



REPUBLIKA KOSOVA
KANCELARIJA GENERALNOG REVIZORA

Br. dokumenta: 21.12.1-2011-08

IZVEŠTAJ REVIZIJE O FINANSIJSKIM IZVEŠTAJIMA
MINISTARSTVA ADMINISTRACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE
ZA GODINU ZAVRŠENU SA 31 DECEMBROM 2011 GODINE

Priština, Jun 2012

TABELA SADRŽAJA

Lista Skraćenica	3
Opšti sažetak.....	4
1 Uvod.....	6
2 Mišljenje revizije.....	7
3 Stanje preporuka iz prethodne godine	8
4 Finansijski rezultat u poređenju sa odobrenim budžetom	9
5 Godišnji finansijski izveštaji – Usklađenost sa okvirom izveštavanja i kvalitet informacije.....	11
6 Finansijsko upravljanje.....	12
6.1 Troškovi	12
6.2 Imovina	17
6.3 Tretiranje dugova	18
6.4 Sadašnje izveštavanje i vremenski rokovi za ukupan budžetski proces	19
7 Kontrola upravljanja.....	20
7.1 Sistemi unutrašnje kontrole.....	20
7.2 Sistem unutrašnje revizije.....	20
8 Opšti zaključak o Menadžmentu MALS	22
Dodatak I. Razne vrste Mišljenja revizije	23
Dodatak II: Stanje preporuka iz prethodne godine	25

Lista Skraćenica

AU	Administrativno Uputstvo
BO	Budžetska Organizacija
EO	Ekonomski Operator
FP	Finansijska Pravila usvojena od Ministarstva Finansija
FU/K	Finansijsko Upravljanje i Kontrola
GAS	Glavni Administrativni Službenik
GFI	Godišnji Finansijski Izveštaji
GR	Generalni Revizor
ISUFK	Informativni Sistem za Upravljanje Finansija Kosova
JUR	Jedinica Unutrašnje Revizije
KGR	Kancelarija Generalnog Revizora
MALS	Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
MOVIR	Međunarodna Organizacija Vrhovnih Institucija Revizije (INTOSAI)
MSR	Međunarodni Standardi Računovodstva
MSRJS	Međunarodni Standardi Računovodstva na Javnom Sektoru (IPSAS)
MSVIR	Međunarodni Standardi Vrhovnih Institucija Revizije (ISSAI)
SS	Stalni Sekretar
UR	Unutrašnja Revizija
ZJN	Zakon o Javnim Nabavkama
ZUJFO	Zakon 03/L-48 o Upravljanju Javnih Finansija i Odgovornosti

Opšti sažetak

Kancelarija Generalnog Revizora je izvršila Reviziju godišnjih finansijskih izveštaja (GFI) Ministarstva Administracije Lokalne Samouprave (u nastavku MALS) za godinu koja se završila sa 31 Decembrom 2011.

Naša revizija je izvršena u skladu sa međunarodnim standardima revizije, izrađenih od INTOSAI (MOVIR) i uključila je testiranja i procedure za koje smo mislili da su potrebne za davanje mišljenja u vezi sa GFI.

Prema našem mišljenju finansijski izveštaji sa svih materijalnih gledišta prikazuju istinito i objektivno stanje.

Mi želimo da privučemo vašu pažnju na činjenicu da obelodanjena informacija o imovini nije potpun.

Nepotpuno obelodanjivanje fiksne imovine i zaliha ne utiče na mišljenje o FI izrađenim u skladu sa MSRJS prema računovodstvu gotovog novca (SNISA 400: *Nekvalifikovano mišljenje sa naglašavanjem pitanja*).

Ipak, mi smo identifikovali slabosti na nekoliko polja finansijskog upravljanja i kontrola. Ove slabosti su opisane detaljnije unutar izveštaja.

Naš je zaključak da sistem unutrašnjih kontrola MALS je dizajniran na potreban način za eliminisanje evidentnih slabosti, ali nije funkcionisao kako treba.

Nedostaci u izradi GFI iako nisu materijalne da bi uticale na mišljenje revizije zahtevaju adresiranje od strane menadžmenta. MALS ne obavlja kontinuirano nadgledanje procesa izvršenja budžeta u kategoriji kapitalnih transfera i podršku opštinama. Problemi sa nabavkom, subvencijama i upravljanjem imovine su pitanja koja pokazuju da MALS treba da poboljša odgovornost i transparentnost što se tiče administrativnih mera

Preporučujemo Ministra MALS da pregleda i analizira postojeći sistem kontrole unutar onih polja sa izrazitim slabostima. To da se uradi radi povećanja odgovornosti i pružanja odgovornosti, u skladu sa određenim zadacima i mandatom.

