



Finansira
Evropska Unija

I Z V E Š T A J

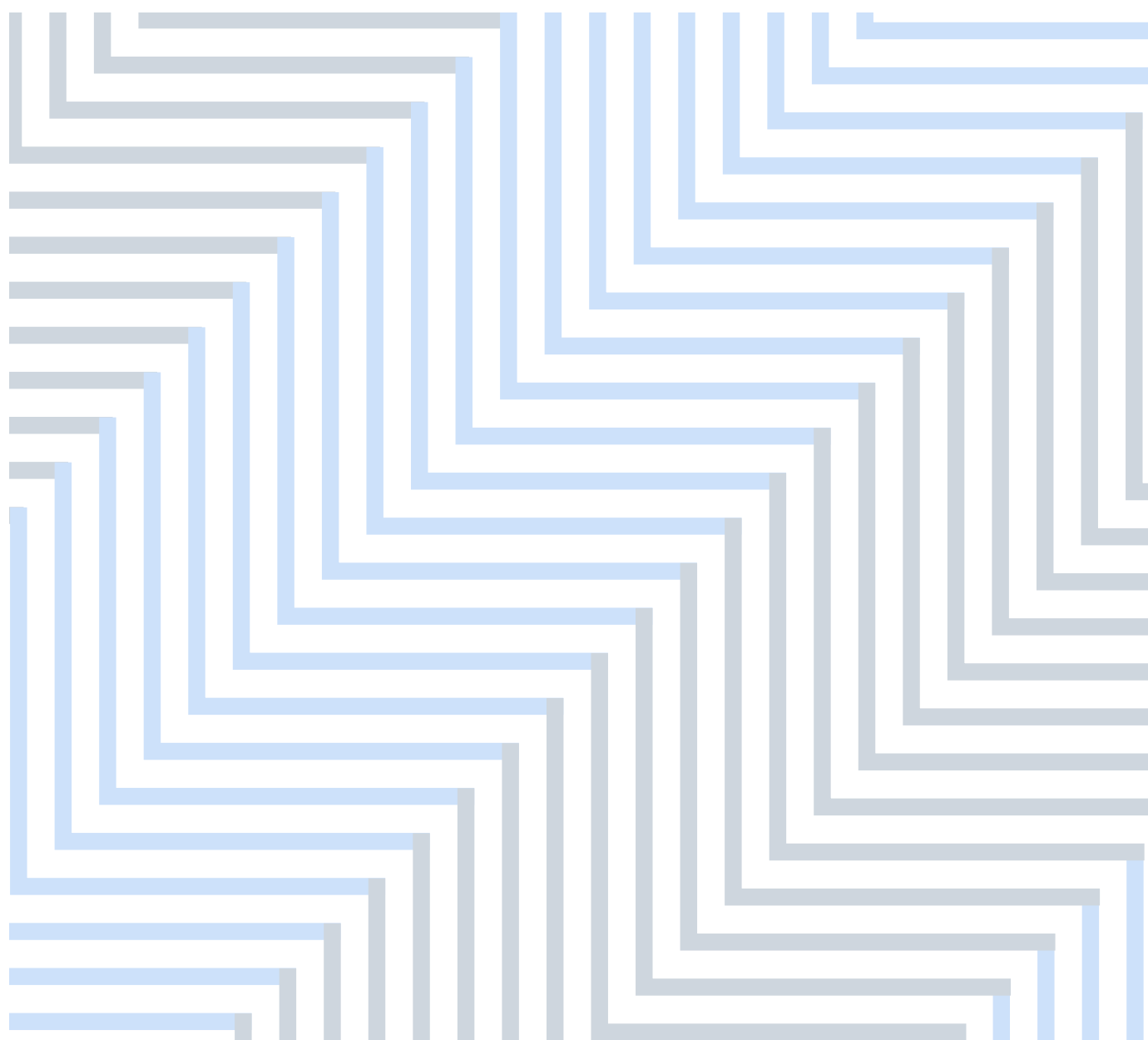
Nadzor nad Sprovođenjem Zakona o Unutrašnjoj Kontroli Javnih Finansija

KOMISIJA ZA NADGLEDANJE JAVNIH FINANSIJA

IZJAVA O ODRICANJU OD ODGOVORNOSTI: Ovaj izveštaj priredio je Odbor za nadzor javnih finansija uz podršku Demokratije Plus (D+). D+ je dao svoj doprinos kao deo projekta pod nazivom „Dobro upravljanje: javne nabavke i donošenje naprednih politika“ čiju realizaciju finansira Evropska unija (EU).

