



REPUBLIKA KOSOVA
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Br. dokumenta: 22.36.1-2011-08

IZVEŠTAJ REVIZIJE
O GODIŠNJIM FINANSIJSKIM IZVEŠTAJIMA OPŠTINE
PARTEŠ ZA GODINU ZAVRŠENU SA 31 DECEMBROM 2011

Priština, Juni 2012- god

SADRŽAJ

Lista skraćenica.....	4
Opšti rezime.....	5
1 Uvod.....	7
2 Mišljenje revizije.....	9
3 Stanje preporuka iz prethodne godine.....	10
4 Finansijski rezultat u poređenju sa odobrenim budžetom.....	11
5 Finansijski izveštaji - Usklađenost sa okvirom izveštavanja i kvalitet informacija.....	13
6 Finansijsko upravljanje.....	14
6.1 Prihodi (uključujući sopstvene).....	14
6.2 Troškovi.....	15
6.3 Imovina.....	18
6.4 Tretiranje dugova.....	19
6.5 Tekuće izveštavanje i vremenski rokovi za opšti budžetski proces.....	20
7 Kontrola upravljanja.....	21
7.1 Sistemi Unutrašnje Kontrole.....	21
7.2 Sistem Unutrašnje Revizije.....	22
8 Opšti zaključak o menadžmentu opštine Parteš.....	23
Dodatak I. Vrste revizorskih mišljenja.....	24
Dodatak II. Preporuke iz prethodne godine.....	26

Lista skraćenica

GFI	Godišnji Finansijski Izveštaji
JUR	Jedinica Unutrašnje Revizije
KGR	Kancelarija Generalnog Revizora
MOVIR	Međunarodna Organizacija Vrhovnih Institucija Revizije (INTOSAI)
MSVIR	Međunarodni Standardi Vrhovnih Institucija Revizije (ISSAI)
MSR	Međunarodni Standardi Računovodstva
MSRJS	Međunarodni Standardi Računovodstva na Javnom Sektoru (IPSAS)
ZJN	Zakon Br. 03/L-241 o Javnim Nabavkama promenjen zakonom Br. 04/L-042.
ZUJFO	Zakon 03/L-48 o Upravljanju Javnim Finansijama i Odgovornostima, na snazi od 05.10.2011.

Opšti rezime

Kancelarija Generalnog Revizora (KGR) je izvršila reviziju Godišnjih Finansijskih Izveštaja (GFI) opštine Parteš za godinu koja se završila 31. Decembra 2011-e godine.

Revizija opštine Parteš je izvršena u skladu sa Međunarodnim Standardima Revizije, izdatih od strane MOVIR, što je podrazumevalo sprovođenje testova i procedura za koje smo mislili da su potrebne za davanje mišljenja o Godišnjim Finansijskim Izveštajima.

Prema našem mišljenju godišnji finansijski izveštaj prikazuju *pravo i istinito stanje* sa svih materijalnih gledišta, izuzev sledećeg:

- Iznos od 41,602€ je obuhvaćen, dok prema podacima sistema FreeBalance isti je registriran u računima opštine Gnjilane;
- Sopstveni prihodi obelodanjeni u GFI su u iznosu od 7,335€, dok prema zapisima Trezora prikupljeno je 14,071€ ;
- Ne potrošeni sopstveni prihodi su prikazivani u iznosu od 26,286€ , a trebali su biti 14,071€ ; i
- Stanje imovine, potraživanja i potencijalne obaveze nisu obelodanjena na GFI .

(MSVIR 400 : Kvalifikovano mišljenje)

Tokom 2011 godine, Opština nije pravilno tretirala preporuke datih u našem izveštaju revizije za 2010 godinu. Ona nije pripremila plan za adresiranje preporuka i nijedna preporuka nije adresirana u potpunosti.

Naša revizija je identifikovala nekoliko slabosti u okviru finansijskog upravljanja. Te slabosti su detaljnije opisane u nastavku ovog izveštaja.

Naš opšti zaključak glasi da sistem unutrašnjih kontrola Opštine nije funkcionisao kako treba. To bi trebalo da se adresira da bi se poboljšala performansa organizacije.

Sa namerom poboljšanja funkcionisanja sistema finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola, preporučujemo Predsedniku opštine da obezbedi:

- Usvajanje paketa odluka, pravilnika, politika i procedura koje bi činile neophodni pravni okvir za realizaciju svojih ciljeva, operativne performanse kao i uspostavljanje efektivnog sistema unutrašnje kontrole. Veliku pomoć za menadžment opštine bi predstavljalo korišćenje modela i iskustava opština sa višegodišnjom tradicijom kao i dobrih praksi;
- Realno i tačno prikazivanje stanje računa u GFI;

- Eliminisanje razlika između Payroll sistema i platnih listi;
- Poboljšanje sistema unutrašnje kontrole opštine;
- Osnivanje Jedinice za Unutrašnju Reviziju;
- Pripremu godišnjeg plana budžeta;
- Periodične analize i kontinuirani nadzor izvršenja budžeta, te pravovremeno preduzimanje svih potrebnih mera u vezi sa realizacijom budžetskih ciljeva;
- Usvajanje novih unutrašnjih pravilnika, kao i izmenama, to jest dopunama postojećih;
- Eliminisanje nedostataka u kadrovskim dosijeima za službenike obrazovanja;
- Pripremu planova nabavki prema zahtevima Zakona o Javnim Nabavkama i nedostaci u pojedinim predmetima nabavke;
- Poštovanje ugovora potpisanih između odeljenja za nabavke i ekonomskih operatora;
- Popis i procenu imovine prema Administrativnom Uputstvu Br. 21/2009 o upravljanju vladinom imovinom; kao i
- Eliminisanje slabosti u prikupljanju sopstvenih prihoda.