U vezi sa time mi preporučujemo Ministra MALS da obezbedi da:

- Stalni Sekretar pregledava i analizira postojeći sistem unutrašnje kontrole unutar onih polja sa izrazitim slabostima. Polazna tačka može biti alat FUK za samo procenjivanje;

-
- Više pažnje adresiranju datih preporuka, za poboljšavanje finansijskog upravljanja;
 - Efikasnije planiranje budžetskog procesa i stvaranje preduslova za bolje izvršenje budžeta za dotične projekte;
 - Jačanje kontrole od planiranja, nadzora pa do odobravanja isplata kako bi se izbegle mnogostruke procedure na kraju godine;
 - Da GFI organizacije sadrže potrebna obelodanjivanja prema zahtevima pravnog okvira i informacije o imovini;
 - Da izmena koeficijenta plate u ugovoru se vrši na osnovu gradiranja i dotičnih odobravanja od strane MJA;
 - Bolji proces nabavke i isplata;
 - Planiranje, raspoloživost i obavezivanje budžetskih fondova pre svakog stupanja u ugovorne sporazume;
 - Ispunjenje obaveza nad EO je izvršeno u skladu sa sporazumom;
 - Preduzimanje mera da izvršenje radova se obavlja u skladu sa dinamičnim planom određenim ugovorom.
 - Jačanje kontrola o avansima za službena putovanja i njihovoj upotrebi;
 - Jačanje kontrola o planiranju, nadzoru i korišćenju subvencija za javne i ne javne entitete;
 - Da registri imovine su potpuni, tačni i u skladu sa pravnim okvirom o upravljanju vladine imovine kao i obelodanjivanje imovine na GFI ;
 - Plan delovanja za adresiranje preporuka Unutrašnjeg Revizora i preduzimanje potrebnih koraka za njihovo sprovođenje; i
 - Pregled sadašnjih procesa i procedura sa namerom osiguranja usluga na što efikasniji i efektivniji način u skladu sa zahtevima Upravljanja Javnih Finansija.

Menadžment MALS je prihvatio naše nalaze i zaključke prikazanim na izveštaju revizije o godišnjim finansijskim izveštajima za 2011 godinu i obavezala se da će se zalagati za adresiranje svih datih preporuka.

1 Uvod

Ova revizija se tiče MALS za godinu završenu sa 31 decembrom 2011.

Odgovornost je MALS da pripremi GFI prema zahtevima Finansijskog Pravila (FP) Br. 07/2011 i u skladu sa Međunarodnim Standardima Računovodstva za Javni Sektor (MSRJS) o "Finansijskom Izveštavanju na osnovu računovodstva gotovog novca".

Kancelarija Generalnog Revizora je odgovorna za obavljanje godišnje revizije regularnosti, vaše institucije.

Revizija regularnosti se definiše kao overavanje finansijskog računovodstva, uključujući istraživanje i procenu e GFI i drugih finansijskih podataka, kao i davanje mišljenja o tome:

- Dali GFI daju istinito i objektivno stanje računa i finansijskih transakcija za period revizije;
- Dali su finansijski podaci, sistemi i transakcije u skladu sa zakonima i uredbama na snazi;
- O prikladnosti funkcija unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije; i
- O svim pitanjima koje proističu iz revizije ili se odnose na nju.

Izvršili smo privremenu reviziju MALS. Tokom te faze revizije, adresirali smo činjenicu kako su tretirane prethodne preporuke, devetomesečne izveštaje kao i kvalitet finansijskog upravljanja. Savetovali smo menadžment. To uključuje i date savete o godišnjim finansijskim izveštajima. Memorandum revizije, u našem slučaju je dostavljen u Novembru 2011 godine.

U cilju ispunjenja naših odgovornosti za reviziju MALS, mi smo preduzeli sledeće aktivnosti:

- Pregledali smo GFI MALS u odnosu na odobreni budžet za 2011 godinu;
- Odredili smo dali GFI su pripremljeni u skladu sa MSRJS " Finansijsko Izveštavanje na osnovu Računovodstva Gotovog Novca i Finansijskog Pravila Br. 07/2011;
- Odredili smo nivoe materijalnosti troškova, kao prag za olakšavanje određivanja mišljenja koje se treba pružiti o GFI ;
- Sproveli smo jednu kombinaciju uzimanja uzoraka prema našem sudu i prema slučaju, tokom odabiranja transakcija za testiranje;
- Izvršili smo procenu unutrašnjih kontrola i njihovo testiranje prema potrebi;

-
- Obavili smo sveobuhvatna supstancijalna testiranja o finansijskim transakcijama;
 - Oslonili smo se na jednu vrstu kombinacija intervjua, analitičkih pregleda, pregleda dokumenata i fizičkog overavanja da bi ocenili validnost i regularnost finansijskih transakcija;
 - Procenili smo kvalitet rada Jedinice Unutrašnje Revizije.

U ovom izveštaju mi smo napravili sažetak revizije ove godine i pružamo jedno formalno mišljenje o GFI 2011.

U vezi sa našim mišljenjem revizije za GFI MALS, međunarodni standardi određuju specifične kriterije koji uređuju vrstu mišljenja koje može da se pruža.

One su opširnije određene na Dodatku 1.

2 Mišljenje revizije

Prema našem mišljenju finansijski izveštaji sa svih materijalnih gledišta *prikazuju istinito i objektivno stanje*.

Mi želimo da privučemo vašu pažnju na činjenicu da obelodanjena informacija o imovini nije potpun.

Nepotpuno obelodanjivanje fiksne imovine i zaliha ne utiče na mišljenje o FI izrađenim u skladu sa MSRJS prema računovodstvu gotovog novca (**SNISA 400: Nekvalifikovano mišljenje sa naglašavanjem pitanja**).

3 Stanje preporuka iz prethodne godine

Na izveštaju revizije GFI za 2010 godinu su date osam (8) preporuka na glavnim poljima FUK.