Sadržaj ovog izveštaja predstavlja isključivu odgovornost Odbora za nadzor javnih finansija i D+ i ni na koji način ne odražava gledišta Evropske unije.

Nadzor nad Sprovođenjem Zakona o Unutrašnjoj Kontroli Javnih Finansija



UVOD

Ovaj izveštaj sadrži nalaze koji su proizašli iz nadzora nad sprovođenjem Zakona o unutrašnjoj kontroli javnih finansija¹ koji je obavila radna grupa za nadzor nad sprovođenjem ovog zakona obrazovana u okviru Odbora za nadzor javnih finansija Skupštine Kosova, uz podršku Demokratije Plus (D+). Period nadzora nad sprovođenjem ovog zakona trajao je od 1. marta do 1. septembra 2022. godine.

Koncept unutrašnje kontrole javnih finansija datira još iz drevnog Egipta², ali se duž vremena menjao, i prilagođen je u mnogim zemljama kao što su Sjedinjene Američke Države (SAD), Australija i Velika Britanija³, itd. SAD su među prvim zemljama koje su uključile standarde profesionalne revizije u sisteme unutrašnje kontrole javnih finansija.

Godine 1985. osnovan je Komitet sponzorskih organizacija Tredvej komisije (COSO).⁴, sa ciljem da pomogne organizacijama da poboljšaju učinak, unapređujući internu kontrolu, upravljanje rizikom, dobro upravljanje i sprečavanje prevare. COSO predstavlja najpoznatiji međunarodni model interne kontrole javnih finansija. Ovaj model se sastoji od pet komponenti⁵ koje su međusobno povezane i primenjene ne samo u odnosu na subjekat, već i u odnosu na njegove sastavne strukture, aktivnosti i procese.

1 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-021 o unutrašnjoj kontroli javnih finansija. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

2 William Hackett & Sybil C. Mobley. "Auditing perspective of the historical development of internal control". University of Mississippi. 1-1-1976 https://egrove.olemiss.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1184&context=dl_proceedings (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

3 Kwaky E.Agyapong. "Internal Control Activities as a Tool for Financial Management in the Public Sector: A Case Study of Ghana Post Company Limited". University of Nebraska O Lincoln. 2017. (<https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=jade> poslednji put pristupljeno 28.07.2022).

4 Komitet sponzorskih organizacija Tredvej komisije. <https://www.coso.org/SitePages/About-Us.aspx?web=1> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

5 Joseph Kirkpatrick. 5 Components of Internal Control. 2019. <https://kirkpatrickprice.com/video/5-components-internal-control/> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

Na Kosovu je interna kontrola za subjekte u javnom sektoru zakonom po prvi put uređena 2006. godine, kada je stupio na snagu Zakon o internoj reviziji⁶. Usvajanje ovog zakona od strane Skupštine Kosova imalo je za cilj da poveća operativnu, upravljačku efikasnost i praćenja rada subjekata u javnom sektoru, na centralnom i lokalnom nivou. Od tada do 2019. godine, ovaj zakon i njegovi podzakonski akti su dva puta pretrpeli promene: septembra 2009. i devet godina kasnije, marta 2018. godine.

Zakon o unutrašnjoj kontroli javnih finansija (ZUKJF) na snazi⁷ koji je predmet nadzora nad sprovođenjem zakona, usvojen je u Skupštini Kosova marta 2018. godine i stavlja van snage zakon o internoj reviziji iz 2009. godine.

Ovaj zakon se suštinski razlikuje od prethodnih zakona time što ne samo da uređuje aspekt interne revizije, već se proteže i na druge dve oblasti: finansijsko upravljanje i kontrolu, kao i koordinaciju i harmonizaciju unutrašnje kontrole javnih finansija.

Nadzor nad sprovođenjem zakona predstavlja jedan od primarnih zadataka Skupštine Kosova, odnosno odbora u kojima u skladu sa Poslovnikom o radu Skupštine⁸, skupštinski odbori, shodno svojim planovima rada, vrše nadzor nad sprovođenjem pojedinih zakona.

Odbor za nadzor javnih finansija⁹ je prilikom usaglašavanja plana rada Odbora za 2022. godinu, odlučio da uključi nadzor nad sprovođenjem ZUKJF-a. Odnosni odbor je osnovao radnu grupu za nadzor nad sprovođenjem uz podršku D+.