Menadžment Opštine Parteš je prihvatio naše nalaze i zaključke prikazane u izveštaju revizije GFI za 2011 godinu i obavezao se da će učiniti sve napore za adresiranje svih datih preporuka.

1 Uvod

Izvršena revizija se odnosi na GFI opštine Parteš za godinu koja se završila 31. Decembra 2011-e godine.

Odgovornost opštine Parteš je da priprema GFI prema zahtevima Finansijskog Pravila 07/2011, a koje je u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva za Javni Sektor (MSRJS) o "Računovodstvu na gotovinskoj osnovi".

Kancelarija Generalnog Revizora je odgovorna za izvršenje godišnjih revizija regularnosti.

Revizija regularnosti se definiše kao verifikovanje finansijskog računovodstva, koje podrazumeva proveru i procenu finansijskih izveštaja, kao i drugih finansijskih podataka, te davanja mišljenja o tome:

- Da li finansijski izveštaji prikazuju istinito i objektivno stanje računa i finansijskih pitanja za period revizije;
- Da li su finansijski podaci, sistemi i transakcije u skladu sa zakonima i uredbama na snazi;
- O podobnosti funkcija unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije; kao i
- O svim pitanjima koje proističu iz revizije ili se odnose na nju.

Mi smo izvršili prevremenu reviziju Opštine Parteš. Tokom ove faze revizije mi smo adresirali činjenicu kako su tretirane preporuke iz prethodne godine, Devetomesečni Finansijski Izveštaji kao i kvalitet finansijskog upravljanja. Mi smo takođe savetovali Menadžment o adresiranju pitanja iz GFI, putem memoranduma revizije koji je dostavljen opštini u Decembru 2011-e godine.

Sa namerom ispunjenja naših odgovornosti za reviziju opštine Parteš, mi smo preduzeli sledeće aktivnosti:

- Pregledali smo Godišnje Finansijske Izveštaje opštine Parteš u odnosu na usvojeni budžet za 2011-u godinu;
- Utvrdili smo da li su GFI Parteša pripremljeni u skladu sa MSRJS o „Računovodstvu na gotovinskoj osnovi“ i Finansijskog Pravila 07/2011;
- Odredili smo nivo materijalnosti prihoda i rashoda, koji je olakšao opredeljenje za vrstu izraženog mišljenja o Godišnjim Finansijskim Izveštajima;
- Po metodi slučajnog izbora, izvršili smo sveobuhvatno ispitivanje odabranih finansijskih transakcija;

- Oslonili smo se na kombinaciju intervjua, analitičkih pregleda, pregleda dokumenata, kao i fizičke provjere kako bi ocenili validnost i regularnost finansijskih transakcija; i
- Ocenili smo kvalitet rada Jedinice Unutrašnje Revizije.

U ovom izveštaju mi smo napravili rezime revizije za ovu godinu i pružamo jedno formalno mišljenje o GFI za 2011 godinu.

U vezi sa našim pristupom revizije o GFI Opštine Parteš, MSVIR određuju specifične kriterije koji uređuju vrstu mišljenja koje se može dati.

One su određene opširnije u Dodatku 1.

2 Mišljenje revizije

Prema našem mišljenju godišnji finansijski izveštaj prikazuju *pravo i istinito stanje* sa svih materijalnih gledišta, izuzev sledećeg:

- Iznos od 41,602€ je obuhvaćen, dok prema podacima sistema FreeBalance isti je registriran u računima opštine Gnjilane;
- Sopstveni prihodi obelodanjeni u GFI su u iznosu od 7,335€, dok prema zapisima Trezora prikupljeno je 14,071€ ;
- Ne potrošeni sopstveni prihodi su prikazivani u iznosu od 26,286€ , a trebali su biti 14,071€ ; i
- Stanje imovine, potraživanja i potencijalne obaveze nisu obelodanjena na GFI .

(MSVIR 400 : Kvalifikovano mišljenje)

3 Stanje preporuka iz prethodne godine

Mišljenje revizije za 2010. godinu je bio Poricanje mišljenja. Kao osnova za poricanje je bila neizrađivanje GFI.

U izveštaju revizije GFI za 2010-u godinu je dato osam (8) preporuka. Od tih preporuka dve (2) su u fazi sprovođenja, dok je preostalih šest (6) ostalo ne sprovedeno.

Preporuke iz prethodne godine prikazane su u dodatku II. na kraju ovog izveštaja.

Ne sprovođenje preporuka revizije iz 2010-e godine rezultiralo je ponavljanjem istih problema kao i u 2011-oj godini, iz tog razloga izražavamo zabrinutost u vezi sa tim.