MALS je pripremila Plan Delovanja za adresiranje preporuka KGR. Do kraja naše revizije, dva preporuka su adresirane u potpunosti, tri delimično, i tri nisu uopšte adresirane.

Polja na kojima preporuke još nisu adresirane se tiču: obelodanjivanje imovine na finansijskim izveštajima, isplate za kapitalne investicije od subvencija i registriranje troškova na ne adekvatnim kodovima.

Za detaljniji opis preporuka i način kako su one adresirane pogledaj Dodatak 2.

Zaključak

Ne adresiranje u potpunosti naših prethodnih preporuka, uticalo je da u nekoliko slučajevima isti problemi se ponavljaju i tokom 2011 godine.

Preporuka 1

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi da:

- Stalni Sekretar pridodaje više pažnje adresiranju datih preporuka.

4 Finansijski rezultat u poređenju sa odobrenim budžetom

Analiza Rezultata na Finansijskim Izveštajima u odnosu na Odobreni Budžet pokazuje:

Tabela Br. 1 Izvori budžetskih fondova- sadašnji naspram Budžeta (u €)

Opis	Početni budžet	Završni Budžet ¹	2011 Potrošeni	2010 Potrošeni
Izvori budžetskih fondova. Ukupno:	8,309,859	8,042,076	7,682,145	8,305,658
Grant Vlade- budžet	8,309,859	8,040,676	7,680,745	8,239,812
Spoljne donacije	-	1,400	1,400	65,846

Sa prikazanih podataka na tabeli vidi se da postoji smanjenje sa početnog budžeta na završni budžet. Izmene su izvršene odlukom Vlade Br. 01/43 datumom 19.10.2011 za odobravanje unutrašnjih usaglašavanja, štednju i budžetska odvajanja.

Tokom 2011 godine, MALS je potrošila 7,682,145€ ili 95.5% završnog budžeta.

Tabela 2 Trošenje fondova prema ekonomskim kategorijama- sadašnji naspram budžeta (u €)

Opis	Početni budžet	Završni Budžet	2011 Izvršenje	2010 Izvršenje
Trošenje fondova prema kategorijama - Ukupno:	8,309,859	8,042,076	7,682,145	8.305,658
Plate i Dnevnice	699,919	776,980	726,375	610,831
Roba i Usluge	306,058	433,633	414,451	749,073
Komunalije	30,000	37,709	37,661	33,642
Subvencije i transferi	437,249	429,319	408,164	391,406
Kapitalne Investicije	6,240,801	6,316,909	6,095,493	6,520,706
Rezerve	595,832	29,162	-	-

Sa tabele primećuju se izmene unutar i između kategorija.

¹ Završni budžet - budžet usvojen od strane Skupštine koji je kasnije usklađen od Ministarstva Finansija.

Rast završnog budžeta u za plate i dnevnice kao je došlo kao rezultat Vladine odluke za isplatu fonda stručnjaka i za plate. Ovi ciljevi nisu izvršeni u potpunosti zbog neodobravanja koeficijenta plate od strane MJA.

Rast završnog budžeta za robu i usluge kao i komunalije je došlo kao rezultat kretanja sredstava sa potencijalnih rezervi i subvencija na ovoj kategoriji.

Rast završnog budžeta za kategoriju kapitalnih investicija je došlo kao rezultat dodeljivanja sredstava sa rezervi na programu potencijalnih troškova.

Smanjenje završnog budžeta za kategoriju subvencija i transfera je rezultat prenosa sredstava u kategoriju roba i usluga.

U budžetu za 2011 godinu, na program potencijalnih obaveza su dodeljena sredstva u iznosu od 595,832€. Ova sredstva su dodeljena za podršku novim opštinama. Raspodela ovih sredstava se vrši uz odobravanje Međunarodne Civilne Kancelarije (MCK-ICO). Završni budžet u odnosu na početni za kategoriju ;Rezerve; je smanjen za 566,670€ ostalo je samo 29,162€. Od smanjenog iznosa 296.670€ su prenete novim osnovanim Opštinama, dok 270,000€ su oduzeta Vladinom odlukom

Mi smo primetili smo da u zadnjem tromesečju bilo je povećanja troškova kod subvencija i kapitalnih investicija. U ovom tromesečju su potrošena 90% subvencija i 63% kapitalnih investicija.

Zaključak

Zaključujemo da MALS je uspela da potroši budžet unutar određenih granica za 2011 godinu. Ali, visok nivo troškova za kategoriju subvencija i kapitala u zadnjem tromesečju ukazuje da MALS nije bila efikasna u pripremi planiranja i procesima izvršenja budžeta.

Preporuka 2

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Efikasnije planiranje budžetskog procesa i stvaranje preduslova za izvršenje budžeta za dotične projekte. To da se obavi jačajući kontinuiran nadzor procesa izvršenja budžeta u odnosu na njegovo prethodno planiranje.

