



Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

RAPORT I MONITORIMIT TË ZBATIMIT TË LIGJIT PËR AUDITIMIN E BRENDSHËM

Të gjitha të drejtat e rezervuara. © KDI, nëntor 2012

Ky projekt/aktivitet financohet nga projekti Promovimi i Shoqërisë Demokratike (DSP), i financuar nga Zyra Zvicerane për Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K) që implementohet nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF)

Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

Raport i Monitorimit të Zbatimit të Ligjit për Auditimin e Brendshëm

(Të gjitha të drejtat e rezervuara. © KDI, nëntor 2012)

PERSONELI

Ismet Kryeziu – Drejtor Ekzekutiv

email: ikryeziu@kdi-kosova.org

Valmir ISMAILI – Kordinator Programi

email: vismili@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL – Menaxhere e administrates dhe financave

email: vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ – Asistente e administrates dhe financave

email: lcikaj@kdi-kosova.org

Arsim GJINOVCI – IT&Design

email: agjinovci@kdi-kosova.org

PROGRAMI: DEMOKRATIZIMI DHE PRAKTIKAT PARLAMENTARE

Driton SELMANAJ – Menaxher i Programit

email: dselmanaj@kdi-kosova.org

Halil MATOSHI - Analist

email: hmatoshi@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA - Analist

email: izejna@kdi-kosova.org

Nevahir HAZERI- Analist

email: nhazeri@kdi-kosova.org

Floriqe MEHMETI- Analist

email: fmehmeti@kdi-kosova.org

PROGRAMI: QEVERISJA LOKALE DHE

PJESËMARRJA QYTETARE

Naim CAHANAJ - Koordinator

email: ncahanaj@kdi-kosova.org

PROGRAMI: TRANSPARENCA DHE ANTIKORRUPSIONI

Merita MUSTAFA – Menaxhere e Programit

email: mmustafa@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ –
Koordinator i Projektit

email: bramadanaj@kdi-kosova.org

Besian BICURRI–
Hulumtues/Analist

email: ebicurri@kdi-kosova.org

Enis XHEMAILI –
Hulumtues/Analist

email: exhemaili@kdi-kosova.org

Shqipe GJOCAJ – Hulumtuese/
Analiste

email: shgjocaj@kdi-kosova.org

Nora JUSUFI – Asisten I
Hulumtimit

email: njusufi@kdi-kosova.org

PROGRAMI: ZGJEDHJET E LIRA DHE TË DREJTA

Liridon Selmani – Menaxher i Programit

email: lselmani@kdi-kosova.org

PËRMBLEDHJE

1. Hyrje	6
2. Përmbledhje Ekzekutive.....	8
3. Baza legale e Auditimit të Brendshëm	11
4. Pavarësia e auditorëve të brendshëm.....	13
5. Themelimi i Njësive për Auditimin e Brendshëm	16
6. Themelimi i komiteteve të auditimit të brendshëm.....	18
7. Shkollimi dhe trajnimi i auditorëve të brendshëm të sektorit publik	21
8. Raportet me organet e ndjekjes	23
9. Konkluzione	25

1. HYRJE

Në Kosovë që nga paslufta ka mungesë të një strategjie gjithëpërfshirëse për zbatimin e legjislacionit i cili është në fuqi. Në vazhdimësi Kuvendi ka adoptuar ligje dhe akte të tjera, të cilat në parim kanë qenë në harmoni me frymën e legjislacionit evropian, mirëpo të njëjta nuk janë zbatuar nga organet ekzekutive. Vetë Kuvendi i Kosovës, ka neglizhuar në masë të madhe monitorimin e zbatimit të legjislacionit edhe pse kjo është kompetencë ekskluzive e tij, sipas rregullores së punës së Kuvendit.

Lidhur me këtë çështje, Kuvendi i Kosovës dhe institucionet kosovare në përgjithësi janë kritikuar në vazhdimësi nga raportet ndërkombëtare, veçanërisht me raportet e progresit të Komisionit Evropian në vitet e fundit. Instituti Demokratik i Kosovës (KDI), konsideron se kjo është një nga sfidat kryesore për institucionet kosovare të të gjitha niveleve dhe se duhet shtuar angazhimin në këtë drejtim, për të siguruar që ligjet të mos mbesin listë e dëshirave, por të njëjtat të zbatohen në formë imperative për të siguruar që shteti i ri i Kosovës, të jetë vend në të cilin sundon rendi, ligji dhe në të cilin respektohen vlerat dhe parimet universal.

Duke pasur parasysh ndjeshmërinë që ka menaxhimi i parasë publike, KDI e ka vlerësuar si shumë të nevojshme të monitorimin e zbatueshmërisë së legjislacionit i cili siguron që paraja publike do të përdoret dhe shfrytëzohet në mënyrë racionale dhe efektive, ne përputhje me Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë dhe ligjeve të tjera përcjellëse. Për këtë qëllim, në fillim të vitit 2012, KDI ka startuar me monitorimin e zbatueshmërisë së Ligjit për Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, ku janë evidentuar përparimet dhe ngecjet në implementimin e këtij Ligji dhe punës së Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm

(ZAP). Në këtë vazhdë, KDI ka vazhduar me monitorimin e zbatimit të edhe një Ligji shumë të ndjeshëm, atij për Auditimin e Brendshëm.