6 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-128 o internoj reviziji. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2650> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

7 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-021 o unutrašnjoj kontroli javnih finansija. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (poslednji put pristupljeno 07.10.2022).

8 Službeni list Republike Kosovo. Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo. 2022. Član 99. Nadležnost odbora za nadzor nad sprovođenjem zakona. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61266&fbclid=IëAR2pkg1ËSEcT13ZFBSGCBPz0Vh5lt7ysr9nvzgMndq-6nYhvjljBQF00qKQ> (poslednji put pristupljeno 28.07.2022).

9 Skupština Kosova. VIII skupštinski saziv. Sastav Odbora za nadzor javnih finansija. <https://kuvendikosoves.org/shq/komisionet/komisioni/?committee=57> (poslednji put pristupljeno 10.10.2022).

METODOLOGIJA

U funkciji nadzora nad sprovođenjem ZUKJF-a, D+ je koristio primarne i sekundarne izvore u prikupljanju podataka od subjekata u javnom sektoru na Kosovu, koji upravljaju javnom imovinom i/ili koriste javna sredstva.

Kao primarni izvori nadzora korišćeni su upitnici za samoocenu, koji su dostavljeni broju od dvadeset četiri (24) budžetske organizacije. Upitnike su popunili rukovodioci subjekata u javnom sektoru i direktori jedinica za internu reviziju (JIR) u tim budžetskim organizacijama.

Sem slanja upitnika, obavljene su i tri posete u okviru rada radne grupe Odbora za nadzor javnih finansija. Prva poseta je realizovana Centralnoj jedinici za harmonizaciju (CJH) kao posebnom odeljenju u Ministarstvu finansija, rada i transfera (MFRT). Druga poseta je realizovana kroz sastanak sa rukovodiocima javnog preduzeća „Telekom Kosova“ gde je razgovarano o primeni preporuka iz izveštaja o reviziji Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR). Treća poseta je obavljena u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), gde je razgovarano i u vezi sa sprovođenjem preporuka iz izveštaja NKR-a i izazovima u primeni ZUKJF u ovoj budžetskoj organizaciji.

Kao sekundarni izvori nadzora, uzeti su godišnji izveštaji Centralne jedinice za harmonizaciju, koje Vladi podnosi Ministarstvo finansija, godišnji finansijski izveštaji NKR-a, i izveštaji o nadzoru SIGMA-e za Kosovo u oblasti upravljanja javnim finansijama.

USKLAĐIVANJE ZAKONA I DONOŠENJE PODZAKONSKIH AKATA

Na osnovu poseta radne grupe i odgovora pojedinih budžetskih organizacija, uočeno je da Zakon o javnim preduzećima i Zakon o električnoj energiji nisu u saglasnosti sa ZUKJF-om kada je reč o uređivanju interne revizije.

Zakon o javnim preduzećima nije u skladu sa ZUKJF-om, pošto interni revizor prema ZUKJF-u ima funkcionalnu nezavisnost u planiranju poslova revizije, u vršenju revizije i izveštavanju, dok prema Zakonu o javnim preduzećima¹⁰, interni revizor za poslove revizije se rukovodi i postupa shodno nadležnostima Odbora za reviziju.

U javnim preduzećima, interni revizor uglavnom podnosi izveštaje Odboru za reviziju i obavlja svoju funkciju prema uputstvima Odbora.¹¹ Pošto deluju u okviru nadležnosti Odbora za reviziju, interni revizori obavljaju savetodavne poslove, a ne poslove pružanja usluga putem ispitivanja. Ovu zabrinutost je izneo i rukovodilac JVP „Ibar-Lepenac“ ad, koji je u odgovoru na upitnik zatražio usaglašavanje ova dva zakona u vezi sa nadležnostima internih revizora.