4 Finansijski rezultat u poređenju sa odobrenim budžetom

Analiza rezultata u GFI u odnosu na usvojeni budžet pokazuje:

Tabela Br. 2 Budžetski troškovi i izvori fondova

Izvori fondova i troškovi	Poečni budžet	Završni budžet	Primanja/Troškovi 2011	Primanja/Troškovi 2010
I. Ukupna primanja/fondovi	905,424	1,419,147	1,311,266	916,717
Grant Vlade - Budžet	905,424	1,400,196	1,278,244	916,717
Sopstveni prihodi preneseni iz prethodne godine	0-	0-	0-	0-
Sopstveni prihodi	-	-	14,071 ¹	-
Domaće donacije	-	-	-	-
Spoljne donacije	-	18,951	18,951	-
II. Ukupni troškovi	905,424	1,419,147	1,286,395	916,717
Plate i dnevnice	578,531	594,530	482,947	53,403
Roba i usluge	83,430	125,271	106,953	95,693
Komunalije	10,000	15,000	13,500	-
Subvencije i transferi	5,157	5,157	5,157	-
Kapitalne investicije	228,306	679,189	677,839	767,621
Rezerve	-	-	-	-
Razlika I-II	-	-	24,871	

Iz gornje tabele se može videti da je završni budžet za 2011-u godinu iznosio 1,419,147€, dok su ukupni troškovi za 2011-u godinu iznosili 1,286,702€ ili 91%.

¹ Sopstveni prihodi inskasirani tokom 2011

Razlika od 24,871€ su neutrošeni sopstveni prihodi u iznosu od 14,071€ i neutrošene spoljne donacije u iznosu od 10,800€ koji je prensen za korišćenje u 2012-god.

Ovde moramo pomenuti da u koloni "Izvršenje 2011" troškovi plata nisu realno prikazani, jer postoje odstupanja izmedju prikazanih iznosa u Payroll-u i FreeBalance, a o razlozima tih odstupanja biće više reći u poglavlju 6.2.1. ovog izveštaja.

Zaključak

Opština nije uspela izraditi realan plan budžeta. Štaviše, čini se da su nedostajale periodične analize izvršenja budžeta što je rezultiralo velikim razlikama troškova po tromesečjima. Zapravo, u poslednjem tromesečju bilo je potrošen iznos od 41% totala.

Preporuka 1

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da priprema plana godišnjeg budžeta bude urađena na osnovu detaljne analize prikupljenih informacija od svih sektora i prioritizacijom potreba;
- Da se tok gotovine usaglasi sa aktivnostima predviđenim Planom nabavke (plan snabdevanja te izvršenje kapitalnih projekata). Pravovremeno planiranje i započinjanje procedura nabavke će biti preduslov za izvršenje i povećanje budžetske performanse; i
- Da se vrše periodične analize i kontinuirani nadzor izvršenja budžeta, i tu gde se evidentiraju kašnjenja, da se preduzmu sve potrebne mere ispravljanja.

5 Finansijski izveštaji - Usklađenost sa okvirom izveštavanja i kvalitet informacija

Na osnovu zahteva ZUJFO Br. 03/L-048 i Finansijskog pravila Br. 07/2011, mi smo identifikovali sledeće tačke:

- GFI su potpisani od strane Glavnog Administrativnog Službenika i Glavnog Finansijskog Službenika;
- Ministarstvu Finansija su dostavljeni dana 08.02.2012-e godine;
- Izmene i dopune GFI izvršene na osnovu zahteva našeg revizorskog tima potpisane su i dostavljene trezoru 05.03.2012-e godine;
- Finansijski izveštaji su primljeni na srpskom i na albanskom jeziku;
- Godišnji Finansijski Izveštaji opštine su pripremljeni u skladu sa Medjunarodnim Računovodstvenim Standardima za javni sektor o računovodstvu na gotovinskoj osnovi;
- Isplate od trećih strana i dodatne informacije nisu obelodanjene;
- U GFI nije obelodanjena imovina (kapitalna i ne-kapitalna imovina, sitan inventar), potraživanja i potencijalne obaveze;
- Prikupljeni sopstveni prihodi nisu realno prikazani u finansijskom izveštaju. Prikazan je iznos od 7,335€, u članu 12, 13. Napomena 3, 15 a trebao je biti prikazan iznos od 14,071€. i
- U članu 17, Napomena 35. Bilans nepotrošenih sopstvenih prihoda prikazan je pogrešno iznos koji će biti prenet u 2012-u godinu od 26,286€ a trebao bi biti 14,071.

Zaključak

Opština Parteš je pripremila GFI sa zakašnjenjem od 8.dana i sa puno nedostataka. Na naš zahtev uradjene su izmene i dopune, no ni nakon toga izveštaji se ne mogu okarakterisati kao potpuni i ispravni. One još uvek sadrže puno nedostataka.

Preporuka 2

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da GFI budu pripremljeni u skladu sa Finansijskim pravilnom i formom koju propisuje Ministarstvo Finansija, da budu potpisani od strane ovlašćenih lica, te dostavljeni Ministarstvu Finansija u zakonom predviđenom roku;
- Da se utvrde razlozi nedostataka informacija u GFI i da se preduzmu mere ispravljanja;
- Organizovati dodatne treninge za kompletno odeljenje finansija.

6 Finansijsko upravljanje

6.1 Prihodi (uključujući sopstvene)

Opština Parteš nije planirala inkasiranje sopstvenih prihoda, jer je prikupljanje sopstvenih prihoda započela u Martu 2011-e godine, i do kraja 2011-e godine, prema evidenciji FreeBalance, prikupljeno je 14,071€. Ovi prihodi prikupljeni su uglavnom od naplate opštinskih такси.

Tokom revizije ove oblasti identifikovali smo nekoliko slabosti, kao što su:

- Opština nije izvršila usaglašavanja između pojedinih odeljenja koja ostvaruju sopstvene prihode i odeljenja finansija; i
- Ne poseduje potpun i tačan registar za sve svoje dužnike.