5 Godišnji finansijski izveštaji - Usklađenost sa okvirom izveštavanja i kvalitet informacije

Na osnovu zahteva ZUJFO Br. 03/L-048 i Finansijskog Pravila (FP) 07/2011, mi smo identifikovali sledeća pitanja:

- Godišnji Finansijski Izveštaji su potpisani unutar vremenskog okvira datumom 31.01.2012 i dostavljeni su pri MF;
- GFI su potpisani od strane Glavnog Administrativnog Službenika i Glavnog Finansijskog Službenika;
- One su pripremljene i dostavljene pri Trezor samo na Albanski jezik;
- Mi smo pregledali informacija prikazanim na GFI pripremljenih od strane MALS pre njihovog zaključenja. Od njih smo primetili da je MALS pripremila GFI u skladu sa FP 07/2011, ali nekoliko nedostataka koji nisu imali materijalnog uticaja na mišljenje su primećene kod njih.
- Primećene slabosti što se tiče njihovog kvaliteta obelodanjujemo u nastavku:
- Kod Beleške 2- Odvajanja opšteg fonda je prikazana budžetirana vrednost a ne iznos primanja kao što se zahteva prema pravilu Trezora.
- Kod Beleške 30- Sažetak ne finansijske imovine (sa vrednošću iznad 1000 €) u vlasništvu budžetske organizacije (BO), nije prikazan sažetak ne finansijske imovine za 2011 imovinu. Kupljena imovina u godinama se prikazuju za tu godinu ali ne na sažet način.
- Kod Beleške 30- Sažetak ne finansijske imovine (sa vrednošću ispod 1000 €) su prikazane samo kupovine imovine tokom 2011 godine, dok su obelodanjene imovina za 2010 i 2009 godine kao uporedne beleške prema godinama.

Zaključak

Uzeto u celini, GFI MALS su u skladu sa pravnim okvirom o finansijskom izveštavanju i FP - Br. 07/2011. Gore istaknuta pitanja nisu materijalne i kao rezultat ne utiču na davanje mišljenja što se tiče GFI. Ipak, nedostatak obelodanjivanja imovine treba da se adresira ubuduće da bi omogućile veći kvalitet finansijskog izveštavanja ministarstva.

Preporuka 3

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Imovina i ostali identifikovani nedostaci izveštavanja su adresirane prikladno u devetomesečnim finansijskim izveštajima.

6 Finansijsko upravljanje

6.1 Troškovi

6.1.1 Nadoknade (plate i dnevnice)

Tokom 2011 godine u MALS su bili u proseku zaposleni 129 radnika, dok troškovi za plate i dnevnice su bili 726,375€.

Mi smo početno testirali 11 uzoraka I zatim smo proširili naše testiranje na 35 ugovora zaposlenih. Mi smo primetili da isplate nisu izvršene prema pravilima, kao što se prikazuje u nastavku:

Na svim testiranim uzorcima mi smo identifikovali razlike između između osnovne plate (na platnom sistemu) i koeficijenta određen ugovorom. Razlike se zasnivaju na odluku donete od strane Stalnog Sekretara koji je promenio koeficijente plata za 35 radnika na njihovim ugovorima bez menjanja njihovih pozicija. Kao rezultat toga je zahtevan i osiguran veći budžet od MF odlukom Vlade.

Uprkos tome, promena koeficijenata (njihov rast) nije odobren od strane MJA kao odgovorna vladina institucija za platni sistem i odobravanje gradiranja u celoj civilnoj službi Kosova.

Zaključak

Rast koeficijenata plata za radnike bez potrebnih odobravanja, pokazuje da MALS nije sarađivala na dovoljan način sa MJA.

Preporuka 4

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Koeficijenti plate u ugovoru su u skladu sa određenim gradiranjem (koeficijentom) na platni sistem (Payroll), kao i da se izmene koeficijenata odobravaju od MJA.

6.1.2 Nabavka

U 2011 godini, MALS kroz procedure nabavki je potrošila ukupno 6,338,086€. U izvršenoj reviziji mi smo odabrali 44 uzoraka sa izvršenih isplata u ISUFK u vrednosti od 1,740,359€ i sedam uzoraka sa ugovora nabavki u vrednosti od 253,392€.

MALS održava direktne odnose sa opštinama Kosova, pružajući im usluge u cilju povećanja efikasnosti i funkcionalnosti u odnosu na građane.

Budžet MALS je korišćen za podršku razvoja pravnog okvira, izgradnju puteva i ostalih kapitalnih investicija Opština Kosova, posebno za nove opštine.

Skupština Opštine odvaja jedan ukupan iznos fondova za investicije u infrastrukturu. Zatim opštine konkurišu njihovim posebnim projektima u cilju dobijanja subvencija od MALS za celi projekat ili deo njega.

MALS odabira projekte i potpisuje sporazume o razumevanju sa opštinama za njihovo finansiranje. U svakom sporazumu se predviđa da procedure nabavki i nadzora projekata se vrše od strane opština, dok izvršene investicije nakon završetka postaju imovina opštine.

Opštine moraju da kompletiraju nekoliko dokumenata kao što su (ugovori, odluke komisije nadgledanja, izveštaji o izvršenju radova, originalni računi, itd.). Nakon kompletiranja dokumenata MALS izvrši direktnu isplatu ugovorenom Ekonomskom Operatoru (EO).

Naša obavljena testiranja su rezultirale sa nekoliko nalaza, kao u nastavku:

Neizvršenje obaveza nad EO

Kod predmeta "Izgradnja električne mreže u selo Boletin" opštine Zvečan, primetili smo da MALS je sporazumom sa opštinom predvidela da izvrši finansiranje u vrednosti od 250,000€, dok EO je isplaćen u vrednosti od 214,686€.

MALS, osim nedostatka budžeta, nije bio u stanju da nam pruža drugi ubedljiv razlog za neuspeh isplaćivanja ovih obaveza.