Zakon o električnoj energiji se takođe poziva na Zakon o javnim preduzećima kada je reč o kvalifikacijama i stručnom iskustvu članova Odbora za reviziju, kao i dužnostima i odgovornostima ovog odbora.¹²

¹⁰ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-087 o javnim preduzećima. Član 26. <https://gzk.rksgov.net/Act-Detail.aspx?ActID=2547> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

¹¹ Ibid

¹² Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 05/L-085 o električnoj energiji. Član 15. <https://gzk.rks-gov.net/Act-Detail.aspx?ActID=12744> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

Kada je reč o donošenju podzakonskih akata za sprovođenje ZUKJF, Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) u okviru MFRT-a je saopštila da je do sada za sprovođenje zakona doneto sedam (7) podzakonskih akata, dok se planira donošenje još tri (3) podzakonska akta:

- Administrativno uputstvo o nacionalnom programu obuke i sertifikovanju internih revizora u javnom sektoru;
- Administrativno uputstvo o obezbeđivanju kvaliteta rada internih revizora;
- Nacrt Priručnika o finansijskom upravljanju i kontroli (14 procedura).

Na sastanku radne grupe CJH¹³, saopšteno je da je pripremljen cirkular kojim se preporučuje svim SJS-ima koji su formirali Odbor za reviziju da postupe isto i kada je reč o finansijskoj naknadi članova ovih odbora.

¹³ Sastanak je održan 17.03.2022. godine u kancelarijama odeljenja Centralne jedinice za harmonizaciju pri Ministarstvu finansija, rada i transfera.

NEDOVOLJNI RESURSI NA POLJU INTERNE REVIZIJE I PROBLEMI SA ORGANIZOVANJEM STRUČNOG USAVRŠAVANJA

Interna revizija predstavlja jedan od glavnih elemenata u sistemu unutrašnje finansijske kontrole, ali je funkcionalno nezavisna od sistema i ove osobe su direktno odgovorne rukovodiocu subjekta u javnom sektoru.

Prema godišnjem konsolidovanom izveštaju o funkcionisanju sistema unutrašnje kontrole javnih finansija za 2021. godinu, 98.98% budžeta Republike Kosovo je predmet interne revizije. Prema ovom izveštaju, od 87 subjekata u javnom sektoru (SJS)¹⁴, njih 69 obavljalo je funkciju interne revizije 2021. godine. Od ovih 69 subjekata, 62 su obavila funkciju interne revizije preko nezavisnih jedinica za internu reviziju a sedam (7) subjekata u javnom sektoru i preko odeljenja za internu reviziju pri Ministarstvu finansija, rada i transfera¹⁵.

Jedan od glavnih problema koji preovlađuje i dalje je nedovoljan broj internih revizora u SJS, koji ne ispunjavaju zakonske kriterijume koji proizilaze iz Uredbe o osnivanju i sprovođenju funkcije interne revizije¹⁶, koji predviđa:

- subjekat u javnom sektoru sa budžetom većim od sedam (7) miliona evra, mora imati najmanje tri (3) interna revizora;

¹⁴ Subjekti u javnom sektoru na Kosovu koji upravljaju javnom imovinom i/ili koriste javna sredstva, kao što su: subjekti centralne i lokalne uprave, kao i posebni fondovi; javna preduzeća, javne finansijske institucije, druge organizacije koje troše javna sredstva, na osnovu međunarodnih ugovora u vezi sa ovim sredstvima ili uz garanciju centralne i lokalne vlasti.

¹⁵ Godišnji konsolidovani izveštaj o funkcionisanju sistema interne kontrole javnih finansija u subjektima u javnom sektoru za 2021. godinu. Centralna jedinica za harmonizaciju, Ministarstvo finansija, rada i transfera.

¹⁶ Službeni list Republike Kosovo. Uredba VRK-a br. 01/2019 o osnivanju i sprovođenju funkcije interne revizije subjekata u javnom sektoru. Član 5. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18441> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

- subjekat u javnom sektoru sa budžetom od tri (3) miliona evra do sedam (7) miliona evra, mora imati najmanje dva (2) interna revizora;
- subjekat u javnom sektoru sa budžetom manjim od tri (3) miliona evra, funkciju interne revizije mora obavljati i na druge načine predviđene uredbom (dužni su da podnesu zahtev za internu reviziju ministru finansija, Centralnoj jedinici za harmonizaciju (CJH) i Jedinici za internu reviziju da ovaj subjekt u javnom sektoru uvrste u svoj plan revizije do stvaranja sopstvenih revizorskih kapaciteta.

Od 24 SJS-a odabrana za nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, njih 10 ili 41% ne ispunjava zakonski uslov kada je reč o broju internih revizora.