Zaključak

Ne usaglašavanje prihoda od strane opštine može da utiče na precenjivanje ili potcenjivanje sopstvenih prihoda. Takođe, nedostatak jasnog i potpunog registra dužnika čini nemogućim efikasno prikupljanje prihoda.

Preporuka 3

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Potpuno i tačno evidentiranje sopstvenih prihoda iz svih odeljenja koja ostvaruju prihode i da se podaci ovih odeljenja redovno usaglašavaju sa evidencijama odeljenja za finansije.

6.2 Troškovi

6.2.1 Nadoknađivanja (plate i dnevnice)

Usvojeni budžet za plate i dnevnice za Opštinu Parteš iznosio je 594,530€, dok su troškovi iznosili 482,946€. Međutim, iznos troškova za ovu kategoriju nije realno prikazan, u prva tri meseca isplate ličnih dohodaka radnicima opštine Parteš zapošljenih u školstvu i zdravstvu izvršila je opština Gnjilane u iznosu od 77.186€, dok je opština Parteš u toku prva tri meseca isplatila plate osoblju administracije u iznosu od 41,602€, ali je i taj iznos zabeležen u FreeBalance za opštinu Gnjilane.

Realno stanje svih ovih isplata može se videti u peyroll listama za ove dve opštine, a to je ujedno i objašnjenje postojanja odstupanja u obe opštine izmedju prikazanih iznosa u FreeBalance, i prikazanih iznosa u Payroll-u.

Drugi problem u vezi sa ovim troškovima vezan je za odstupanja izmedju Payroll sistema i platnih listi u iznosu od 7,127€. Pomenuta razlika je apsolutno nejasna jer je Payroll sistem elektronska verzija, a platne liste su fizička kopija te elektronske verzije, ali razlika ipak postoji i objašnjenje za tu razliku nije bilo u stanju da nam pruži čak ni odeljenje finansija opštine Parteš.

U nastavku revizije pregledano je 22. dosijea zaposlenih službenika kako bi se utvrdila regularnost ostalih pitanja vezanih za ovu oblast. Tom prilikom je utvrđeno da dosijea u odeljenju obrazovanja nisu uredjena u skladu sa zahtevima Administrativnog uputstva o kadrovskim dosijeima.

Sem toga, proveru regularnosti prilikom prijema u radni odnos nije bilo moguće izvršiti jer nisu formirani konkursni dosijei, zapisnici prijemne komisije ne postoje, i ne postoji ni jedan dokaz koji potvrđuje regularnost prilikom prijema u radni odnos.

Zaključak

Pomenuta razlika izmedju Payroll sistema i FreeBalance direktno je uticala na potcenjenost izvršenja budžeta, odnosno na Finansijske Izveštaje ove opštine. Trošak je prikazan u izveštaju opštine Gnjilane.

Preporuka 4

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Uspostavu i pojačanje odgovarajućih kontrola nad platama, usaglasivši stanje plata između Payrolla i Trezora i da izvesti o svim postojećim neslaganjima; i
- Razjašnjenje razlika između platnog sistema i platnih lista.

6.2.2 Nabavka

Prema planu budžeta za 2011-u godinu, za nabavku robe i usluga, i za izvršenje kapitalnih projekata bilo je predviđeno 804,460€, od tog iznosa utrošeno je 785,099€, ili 98%, pa se može reći da je opština bila vrlo efektivna u izvršenju budžeta za ove kategorije.

Od ukupno utrošenih sredstava pregledano je transakcija u vrednosti od 551,867€. Naši zaključci su sledeći:

- Opština nije pripremila godišnji plan nabavki;
- U predmetima: "Ugradnja PVC stolarije za medicinsku školu i gimnaziju" i "Nabavka medicinske opreme za medicinsku školu", koja su donacija Svetske Banke, proces nabavki nije izvršen od službe za javne nabavke opštine, nego je postupak sa puno nedostataka sproveda sama škola kojoj je donacija bila namenjena.
- U predmetu: „Izgradnja doma kulture“, Br. KKP 658 11 004 u irnosu od 899,878€ odabran je neodgovoran operator jer nije dostavio izveštaj revizije o GFI za 2010 koji je bio zatražen;
- Kod predmeta "Izgradnja Zdravstvenog Centra" u selu Pasjane, izvršene su u toku 2011-e godine tri isplate: jedna u iznosu od 205,096€, druga u iznosu od 113,942€, i treća u iznosu od 78,935€. Isplate su izvršene bez posedovanja izveštaja komisije za nadgledanje radova. Na osnovu ugovora, radovi su kasnili gotovo deset meseci.
- Na kraju, izvodjač radova je po ugovoru trebao isplatiti komisiji za tehnički prijem i nadzor radova iznos od 10,148€, a on je isplatio svega 1,000€, za ostale isplate ukoliko ih je bilo ne postoje fakture.
- Kod projekta "Izgradnja sale fizičke kulture" takođe je bilo kašnjenja u izvršavanju projekta za devet i više meseci, a ni za ovaj, kao ni za prethodno pomenuti predmet nisu primenjene kaznene mere.

Zaključak

Kontrole nabavke ne pružaju dovoljno sigurnosti o napredovanju procesa. Nedostatak konačnog plana nabavke takođe utiče i na izvršenje budžeta jer se može predvideti vreme i namena troška. Isplate bez potvrđenja tela za nadgledanje povećava rizik da se obave isplate i za neizvršene radove.