To pokazuje da MALS je stupila u obaveze bez potrebnih fondova za njihovo ispunjenje.

Za dalje tretiranje razlike kao zaostala obaveza u ovim slučajevima, MALS i opštine Zvečane nemaju neki potpisani sporazum, ko će preuzeti obavezu.

Takve situacije mogu stvarati okolnosti daljnjeg sudskog tretiranja i zatim da rizikuju još više budžet organizacije nastankom novih kazni osim osnovne vrednosti duga.

Zakašnjenja u izvršenju radova

Kod predmeta "Uređenje kanalizacije u Budriku" u vrednosti od 62,359€, rok za završetak radova je 70 dana od datuma potpisivanja ugovora, dok je bilo zakašnjenja od približno jedne godine. Ugovor je potpisan datumom 30 Avgust 2010, dok radovi su izvršeni datumom 05 Juli 2011. U ovom slučaju Ministarstvo ne primenio kazne za zakašnjenja u izvršenju radova.

Nedostatak obavezivanja sredstava

Kod predmeta „Gorivo za vozila“ u vrednosti od 3,215€, je izvršeno obavezivanje sredstava nakon primanja računa od EO a ne prethodno pre stupanja u ugovorne sporazume.

Evidentiranje troškova na prikladnim kodovima

Kod predmeta "Snabdevanje Kamerama" u vrednosti od 6,492€ troškovi su evidentirani na kodu kancelarijsko snabdevanje a ne na prikladni ekonomski kod (kupovina opreme u vrednosti iznad 1000€ kod kapitalnih investicija).

Odabiranje EO ka odgovornim bez ispunjenja određenih kriterija

Kod predmeta "Snabdevanje opremom IT " u vrednosti od 22,963€, jedan od EO je ocenjen kao odgovornim. EO je doneo samo tri referencije, ali ne dostavljajući dotične ugovore, kao što se zahteva dosijeom tendera.

Zaključak

Mi zaključujemo da u testiranim uzorcima MALS nije razvila dovoljne kontrole što se tiče kapitalnih investicija, posebno kod procedura izvršenja isplata prema sporazumu. Nedostajao je pravilan proces nadzora projekata raspodeljenih u opštinama i to je izazvalo probleme i što se tiče nabavki i izvršenja obaveza na vreme. Nedostatak fondova za ispunjenje obaveza u sporazumima sa opštinama pokazuje da MALS nije planirala dobro budžet i stupila je u obaveze bez pokrića.

Preporuka 5

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Jačanje kontrola za radove na projektima da se sprovodi unutar definisanog roka, u protivnom da se preduzmu mere za kažnjavanja operatora;
- Planiranje, raspoloživost i obavezivanje budžetskih sredstava pre svakog ugovornog sporazuma za izvršenje projekata;
- Da ispunjenje obaveza nad EO je izvršeno u skladu sa sporazumom. Da se preuređuje prethodni sporazum između stranaka radi osiguranja ispunjenja obaveza;
- Povećanje kontrola u proceni tendera, kao i osiguranje da članovi dotične komisije tretiraju kriterije kao što se zahteva sa DT; i
- Da su svi troškovi evidentirani prema adekvatnim kodovima (prirode troškova).

6.1.3 Ostale kupovine

Odobravanje avansa za službena putovanja zaobilazeći procedure

Kod predmeta "Službena poseta delegacije MALS" u Hrvatskoj, primetili smo da u okviru delegacije su bili i dva novinara RTK.

Za dva angažovana novinara nema nekog odobrenog dokumenta za posetu Hrvatskoj. Troškovi za novinare plaćeni od budžeta MALS su bile u vrednosti od 1,500€, gde su uključeni: putovanje, prenoćište i hrana.

Zakašnjenja na zaključenja avansa od službenih putovanja

AU-20004/7 za službena putovanja zahteva da se avansi zaključuju unutar 15 dana nakon povratka sa putovanja. Mi smo primetili da je bilo zakašnjenja na zaključenju avansa kod dva slučajeve:

Kod predmeta "Službena poseta delegacije MALS" u SAD primetili smo da je delegacija bila na službenu posetu od 16-24 Oktobra 2011, dok zaključenje avansa je izvršeno datumom 05 Januar 2012, odnosno skoro sa dva meseca zakašnjenja.

Kod predmeta "Službena poseta delegacije MALS" u Albaniji je delegacija je bila na službenu posetu od 07-09 Juli 2011. dok zaključenje avansa je izvršeno u Martu 2012, odnosno osam (8) meseci zakašnjenja.

Zaključak

Zaključujemo da MALS treba da ojača procese u vezi sa putovanjima. To se primećuje na njenom nemaru za zaključenje na vreme avansa i neuspeh za osiguranje u svim slučajevima potrebne dokaze za obrazloženje datog novca. Takvi nedostaci utiču na trošenju fondova na neadkvatan način i neefikasne ciljeve.

Preporuka 6

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Pisanu dokumentaciju koja određuje ciljeve i razloge za učešće osoblja koja nisu civilni službenici u sastavu delegacije koji se plaćaju fondovima BK. Dokumentiranje treba da uključi agende i dotične pozive;
- Zaključenje avansa za službene posete unutar 15 dana nakon povratka sa putovanja; i

6.1.4 Subvencije i Transferi

Završni budžet u kategoriji subvencija i transfera je bio 429,319€, gde su potrošena 408,164€ ili 95% planiranog budžeta. Od njih, testirali smo 10 uzoraka u iznosu od 371,251€.