Međutim, iako su neke institucije sa visokim budžetom ispunile zakonske uslove za minimalni broj internih revizora, ljudski kapaciteti u ovoj oblasti nisu dovoljni da pokriju obim posla. Iz tog razloga, Opština Kosovo Polje, Opština Prizren i Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MALU), izrazili su potrebu za povećanjem ljudskih resursa JIR-a, kako bi pokrili sve subjekte aktivnostima revizije.

Drugi problem u funkcionisanju interne revizije u budžetskim organizacijama je nedostatak komunikacije i koordinacije između jedinica za internu reviziju. Ovaj problem je istaknut na sastanku u MUP¹⁷, gde je naglašeno da ne postoji saradnja između jedinica za internu reviziju koje funkcionišu u okviru iste budžetske organizacije, odnosno MUP-a. Ovo se dešava zbog činjenice da JIR u okviru Kosovske policije (izvršna agencija u okviru MUP-a) podnosi izveštaj samo glavnom administrativnom službeniku (npr. direktoru policije), ali ne i ministru MUP-a, koji je glavni administrativni službenik budžetske organizacije u celini. Isto tako, odeljenja u okviru ovog ministarstva snose odgovornost glavnom finansijskom službeniku (generalnom sekretaru) koji je odgovoran za nadzor svih finansijskih aktivnosti SJS, ali se finansijski izveštaji izvršnih agencija dostavljaju direktno kabinetu ministra.

¹⁷ Sastanak održan 20. 05. 2022. godine u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Kada je reč o ovom pitanju, kabinet MUP-a je zatražio pravno mišljenje¹⁸ od pravnog odeljenja MUP-a u vezi sa organizacionim strukturama JIR-a u MUP-u, uz sugestiju da ova budžetska organizacija ima samo jednu centralizovanu JIR, koja bi bila direktno odgovorna ministru. I pored ove sugestije, pravno mišljenje se odnosilo na organizovanje JIR u izvršnim agencijama definisanim Zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (ZOFDUNA).¹⁹

ZOFDUNA izričito propisuje da agencije koje imaju manje od pedeset (50) zaposlenih, obavljaju opšte usluge upravljanja, finansijskog upravljanja, upravljanja ljudskim resursima i interne revizije, preko odgovorne administrativne jedinice u okviru ministarstva. Kada je reč o velikim agencijama sa složenom delatnošću, koje broje više od 50 zaposlenih (kao što je slučaj sa Policijom Kosova), koje takođe ispunjavaju kriterijume propisane članom 19. ZUKJF-a, i budžetske kriterijume iz člana 5. Uredbe o uspostavljanju i sprovođenju funkcije interne revizije u subjektu u javnom sektoru, imaju pravo da osnuju jedinice opšte uprave, finansijskog upravljanja, upravljanja ljudskim resursima i interne revizije.

18 Ministarstvo unutrašnjih poslova. Pravno odeljenje. Pravno mišljenje DL/3-2022, br. 122 od dana 08.06.2022.

19 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-13 o organizovanju i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija. Član 26, stav 3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

TABELA 1. Subjekti u javnom sektoru kojima nedostaju interni revizori koji su bili deo istraživanja.

Institucija	Budžet za 2022. godinu ²⁰	Br. internih revizora ²¹	Br. internih revizora shodno Uredbi
Ministarstvo administracije lokalne uprave	6,652,075	1	2
Opština Kosovo Polje	11,656,080	2	3
Opština Đakovica	26,330,580	1	3
Opština Prizren	47,788,686	2	3
Opština Suva Reka	16,334,504	1	3
Centralna izborna komisija	5,913,951	1	2
Pošta Kosova*	10,434,397	1	3
Trezor Kosova	13,864,891	1	3
Javno preduzeće „Ibar Lepenac“	9,500,669	1	3
Kosovska akademija za javnu bezbednost	3,367,169	1	2

Još jedan problem u sprovođenju ZUKJF-a ostaje organizovanje obuka za kontinuirani profesionalni razvoj internih revizora, kako bi se očuvala njihova profesionalna sertifikacija, kao zahtev propisan ZUKJF-om:

„Direktor Jedinice za internu reviziju i interni revizori kontinuirano razvijaju stručna znanja i veštine, i održavaju svoje profesionalne kvalifikacije pohađanjem šezdeset (60) časova obuke u roku od dve (2) uzastopne godine, u skladu sa kriterijumima propisanim članom 22. Zakona o unutrašnjoj kontroli javnih finansija”²².