Preporuka 5

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Pripremu godišnjih planova nabavki i registra o nabavkama realizovanih tokom godine;
- Da se prilikom odabira operatora, ugovor dodeli samo odgovornim operatorima;
- Da sve isplate koje su vezane za kapitalne projekte budu izvršene tek nakon prijema izveštaja komisije za nadgledanje radova kao i preduzimanje mera za jačanje unutrašnje kontrole u odeljenju za nabavke, i
- Uvođenje kazni izvodjačima radova koji kasne u realizaciji ugovora.

6.2.3 Druge kupovine

Kada govorimo o ostalim kupovinama koje je izvršila opština Parteš možemo reći da je najveći deo sredstava utrošen za električnu energiju, i iznošenje smeća. U vezi troškova za mobilnu telefoniju, naime, zabeležena su prekoračenja računa pojedinih korisnika. Odlukom predsednika, iz meseca u mesec, opravdavano im je prekoračenje i računi su im plaćani iz opštinskog budžeta. U samo tri testirana meseca prekoračenje računa iznosilo je 1,934€.

Zaključak

Unutrašnjim pravilnikom nije potpuno definisan način opravdavanja prekoračenih računa za mobilnu telefoniju te ga je potrebno dopuniti kako bi se otklonila mogućnost nastanka troškova bez pravnog osnova.

Preporuka 6

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da ojača kontrolu telefonskih troškova sprovođenjem Administrativnog Uputstva Br. 04/2008 o Upotrebi vladinih telefona; i
- Preduzimanje mera za nadgledanje troškova za mobilnu telefoniju kako bi se obezbedilo poštovanje postavljenih limita, kao i preduzimanje mera za povraćaj svih iznosa iznad dozvoljenog limita.

6.2.4 Subvencije i transferi

Dodeljeni budžet za kategoriju subvencija i transfera je bio 5,157€, a iskorišćenost budžeta je bila stoprocentna.

U daljoj analizi, pregledano je 7.transakcija, u okviru kojih je zapaženo sledeće:

Sve pregledane subvencije su dodeljivane na osnovu odluke predsednika opštine, međutim problem je ovde u tome što ne postoji ni jedan prateći dokument koji bi potvrdio opravdanost odluka. Zapravo u dve od sedam pregledanih subvencija data je pomoć privatnim licima za lečenje, ali mi nismo našli lekarskog dokaza da je novac iskorišćen sa te svrhe. Takođe, opština nije imala unutrašnju uredbu koja bi definisala korišćenje sredstava za kategoriju subvencija i transfera, ali je nakon naše preporuke u predreviziji opština započela rad na njenom donošenju. Unutrašnja uredba još nije usvojena od skupštine opštine.

Zaključak

Nedostatak unutrašnje uredbe za subvencije može da utiče na neracionalnu upotrebu budžeta namenjenog za ovu kategoriju.

Preporuka 7

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Nastavak procedura za usvajanje unutrašnje uredbi u kojoj bi jasno bili opisani kriterijumi, prava i obaveze koje proističu iz toga za dodeljivanje subvencija; i
- Da se u budućnosti subvencije dodeljuje na osnovu određenih kriterijuma, zahtevajući od korisnika subvencije adekvatne izveštaje i prateća dokumenta koji će potkrepiti ispravnost donešene odluke.

6.3 Imovina

6.3.1 Kapitalna i ne-kapitalna imovina

Sa aspekta upravljanja imovinom, Opština Parteš u odnosu na prošlu godinu, je postigla vrlo mali napredak. Naime, opština Parteš nije imenovala službenika za imovinu, koji bi izradio konačni registar i da isti bi ažurirao izmenama u registraciji. Opština takođe nema ni službenika logistike, pa samim tim nema ni evidencije o prijemu, ni evidencije o raspolaganju, a nema ni registar zaliha. Jedino što je urađeno u vezi sa imovinom opštine je to da je 19.11.2011-e godine formirana komisija za popis inventara opštine, što je komisija i uradila, ali imovina nije procenjena i registrovana u FreeBalance, uz to popisani inventar nije obeležen odgovarajućim bar-kodovima.

Osim toga, ne postoji dobra kontrola o upotrebi službenih vozila i troškova goriva, što je posledica nedostatka uredbe o korišćenju službenih vozila.

Zaključak

Opština nije upravljala svojom imovinom u skladu sa zakonom i uredbama na snazi. Nedostatak evidencija o imovini je učinio nemogućim realno prikazivanje stanja imovine kojom raspolaže Opština Parteš, a taj nedostatak je rezultira nemogućnošću da se pravilno upravlja imovinom.

Preporuka 8

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da odredi službenika za imovinu i službenika logistike;
- Da osnuje komisiju za popis i procenu imovine;
- Da svu imovinu obeleži odgovarajućim bar-kodovima, kako bi se u kasnijem popisu moglo proveriti postojanje imovine sa unosima u registar računovodstva; i
- Da svu imovinu sa vrednošću većom od 1,000€ registruje u ISUFK.

6.4 Tretiranje dugova

Izveštaj neizvršenih obaveza prema snabdevačima na kraju 2011-e godine je prikazao iznos od 232,758€. Ove obaveze su prenete za plaćanje u fiskalnu 2012-u godinu, a najvećim delom se odnose na kapitalne projekate koji su započeti a još nisu završeni, ostatak obaveza stvoren je nabavkom robe i usluga.