Mi smo primetili sledeće nalaze:

Davanje subvencija kroz neprikladni modul (kupovine)

Date subvencije za javne i ne javne korisnike u ISUFK treba da se evidentiraju na modul odobravanja.

Kod četiri isplata u vrednosti od 29,743€ subvencije nisu evidentirane na prikladni modul, nego na modul kupovine. To je u suprotnosti sa procedurama za davanje subvencija.

Davanje subvencija za kapitalne investicije

Prema pravilima Trezora, subvencije ne mogu da se daju u cilju trošenja za kapitalne investicije. Kod dva slučajeva primetili smo da su subvencije date opštinama za izvršenje projekata kapitalnih investicija, koje su:

- Kod predmeta "Asfaltiranje lokalnog puta u Karačevo" u vrednosti od 150,000€; i
- "Rehabilitacija i asfaltiranje puta u selo Dimc Opština Elez Han" u vrednosti od 100,000€.

Zbog nedovoljnog planiranja za subvencije, značajan iznos budžeta Ministarstva je ostao nepotrošen. Shodno tome, menadžment Ministarstva je odlučila da ga koristi za finansiranje kapitalnih projekata opština.

Zaključak

Zaključujemo da i procesi donošenja odluka i unutrašnje kontrole u MALS nije funkcionisala prikladno da obezbede efikasno upravljanje subvencija. Planiranje se ne oslanja na konkretnim potrebama i zahtevima, kao i nema jasnih procedura za davanje subvencija.

Nedostatak prikladne unutrašnje kontrole što se tiče izvršenja subvencija utiče da se one ne potroše u skladu sa Finansijska Pravila.

Preporuka 7

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Da izvršenje subvencija će ići kroz procedure odobravanja, dok njihovo evidentiranje u ISUFK će se obaviti u modul odobravanja.
- Da se subvencije planiraju u skladu sa zahtevima i potrebama kao i kriteriji za njihovu dodelu se izrađuju za osiguranje da se davanje subvencija vrši samo za kategorije određene pravnim okvirom.

6.2 Imovina

6.2.1 Tretiranje kapitalne i ne-kapitalne imovine

Spisak imovine MALS preuzeta sa Trezora sadrži neto vrednost imovine od 6,415,484€.

Mi smo pregledali registar računovodstva, opšti registar imovine i njihovo upravljanje u skladu sa AU Br.. 21/2009 o Registriranju i Upravljanju Vladine Imovine.

Projekti kapitalnih investicija finansirana od strane MALS po dotičnim opštinama se evidentiraju na registrima računovodstva Opština.

Sa naših testiranja mi smo primetili nekoliko nedostataka što se tiče upravljanja i evidentiranja imovine, kao što su:

- Opšti registar imovine ne sadrži sve elemente koji se zahtevaju AU 21/2009. Na registru smo primetili da nedostaju barkodovi i serijski brojevi;

- Kod jednog slučaja kupovina opreme ;Outdoor Megapixel i IR camera; u vrednosti od 1,267€ nije evidentirana na Registru Računovodstva (ISUFK).
- Fizičko prebrojavanje (inventarizacija) imovine je izvršeno za 2011 godinu, kao što se zahteva sa AU. Ali, nije izvršeno usaglašavanje podataka sa registra imovine sa izveštajem inventarizacije.

Zaključak

Nedostatak potpunih evidencija o imovini pokazuje slabost u upravljanju imovinom. To pokazuje da MALS nije razvio dovoljne kontrole. Takođe, ne usaglašavanje podataka sa opšteg registra imovine sa izveštajem inventarizacije utiče na ne evidentiranje razlika između ova dva registra. Dakle, kvalitet izveštavanja imovine nije dovoljan.

Preporuka 8

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Da registri imovine su potpuno tačni. Sva imovina sa vrednošću iznad 1000€ da se evidentiraju na registru Računovodstva (ISUFK); i
- Usaglašavanje podataka između opšteg registra imovine i izveštaja inventarizacije, kako bi se pronašle razlike i da se preduzimaju potrebne mere za ažuriranje tog registra.

6.3 Tretiranje dugova

Nepodmirene obaveze nad snabdevačima na kraju 2011 godine su bile u vrednosti od 52,215€.

Nepodmirene obaveze pretežno se tiču troškovima predstavljanja, snabdevanju gorivom, održavanje vozila, dnevnice itd.

Ključni razlog za neizvršenje obaveza na vreme, prema odgovornim službenicima je bio nedostatak obavezanih fondova i zakašnjenja u primanju računa.

Zaključak

Neadekvatno planiranje sredstava i nedostatka kontrole u vezi primanja fakture na vreme je uticalo da MALS stupa u obaveze bez raspoloživosti sredstava. Stupanje u obaveze predstavlja poteškoću na izvršenju projekata u narednoj godini. To iz razloga pošto isplata prenošenih obaveza smanjuje budžet tekuće godine.

Preporuka 9

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Bolje predviđanje i kontinuiran nadzor fondova određenih za kategoriju troškova.