20 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 08/L-066 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2022. godinu. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60239> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

21 Podaci iz upitnika koje su popunili čelnici SJS.

22 Službeni list Republike Kosovo. Zakon o unutrašnjoj kontroli javnih finansija. 2018. Član 25, tačka 3.3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (poslednji put pristupljeno 27.09.2022).

CJH je, na osnovu zakona, odgovorna za izradu programa obuke iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole, kao i za organizovanje obuka²³. Probleme sa organizovanjem obuka prijavilo je osam (8) budžetskih organizacija kroz odgovore na upitnike, među njima i Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSPPI) koje je izvestilo da od 2020. godine nije organizovalo nijednu obuku usled mera za sprečavanje širenja KOVIDA 19.

Probleme sa organizovanjem obuke za stručno usavršavanje internih revizora prijavila je i opština Lipljan, koja je, zbog nedostatka budžeta, imala poteškoća da ispuni časove obuke za interne revizore. Rukovodioci SJS-a, na osnovu Uredbe²⁴, moraju obezbediti dovoljan budžet kako bi svi interni revizori bili u prilici da učestvuju u kontinuiranom stručnom usavršavanju neophodnom kako bi zadržali svoje profesionalne sertifikate.

Druge dve budžetske organizacije (Odeljenje trezora i Centralna izborna komisija) izrazile su nezadovoljstvo nivoom obuka internih revizora, zahtevajući da CJH reši ovaj problem. Takođe, za neaktivne sertifikovane revizore se ne organizuju obuke za kontinuirano stručno usavršavanje internih revizora, zbog čega se ovi stručni kadrovi ne upoznaju sa najnovijim promenama u oblasti revizije.

23 Službeni list Republike Kosovo. Zakon o unutrašnjoj kontroli javnih finansija. 2018. Član 30, tačka 3.3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (poslednji put pristupljeno 27.09.2022).

24 Službeni list Republike Kosovo. Uredba VRK - br. 01/2018 o osnivanju i sprovođenju funkcije interne revizije subjekata u javnom sektoru, član 9, tačka 8. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18441> (poslednji put pristupljeno 27.09.2022).

UPRAVLJANJE RIZIKOM I IZRADA STRATEŠKIH I GODIŠNJIH PLANOVA SUBJEKATA U JAVNOM SEKTORU

Subjekti u javnom sektoru (SJS) moraju da obezbede uspostavljanje sistema upravljanja rizikom i sprovođenje postupaka smanjenja rizika u cilju postizanja ciljeva organizacije.²⁵ Upravljanje rizikom podrazumeva proces identifikovanja, procene i praćenja rizika sa kojima se SJS suočava u postizanju svojih ciljeva, kao i vršenje neophodnih kontrola kako bi se izloženost riziku zadržala na prihvatljivom nivou za instituciju.

SJS-i su zabeležili napredak u izradi dokumenta o upravljanju rizikom i nadzoru nad sprovođenjem procesa upravljanja rizikom, međutim, postoji potreba da se poboljša princip „procene rizika od prevara“. Godišnji izveštaj CJH-a takođe pominje činjenicu da neke JIR nisu sprovele procenu rizika za sve identifikovane sisteme i nisu dokumentovale²⁶ ove procene. Na osnovu uzorka institucija (budžetskih organizacija) uključenih u ovo istraživanje, Opština Priština je saopštila da još uvek nije sačinila listu rizika.

Jedinice za internu reviziju takođe su obavezne da izrade strateške planove i godišnje planove. Strateški plan JIR-a je izrađen na tri (3) godine, dok godišnji plan mora biti izveden iz strateškog plana i donosi se na period od (1) godine²⁷. Strateške planove mora izraditi JIR, na osnovu plana rizika koji je izradila viša uprava SJS, imajući u vidu da su strateški i godišnji plan predvideli nivoe rizika.

25 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-021 o unutrašnjoj kontroli javnih finansija, član 4, stav 1.7. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (poslednji put pristupljeno 27.09.2022).

26 Službeni list Republike Kosovo. Uredba MF br. 01/2019 o finansijskom upravljanju i kontroli. Član 31, stav 2.3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=19412> (poslednji put pristupljeno 27.09.2022).

27 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-021 o unutrašnjoj kontroli javnih finansija, član 23, stav 1.2. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (poslednji put pristupljeno 27.09.2022).