Zaključak

Opština je gotovo u potpunosti izvršila budžet za kapitalne projekte. Stanje obaveza na kraju godine pokazuje da je opština nastavila sa realizacijom svojih projekata uprkos nedostatku neophodnih fondova. Neizmirivanje dospelih obaveza na vreme može dovesti do sudskih sporova sa snabdevačima i da dovede opštinu u tešku finansijsku poziciju.

Preporuka 9

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da pre stvaranja bilo kakve obaveze prema dobavljačima, da se osiguraju fondovi za finansiranje projekata i da se što manje obaveza prenesu na sledeću godinu; i
- Pojačavanje kontrola nad isplatama kako bi se obaveze izmire unutar zakonskog roka od 30. dana.

6.5 Tekuće izveštavanje i vremenski rokovi za opšti budžetski proces

Tokom 2011 godine, Opština Parteš je pripremila i dostavila redovne tromesečne izveštaje Ministarstvu Finansija.

Opština Parteš nije ispoštovala većinu tekućih zahteva za izveštavanje:

- Plan nabavki za 2011-u godinu nije dostavljen;
- Godišnji plan budžeta za 2011-u godinu nije dostavljen;
- Devetomesečni i Godišnji Finansijski Izveštaju su dostavljeni sa zakašnjenjem; i
- Nije pripremljen u propisanoj formi, pa je samim tim imao puno nedostataka, tj. nije pružao potrebne informacije;
- Izveštaji o unutrašnjim kontrolama, kao i izveštaj o samoocenjivanju uopšte nije pripreman; i
- Nije urađen ni akcioni plan za sprovođenje preporuka.

Zaključak

Opština Parteš je formalno započela svoj rad u Martu 2011-e godine. Izgleda da menadžment nije bio dovoljno informisan u vezi gore pomenutih zahteva i to je bio razlog zašto isti nisu bili ispunjeni.

Preporuka 10

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da ispoštuje sve gore navedene zahteve vezane za izveštavanje u skladu sa vremenskim rokovima i opšti budžetski proces.

7 Kontrola upravljanja

7.1 Sistemi Unutrašnje Kontrole

Finansijsko upravljanje i kontrola se tiču povećanja opšte performanse Opštine, da pruži dobre usluge svojim građanima i da dostigne najbolju vrednost za utrošeni novac. Stoga, da bi bili efektivniji i efikasniji ovi sistemi moraju sadržati jasne i pisane procedure i uputstva od Menadžmenta koja pomažu pri boljem upravljanju javnih finansija, pouzdanu pripremu finansijskih izveštaja, sačuvanje imovine te osiguranju usklađenosti sa zakonima i uredbama na snazi.

Sistem unutrašnje kontrole u Opštini Parteš je uglavnom slab. Ovo je do neke mere razumljivo, jer za samo nekoliko meseci funkcionisanja, opština naravno nije uspela podići i razviti odgovarajući sistem unutrašnje kontrole. Stoga, nedostaci se mogu primetiti i kod dizajna kontrola ali i kod sprovođenja postojećih. Opština još uvek nije uspela doneti unutrašnje politike i procedure kako bi pojasnila i pojednostavila obavljanje dnevnih operativnih aktivnosti.

Linije izveštavanja u Opštini između menadžmenta i odeljenja, kao značajnih komponenti kontrola, nisu pravilno funkcionisale.

Unutrašnja Kontrola Javnih Finansija (UKJF) se odnosi na administrativne, menadžerske i budžetske sisteme koji štite interese javnih finansija. Ovaj dokumenat inkorporiše načela finansijskog upravljanja i kontrola, kao što su: usklađenost sa zakonom, upravljanje performanse, načelo vrednost za novac kao i sačuvanje imovine.

Ekspertiza radnika je nedovoljna i ne pruža sigurnost u napredovanje procesa. Štaviše, neprikladna podela zadataka unutar administracije je rezultirala nekim nedostacima i kao takva se mora razmotriti.

Upravljanje rizikom je sveobuhvatni proces identifikacije, procene i nadgledanja rizika koji mogu uticati negativno na postizanje ciljeva Opštine i preduzimanje neophodnih aktivnosti kontrola kako bi se rizici snizili na prihvatljiv nivo. Menadžeri su nadležni za funkcionisanje opšteg procesa upravljanja rizikom kako bi osigurali stalno nadgledanje. Upravljanje rizikom je neprekidni proces i integralni deo procesa menadžiranja s kojim se Opština Parteš mora takođe suočiti.

Nadgledanje i procesa sistema obuhvata pregled aktivnosti i transakcija organizacije da bi se procenio kvalitet rada u odredjenom vremenskom periodu kao i utvrđivanje efektivnosti kontrola. Menadžment mora usredsrediti aktivnost na nadgledanje i procenu sistema finansijskog upravljanja i kontrole i ispunjenja misije organizacije. Nadgledanje i procesa finansijskog upravljanja i kontrole se vrši putem stalnog nadgledanja, samoprocene kao i unutrašnje revizije.

Zaključak

Opština Parteš nije uspela uspostaviti adekvatne sisteme kontrola. Naš je zaključak da opština mora promovisati i sprovesti zahteve koji proističu iz UKJF i da iste prilagodi

njenoj sredini. Gore navedeni nalazi izveštaja govore u prilog potrebi za preduzimanje neposrednih mera za unapredjenje sistema kontrola.