6.4 Sadašnje izveštavanje i vremenski rokovi za ukupan budžetski proces

MALS ispunjava svoje sadašnje obaveze za spoljno izveštavanje, kao što su:

- Tokom 2011 godine, MALS je pripremila i dostavila redovne tromesečne izveštaje kod Ministra MF;
- Dostavila je izveštaj performanse za 2010 godinu pri Trezor datumom 26.08.2011, uprkos činjenice da FP -05/2011 zahteva da unutar jednog meseca nakon što BO prima revidirane finansijske izveštaje da se dostavi ovaj izveštaj pri Ministru Finansija, ali ne kasnije od datuma 15 Avgust.
- Dostavila je na vreme Devetomesečne Finansijske Izveštaje;
- Usvojila je i dostavila na vreme pri KGR plan delovanja za sprovođenje preporuka revizije;
- Dostavila izveštaje o dugovima pri MF; i
- Dostavila je na vreme preliminarne i završni plan nabavke za 2011 godinu pri AJN.

Zaključak

MALS je u velikoj meri ispunila tekuće zahteve za spoljno izveštavanje. Izuzetak od ovoga je zakašnjenje u dostavljanju izveštaja performanse kao što se zahteva sa FP -05/2011 o Godišnjem Izveštavanju BO.

Preporuka 10

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi da:

- Godišnji izveštaji performanse su dostavljeni unutar određenog roka kao što se zahteva prema zakonu.

7 Kontrola upravljanja

7.1 Sistemi unutrašnje kontrole

Generalno, MALS ima dobro dizajniran sistem unutrašnje kontrole koji određuje kako treba kontrolno okruženje. Identifikovani nalazi pokazuju da ovaj sistem nije funkcionisao kako treba.

MALS ima strukturane nivoe odgovornosti i davanja računa unutar organizacije. Aktivnosti kontrole su raspodeljeni na prikladnim delovima organizacije. Podela dužnosti i kontrole su izgrađene unutar nje.

Kontrole ne deluju za obezbeđivanje dobrog funkcionisanja, transparentnog i konkurentnog na nekoliko polja.

Proces nabavki, upravljanja i evidentiranja imovine još uvek se prati nedostacima. Ministarstvo takođe se suočava sa slabostima u izvršenju sporazuma sklopljenih sa opštinama za izvršenje kapitalnih investicija i procedure davanja subvencija za javne i ne javne entitete. MALS i dalje ima problema sa planiranjem i nadgledanjem budžeta, rezultirajući time da mnoge obaveze se prenesu u narednoj godini.

Zaključak

Sistem unutrašnje kontrole ne funkcioniše prikladno na svim njegovim delovima. Treba dalje istaknuti da problemi što se tiče nabavke, upravljanju imovine i obaveza su ključna pitanja na kojima MALS treba da se fokusira za poboljšanje situacije.

Preporuka 11

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Jačanje unutrašnje kontrole na poljima sa izrazitim slabostima, identifikaciju razloga koji su prouzrokovali te slabosti i konkretne mere za njihovo eliminisanje.

7.2 Sistem unutrašnje revizije

MALS ima osnovanu JUR koja se sastoji od Direktora Unutrašnje Revizije i jednog službenika.

JUR je pripremila godišnji i strateški plan revizije za 2011-2013. Tokom godine, JUR je uspela da izvrši pet revizija na osnovu godišnjeg plana kao i dve revizije zasnovane na zahtev menadžmenta.

Na godišnjem planu su predviđene da se izvrše 7 (sedam) revizija kao i savetodavne usluge za preventivne revizije. Naša revizija je zaključila da ova jedinica nije ispunila u potpunosti godišnji plan revizije.

Takođe, JUR nije izradila ka statut jedinice koji bi pomagao u izvršenju ciljeva i stremljenjima JUR.

JUR, tokom godine je izradila tri mesečna izveštaja o izvršenim revizijama i aktivnostima UR koje je dostavila pri Centralnoj Jedinici Usaglašavanja za Unutrašnju Reviziju.

Svi izveštaji revizije su praćeni nalazima i preporukama. Nalazi i preporuke JUR nisu praćene konkretnim planovima delovanja od dotičnih departmana.

MALS je osnovao komiteti revizije datumom 31.01.2011, u sastavu od 3 (tri) članova. Komitet kasnije je restruktuiran odlukom Menadžmenta iz datuma 30 Maj 2011. Komitet revizije je izradio statut Komitet u Septembru 2011 godine.

Tokom 2011 godine on je održao tri redovna sastanka, gde je analiziran rad JUR- kao i sprovođenje preporuka.

Zaključak

Uzeto u celini, u poređenju sa prethodnim godinama, tokom 2011 godine se vidi jedan napredak što se tiče fokusiranja na reviziji procesa u tekućoj godini kao i rastu uloge nadgledanja Komiteta Revizije. Ipak, organizacija još uvek nije uradila dovoljno za izrađivanje konkretnih planova za adresiranje datih preporuka od strane JUR.

Preporuka 12

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi:

- Izradu statuta JUR sa ciljem povećanje funkcionalnosti ove jedinice;
- Da JUR ispunji svoj plan revizije, svoj rad da fokusira više na nadgledanju finansijskog upravljanja i kontrola u skladu sa dotičnim procedurama usvojenih od strane MF; i
- Izradu Plan delovanjakoji određuje konkretne mere koja doprinose adresiranju preporuka JUR.

8 Opšti zaključak o Menadžmentu MALS

Naš je zaključak da menadžment MALS ima dizajniran sistem unutrašnje kontrole. Ali, u nekoliko slučajeva MALS još nije uspeo da uspostavi i sprovodi u celosti funkcionisanje ovih kontrola..