Usvajanje strateškog plana i godišnjeg plana vrši Odbor za reviziju i viša uprava SJS-a, nakon čega se planovi prosleđuju Centralnoj jedinici za harmonizaciju u MFRT-u. Prema poslednjem izveštaju iste, neki JIR-i nisu predstavili slabosti unutrašnje kontrole i nisu planirali odgovarajući broj revizija u poređenju sa izvorima revizije²⁸. Viša uprava SJS u nekim slučajevima nije usvojila strateške i godišnje planove i ova situacija sprečava direktore JIR-a da izrade strateške i godišnje planove, na način propisan standardima revizije.

Na osnovu uzorka institucija (budžetskih organizacija) uključenih u ovo istraživanje, ovo je slučaj u Ministarstvu životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSPPI), gde je direktor JIR-a saopštio da viša uprava nije usvojila godišnji izveštaj, strateški plan i godišnji plan za 2022. godinu.

²⁸ Godišnji konsolidovani izveštaj o funkcionisanju sistema unutrašnje kontrole javnih finansija u subjektima u javnom sektoru za 2021. godinu. Centralna jedinica za harmonizaciju, Ministarstvo finansija, rada i transfera.

Formiranje odbora za reviziju

Uloga, misija i funkcija Odbora za reviziju propisani su članom 20. ZUK-JF-a i Administrativnim uputstvom²⁹ za osnivanje i funkcionisanje Odbora za reviziju u SJS.

Odbor za reviziju pomaže rukovodiocu SJS-a u poboljšanju sistema unutrašnje kontrole javnih finansija, u cilju postizanja zacrtanih ciljeva organizacije, davanjem saveta i preporuka u vezi sa upravljanjem rizicima i procesima unutrašnje kontrole. Ovo telo takođe podržava JIR da obezbedi nezavisnost od uplitanja menadžera čije se poslovanje revidira i da obezbedi da rukovodioci SJS-a odgovore na preporuke revizora.

Tokom 2021. godine funkcionisalo je 56 odbora za reviziju koji su pokrivali 63 jedinice interne revizije ili 91.30%. Neki odbori za reviziju su pokrivali institucije koje su povezane i podređene subjektu iz javnog sektora, kao npr. Ministarstvo finansija, rada i transfera je uspostavilo zajednički odbor za reviziju Ministarstva, PUK, Carina i Trezor; Ministarstvo unutrašnjih poslova je osnovalo zajednički odbor za reviziju za Ministarstvo, Policijski inspektorat Kosova, Policiju Kosova i Kosovske akademije za javnu bezbednost; a i Kabinet premijera je osnovao zajednički odbor za reviziju Kabineta premijera i Agencije za hranu i veterinu.

²⁹ Službeni list Republike Kosovo. Administrativno uputstvo MF-BR.01/2019 o osnivanju i funkcionisanju odbora za reviziju subjekata u javnom sektoru. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18525> (poslednji put pristupljeno 06.10.2022).

Institucije koje nisu obrazovale odbore za internu reviziju su:

- Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine;
- Institucija ombudsmana;
- Opština Ranilug.

Takođe, Uprava za trezor (MFRT) je u odgovoru na upitnik saopštila da je članovima Odbora za reviziju istekao propisani zakonski mandat. Drugi problem i dalje predstavlja pitanje zarada članova odbora za reviziju, gde su u nekim slučajevima članovi bili plaćeni, a u drugim ne, što je uticalo na učinak ovog značajnog organa za unutrašnju kontrolu javnih finansija.

NIZAK NIVO PRIMENE PREPORUKA INTERNIH REVIZORA

Interni revizori daju preporuke za poboljšanje uočenih slabosti u sistemu unutrašnje kontrole javnih finansija. Date preporuke imaju za cilj da poboljšaju relevantne sisteme unutrašnje kontrole, smanjenje nivoa rizika i davanje saveta rukovodiocima SJS za sprečavanje budućih nepravilnosti.

Rukovodioci SJS-a su odgovorni za sprovođenje preporuka, dok je uloga internih revizora u ovom aspektu da prate sprovođenje preporuka. Izveštaj CJH za 2021. godinu pokazuje da ne postoji odgovarajuća posvećenost rukovodstva subjekata u javnom sektoru, odbora za reviziju i internih revizora u vezi sa ovim aspektom.

Tokom 2021. godine obavljeno je 457 internih revizija naspram 468 planiranih revizija ili 97.65%.

TABELA 2. Usporedba izvršenih revizija sa revizijama planiranim za 2020. i 2021. godinu.