Preporuka 11

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da se obavi procena adekvatnosti sistema unutrašnje kontrole kako bi se povećao kvalitet finansijskog upravljanja i efektivnosti kontrola. Opština mora osigurati da su preduzete mere ispravljaja u tom pravcu.

7.2 Sistem Unutrašnje Revizije

U Opštini Parteš još uvek nije formirano odeljenje unutrašnje revizije.

Zaključak

Osnivanje Odeljenja za unutrašnju reviziju je veoma značajna karika u sistemu kontrola za opštinu, jer predstavlja aktivni deo sistema unutrašnje kontrole.

Preporuka 12

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da razmotri mogućnost formiranja Odeljenja za unutrašnju reviziju. Do osnivanja ovog odeljenja, preporučujemo vam da ovu funkciju obavljate uz pomoć odeljenja za unutrašnju reviziju nekog srodnog subjekta.

8 Opšti zaključak o menadžmentu opštine Parteš

Opšti zaključci

Opština Parteš je novoformirana opština. Ona je počela funkcionisati sredinom 2010. godine ali nije imala sopstveni budžetski kod. Sva finansiranja su obavljena budžetom koji je procesiran od strane Opštine Gnjilane. To je ujedno i bio razlog zašto nisu pripremljeni Godišnji Finansijski Izveštaji za 2010. godinu. Opština raspolaže sopstvenim budžetskim kodom od Marta 2011.

Osoblje opštine je relativno novo i sa nedovoljnim iskustvom. Službeni administracije nisu informisani u dovoljnoj meri u vezi pravne regulative i potrebi kontrola. Njima su preko potrebni mnogi treninzi kako bi shvatili svoje zadatke, odgovornosti i relevantnost zakona.

Naravno, nije za očekivati potpunu i efektivnu konsolidaciju opštinske administracije u ovakvom kratkom periodu. Izazovi u osnivanju administrativnih odeljenja te njihova funkcionalizacija su još uvek prisutni. Nedostatak stručnog znanja i iskustva u radu se odslikalo nedostacima, greškama i nepravilnostima u finansijskom upravljanju.

Preporuka 13

Preporučujemo Predsedniku Opštine da osigura:

- Da usvoji paket odluka, uputstava i procedura koje će predstavljati adekvatnu pravnu osnovu za postizanje svojih ciljeva, operativne performanse kao i uspostavljanje efektivnog sistema unutrašnje kontrole. Korišćenje modela i iskustava opština sa više godina tradicije i dobrih praksi bi bila velika pomoć za menadžment opštine; i
- Da identifikuje potrebe osoblja za stručnim treninzima i da omogući njihovu organiziranje i praćenje po adekvatnih oblastima.

Dodatak I. Vrste revizorskih mišljenja

(preuzeto od ISSAI 400)

9. Mišljenje revizora se, po pravilu, daje u standardnom formatu i odnosi se na finansijske izveštaje kao jednu celinu, čime se izbegava potreba pojedinačnog navođenja predmeta na koji se odnosi, ali se daje čitaocu opšta informacija u pogledu njegovog značenja. Na formulaciju mišljenja će imati uticaja i zakonski okvir za reviziju, ali sadržajem mišljenja se mora nedvosmisleno ukazati na to da li se radi o mišljenju sa ili bez kvalifikacije te, ukoliko se radi o mišljenju sa kvalifikacijom, ukazati na to da li se kvalifikacija odnosi na određena pitanja ili se radi o negativnom mišljenju (tačka 14.) ili o suzdržavanju od davanja mišljenja (tačka 15.).
10. **Mišljenje bez kvalifikacije (pozitivno mišljenje)** se daje kada je revizor uveren u svakom materijalnom pogledu da su:
 - a) finansijski izveštaji pripremljeni koristeći prihvatljive računovodstvene osnove i politike koje su dosledno primenjivane;
 - b) izveštaji usklađeni sa zakonskim obavezama i relevantnim propisima;
 - c) gledišta prezentovana finansijskim izveštajima u skladu sa saznanjima koja revizor ima u pogledu subjekta koji je predmet revizije; i
 - d) objavljeni i prezentovani podaci o svim materijalnim pitanjima bitnim za finansijske izveštaje adekvatni.
11. **Isticanje predmeta:** U određenim okolnostima revizor može smatrati da čitalac neće dobro razumeti finansijske izveštaje ukoliko se ne naglase pitanja koja su neuobičajene ili značajne prirode. Opšti je princip da se revizor, ako izražava mišljenje bez kvalifikacija, ne poziva na posebne aspekte finansijskih izveštaja u mišljenju, jer bi to moglo biti pogrešno shvaćeno kao kvalifikacija. Da bi se to izbeglo, revizor svoje "isticanje predmeta" stavlja u poseban paragraf, odvojeno od mišljenja. Međutim, revizor ne treba da koristi ovakvo isticanje predmeta u slučaju da se u finansijskim izveštajima ne daje dovoljno podataka, niti se ono može koristiti kao alternativa ili zamena za davanje mišljenja sa kvalifikacijom.