Nedostaci u izradi GFI iako nisu dovoljno materijalne da bi uticale na mišljenje revizije zahtevaju adresiranje od strane menadžmenta.

Naši nalazi takođe pokazuju da MALS ne obavlja kontinuirano nadgledanje procesa izvršenja budžeta u kategoriji kapitalnih transfera i podršku opštinama.

Problemi sa nabavkom, subvencijama i upravljanjem imovine su pitanja koja pokazuju da MALS treba da poboljša odgovornost i transparentnost što se tiče administrativnih mera.

Zakašnjenja u vezi sa isplatama, ili ne obavezivanju sredstava na vreme, zaključenje avansa sa zakašnjenjem, itd su uticale na izvršenju planova MALS na neefikasan e ne efektivan način.

Opšta Preporuka

Preporučujemo Ministra MALS da obezbedi da:

- Stalni Sekretar pregledava i analizira sprovođenje postojećeg sistema kontrole unutar onih polja sa izrazitim nedostacima, kako bi stavila u funkciji odgovornost i davanje računa u skladu sa određenim zadacima i odgovornostima; i
- Pregled sadašnjih procesa i procedura sa namerom osiguranja usluga na što efikasniji i efektivniji način u skladu sa zahtevima Upravljanja Javnih Finansija.

Dodatak I. Razne vrste Mišljenja revizije

(preuzeto od ISSAI 400)

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

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

a) Kada su finansijski izveštaji pripremljeni koristeći osnove i prihvatljive politike računovodstva koje su primenjene na održiv i stalan način;

b) Kada su izveštaji u skladu sa statusnim zahtevima i važećim zakonskim propisima;

c) Kada su prezentirani nalazi finansijskih izveštaja u vezi entiteta u kome je izvršena revizija, skladu sa saznanjima revizora; i

d) Kada je obavljeno adekvatno prelistanje svih materijalnih pitanja, relevantnih za finansijske izveštaje.

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

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

a) da li je bilo ograničenja u delokrugu revizora

b) revizor smatra da su pregledi nekompletni ili su rastrojeni, ili pak postoji neka neopravdana podela u smislu poznatih knjigovodstvenih standarda, ili

c) postoje nejasnoće koje utiču na finansijske preglede.

13. **Kvalifikovano mišljenje.** Tamo gde se revizor ne slaže ili je nesiguran u vezi jednog ili više artikala u finansijskim pregledima a koji mogu biti od materijalnog značaja ali ne i fundamentalni u smislu pregleda, potrebno je izneti kvalifikovano mišljenje. Sastavljanje mišljenja naravno ukazuje na zadovoljavajući rezultat u odnosu na kontrolirani subjekat, a vezano za konkretan ili precizan pregled pitanja nesaglasnosti ili nejasnoća koja pokreću kvalifikovano mišljenje. Pomaže korisnike ako je finansijski efekat nejasnoće ili nesporazuma određen od strane revizora, iako se to uvek ne praktikuje.

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

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

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

Dodatak II: Stanje preporuka iz prethodne godine

Komponenta Revizije	Date preporuke	Potpuno sprovedene preporuke	Delimično adresirane	Ne adresirane
V. Godišnji Finansijski Izveštaji	Obelodanjivanja imovine na finansijskim izveštajima.			Nisu preduzete potrebne mere. Preporuka nije adresirana.
VI.1 Troškovi	1. Isplate za kapitalne investicije sa subvencija. 2. Registriranje troškova na neadekvatnim kodovima			Nisu preduzete potrebne mere. Preporuka nije adresirana.
VI.1.2 Ostale kupovine	Prekoračenje troškova za fiksnu telefoniju	Preduzete su mere i preporuka je adresirana		
1.3 Nadoknada (Plate i Dnevnice)	Lože ažuriranje dosijea osoblja, kao što je ne potpisivanje mesečnih plata.	Preduzete su mere i preporuka je adresirana		
1.4 Subvencije i Transferi	Isplata projekata od kategorije subvencija			Nisu preduzete potrebne mere. Preporuka nije adresirana.
VI.2. Kapitalna i ne kapitalna imovina	1. Sveobuhvatni registar zgrada i opreme i iste da se obelodanjuju na FI.		1. Fizičko prebrojavanje imovine je izvršeno u određenom periodu, ali	

	2. Fizičko prebrojavanje imovine i usklađenje rezultata prebrojavanja sa podacima računovodstva i registrom imovine.		nisu usaglašeni podaci registra imovine sa izveštajem inventarizacije. 2. Postoji jedan napredak kod evidentiranja imovine ali nije izvršeno obelodanjivana kako treba na FI.	
VII.1 Sistemi Unutrašnje Kontrole				
VII.2 Unutrašnja revizija	1. JUR tokom pripreme godišnjeg plana da se fokusira na procesima tekuće godine. 2. Preporuke JUR da se adresiraju od strane menadžmenta sa konkretnim planovima delovanja od dotičnih departmana. 3. Jačanje KR za prikladno nadgledanje planova i rezultat revizije.		Unutrašnji revizor je fokusiran na reviziju procesa tekuće godine kao i jačan je komitet revizije. Ali, nema napretka što se tiče konkretnim planovima delovanja od departmana za sprovođenje preporuka JUR.	