Godina	Planirane revizije	Završene revizije	Procenat
2020	427	372	87.12%
2021	468	457	97.65%

Na osnovu ovih revizija dato je 2012 preporuka za unapređenje sistema unutrašnje kontrole, od kojih je 834 (41.45%) primenjeno, 844 (41.95%) je u procesu realizacije, 334 (16.60%) preporuka nije primenjeno. Prema izveštaju CJH MFRT-a, u odnosu na 2020. godinu, beleži se pad u sprovođenju preporuka revizije za 0.55%.

TABELA 3. Uporedba datih, sprovedenih preporuka, preporuka u procesu primene i nesprovedenih preporuka za 2020. i 2021. godinu

Godina	Date preporuke	Sprovedene preporuke	Preporuke u procesu primene	Nisu primenjene
2020	1591	679	639	273
2021	2012	834	844	334

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Unutrašnja kontrola javnih finansija je obavezna za sve subjekte u javnom sektoru na Kosovu, koji upravljaju javnom imovinom i koriste javna sredstva.

Ovaj izveštaj beleži brojne probleme, počev od nesprovođenja funkcije interne revizije u svim budžetskim organizacijama u skladu sa zakonskim zahtevima, nesprovođenje funkcije interne revizije i nedostatak dovoljnih ljudskih resursa u JIR, pa sve do neformiranja odbora za reviziju u SJS. Zatim su identifikovani problemi koji su proizašli iz izrade planova interne revizije i procene rizika, poteškoća u sprovođenju kontinuirane obuke za interne revizore do niskog stepena sprovođenja preporuka od strane internog revizora. Još jedan problem koji je zabeležen je oprečnost horizontalnog zakonodavstva u oblasti unutrašnje kontrole javnih finansija, konkretno nadležnosti internih revizora i neupotpunjenost podzakonskih akata prema ZUKJF-u.

Na osnovu ovih nalaza, u cilju što efikasnije primene ovog zakona, ovaj izveštaj nudi sledeće preporuke:

- Uskladiti horizontalno zakonodavstvo, posebno Zakon o unutrašnjoj kontroli javnih finansija sa Zakonom o javnim preduzećima i Zakonom o električnoj energiji.
- Subjekti u javnom sektoru treba da dopune svoje JIR sa dovoljnim ljudskim resursima za reviziju u skladu sa zakonskim zahtevima;
- Svi subjekti u javnom sektoru koji su osnovali JIR, da formiraju odbore za reviziju u skladu sa administrativnim uputstvom MF-br. 01/2019;
- Planiranje i sprovođenje planova revizije zasniva se na proceni rizika i određivanju prioriteta revizije, uzimajući u obzir resurse za reviziju;

- Subjekti u javnom sektoru da izrade dokumente o upravljanju rizikom i preduzmu konkretne korake da dokumentuju i svedu na minimum ili otklone nastale rizike;
- JIR da izrade strateške i godišnje planove na osnovu planova rizika;
- Obezbediti kontinuiranu obuku internih revizora u SJS i sertifikovanih revizora koji nisu angažovani na ovoj funkciji.

PRILOG I

Budžetske organizacije kojima su upućeni upitnici za nadzor nad sprovođenjem Zakona o unutrašnjoj kontroli javnih finansija

Br	Naziv budžetske organizacije	Odgovori na upitnike
1	Ministarstvo finansija, rada i transfera	DA
2	Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture	DA
3	Ministarstvo unutrašnjih poslova	DA
4	Ministarstvo administracije lokalne uprave	DA
5	Opština Priština	DA
6	Opština Kosovo Polje	DA
7	Opština Đakovica	DA
8	Opština Lipljan	DA
9	Opština Prizren	DA
10	Opština Suva Reka	DA
11	Opština Mališevo	DA
12	Centralna izborna komisija	DA
13	Nezavisna komisija za rudnike i minerale	DA
14	Pošta Kosova	DA
15	Telekom Kosova	DA
16	Energetska korporacija Kosova	DA
17	Poreska uprava Kosova	DA
18	Carina Kosova	DA
19	Trezor Kosova	DA
20	Javno preduzeće „Ibar Lepenac“	DA
21	Kosovska agencija za privatizaciju	NE
22	Policija Kosova	DA
23	Policijski inspektorat Kosova	DA
24	Akademija za javnu bezbednost	DA



Finansira
Evropska Unija