-
12. Revizor možda neće moći da izrazi mišljenje bez kvalifikacije ukoliko postoje neke od dole nabrojanih okolnosti, a revizor smatra da njihov efekat može biti od materijalnog značaja za finansijske izveštaje:
- a) postojanje ograničenja u pogledu obima revizije;
 - b) revizor smatra da izveštaji nisu potpuni ili da navode na pogrešan zaključak ili da postoji neopravdano odstupanje od prihvatljivih računovodstvenih standarda, ili
 - c) postoji sumnja u pogledu iskaza u finansijskim izveštajima.
13. **Mišljenje za kvalifikacijom** (mišljenje s rezervom): ukoliko se revizor ne slaže ili kod njega postoji sumnja u pogledu prikaza jedne ili više pozicija u finansijskim izveštajima koje su materijalne prirode, ali nisu od fundamentalnog značaja za razumevanje izveštaja, on će dati mišljenje sa kvalifikacijom. Formulacija mišljenja obično ukazuje na zadovoljavajući ishod revizije uz davanje jasne i koncizne izjave o pitanjima u kojima postoji neslaganje ili sumnja, a koja predstavljaju osnovu za davanje mišljenja sa kvalifikacijom. Korisnicima izveštaja će biti od pomoći ukoliko revizor kvantifikuje finansijski efekat ovih pitanja, iako ovo nije uvek izvodljivo ili relevantno.
14. **Negativno mišljenje:** Ako revizor nije u mogućnosti da formira mišljenje o finansijskim izveštajima u cjelini zbog neslaganja koje je toliko bitno da potkopava prikazanu poziciju u mjeri da davanje mišljenje sa kvalifikacijom o pojedinim aspektima ne bi bilo adekvatno, daje se negativno mišljenje. Ovakvim mišljenjem se jasno ukazuje na to da finansijski izveštaji nisu istinito prikazani, jasno i koncizno ukazujući na sva pitanja po kojima postoji neslaganje. I u ovom slučaju od pomoći bi bilo kvantifikovanje finansijskog efekta na finansijske izveštaje ukoliko je to izvodljivo i relevantno.
15. **Suzdržavanje od davanja mišljenja:** ukoliko revizor nije u mogućnosti da izrazi mišljenje o finansijskim izveštajima kao celini zbog postojanja sumnje ili ograničenja u obimu koje je toliko bitno da mišljenje sa kvalifikacijom o određenim aspektima ne bi bilo adekvatno, revizor se suzdržava od davanja mišljenja. Ovakvim mišljenjem se jasno ukazuje na to da revizor nije bio u stanju dati svoje mišljenje, jasno i koncizno ukazujući na sva pitanja kod kojih postoji dilema ili neodređenost.
16. Vrhovna Revizorska Institucija obično sačinjava detaljan izveštaj kojim obrazlaže dato mišljenje u okolnostima u kojim Vrhovna Revizorska Institucija nije bila u mogućnosti dati mišljenje bez kvalifikacija.

Dodatak II. Preporuke iz prethodne godine

Oblast revizije	Preporuke	U potpunosti sprovedene	Delimično sprovedene	Ne sprovedene
4. Potrošeni budžet u odnosu na odobreni budžet	Pripremu održivog budžeta i izvodljivog plana novčanog toka prema periodima potrošnje, kao i Priprema finansijskih izveštaja sa detaljno objašnjenim pojedinostima troškova.			X
5. Finansijski izveštaji	Početna vrednost za 2011-u mora biti zasnovana na finansijskom izveštaju za 2010-u , i da se preduzmu mere za pripremu devetomesečnog izveštaja za 2011-u.			X
6.1 Prihodi	Nije bilo odgovarajućih uredbi i uputstva za prikupljanje sopstvenih prihoda, i nije bio započet proces naplate poreza, i drugih opštinskih taksi.		Radilo se na izradi unutrašnjih uredbi, ali još uvek ima puno nedostataka, pa samim tim ni prikupljanje prihoda nije zadovoljavajuće	
6.2.1 Nabavke	Nije bilo unutrašnjih procedura za proces nabavke. Uspostavljanje kontrole, Osiguranje			

	<p>izvršenja da se uradi u skladu sa ZJN i da ovo bude jedan od preduslova za sklapanje ugovora;</p> <p>Da se prvo obavezuju dovoljna sredstva, i zatim da se iniciraju procedure javne nabavke;</p> <p>U slučaju dodele socijalne pomoći osobama kojima je potrebna, da se jasno definišu kriterijumi za korisnike i da se pruže relevantni dokazi o regularnosti raspodele ove pomoći,</p> <p>Da se sve kupovine sprovedu u skladu sa Finansijskim Pravilima i pravnim okvirom za javne nabavke.</p>			X
6.2.2 Plate i dnevnice	<p>Zapošljavanje stručnog osoblja na upražnjenim pozicijama; i</p> <p>Da se uspostave pozicije prevodioca, u cilju poštovanja zakona o upotrebi jezika na Kosovu i da se opštinska dokumentacija</p>		<p>Popunjen je dobar deo upražnjenih pozicija, ali još uvek ima slobodnih mesta, dok je prevodilac započeo svoj rad na prevodjenju dokumenata.</p>	

	prevede na albanski jezik i obrnuto.			
6.3. Imovina	Imenovanje službenika za Imovinu; i registracija celokupne imovinu koja u vlasništvu opštine.			X
7.1 Sistem Unutrašnje Kontrole	Izrada unutrašnjih Uputstva i jasnih procedura za sve sektore opštine; kao i jasan opis dužnosti i odgovornosti za svakog službenika. Analiziranje potreba osoblja za obučavanje u relevantnim oblastima.			X
7.2. Unutrašnja revizija	Pronalaženje rešenja za uslugu unutrašnje revizije.			X
Ukupno	8	0	2	6