Për dallim nga Ligji për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, ku raportet ishin publike dhe ishte e lehtë të vlerësohen kualitetet e këtyre raporteve, situata është krejt e ndryshme tek auditimi i brendshëm, i cili raportet i ka interne dhe i shërbejnë vetëm menaxhmentit të lartë si këshilla për përmirësimin e menaxhimit, por nuk janë në dispozicion të publikut të gjerë

Paraprakisht, stafi i KDI-së ka analizuar të gjitha aktet përcjellëse të Ligjit për Auditimin e Brendshëm, së bashku me standardet e auditimit. Po ashtu kemi analizuar edhe vetë Ligjin për Auditorin e Brendshëm, duke i adresuar disa nga problemet të cilat pengojnë auditorët në kryerjen efikase të punëve të tyre.

KDI përkrah fuqishëm, forcimin dhe konsolidimin e auditimit të brendshëm, në të gjitha entitetet buxhetore, për të siguruar që tatimet dhe taksat e qytetarëve, po menaxhohen në formën e duhur nga të gjitha institucionet e vendit. Kështu KDI pret të shoh auditorë të pavarur dhe profesional të cilët kryejnë punën e tyre pa u ndikuar nga asnjë palë tjetër e jashtme, për t'i ofruar menaxhmenteve të organizatave përkatëse, këshillat e duhura për evitimin e gabimeve dhe keqpërdorimeve të caktuara të buxhetit.

2. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ligji për Auditimin e Brendshëm, është miratuar nga Kuvendi i Kosovës në shtator 2009 dhe ka zëvendësuar Ligjin paraprak të vitit 2006. Në Nenin 7, paragrafi 4 përcaktohet detyra e Njësisë Qendrore Harmonizuese të Auditimit të Brendshëm (NjQHAB) që t'i përgatis Ministrit të Financave, propozim aktet e nevojshme nënligjore, për miratim nga ana e këtij të fundit¹. Deri më tani NjQHAB dhe Ministria e Financave (MF), kanë nxjerrë 10 akte të tilla, duke e plotësuar kërkesën ligjore për nxjerrjen e legjislacionit dytësor. Megjithatë përkundër miratimit të 10 akteve të tilla, shihet nevoja që MF duhet të nxjerr edhe një udhëzim administrativ përkatës për licencat e përhershme, për auditorët e brendshëm dhe shkollimin e vazhdueshëm dhe obligator të këtyre auditorëve.

Ligji për Auditimin e Brendshëm, ka përcaktuar kriteret për secilën organizatë buxhetore e cila është e obliguar të punësojë staf permanent për të kryer funksionin e auditimit të brendshëm. Në këtë aspekt shumica e organizatave buxhetore në sektorin qendrorë qeveritar të cilave u kërkohet me Ligj, i kanë themeluar njësitë e auditimit të brendshëm.

Sipas vlerësimeve të KDI, themelimi i NjQHAB-së, ka ndikuar shumë pozitivisht në konsolidimin e njësisë të auditimit të brendshëm, në të gjithë sektorin e organizatave buxhetore publike. Njëherazi NjQHAB ka ndihmuar shumë njësi të auditimit të brendshëm në sektorin publik, në tejkalimin e problemeve që kanë pasur me menaxherët e organizatave

¹ NjQHA duhet të përgatisë dhe t'i dorëzojë Ministrit për miratim, rregullat, politikat, doracakët, udhëzimet, modelet, statutin e auditimit të brendshëm, kodin e etikës dhe standardet profesionale për ushtrimin e auditimeve të brendshme nga Auditorët e Brendshëm dhe Njësitë e Auditimit të Brendshëm. Të gjitha këto rregulla duhet të jenë në pajtim të plotë dhe të pasqyrojnë standardet dhe praktikat më të mira ndërkombëtare të auditimit të brendshëm.

buxhetore. Prandaj është për t'u vlerësuar lartë puna e NJQHAB-së dhe njëherit konsiderohet si shumë i nevojshëm shtimi i përkrahjes buxhetore për këtë njësi, për të siguruar që ata të kenë trajnimet, ekspertizën dhe kushtet e duhura për të realizuar misionin dhe objektivat e tyre, në konsolidimin e mëtutjeshëm të auditorëve të brendshëm. Krahasuar me vitet paraprake, KDI vlerëson se gjendja ka ndryshuar rrënjësisht dhe kjo veçanërisht për shkak të angazhimit të shtuar që ka pasur kjo njësi, në koordinimin e auditimit në të gjitha institucionet.

Gjendja qëndron ndryshe në nivelin komunal, sidomos në komunat e reja që kanë dal nga procesi i decentralizimit, por më mirë nuk qëndron as Ministria e Diasporës. Ndërkaq Ministria për Integritet Evropian, si dhe disa nga agjencionet e pavarura ART, KQZ vetëm në muajt e fundit kanë themeluar njësitë e auditimit të brendshëm.

Praktikat e mira ndërkombëtare në fushën e auditimit të sektorit publik, kanë praktikuar krijimin e komiteteve të auditimit të brendshëm të sektorit publik. Në këtë aspekt, agjencitë e pavarura buxhetore qalojnë më së shumti, pasi shumica prej tyre ngecin kur vije fjala për komitetet e auditimit. Kësaj gjendje i ka kontribuar mjaft edhe mos pagesa e anëtarëve të këtyre komiteteve, si pasojë e ndalimit nga ana e Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë².

Njësitë e auditimit por edhe auditorët në përgjithësi, me Ligjin themelor e kanë të garantuar pavarësinë e tyre. Mirëpo realizimi i kësaj pavarësie shpesh herë është i vështirë e në raste të caktuara edhe i pamundur, për shkak të ndërtimit të vetë formës së sistemit të auditimit të brendshëm dhe mos kuptimit të drejtë të rolit të tyre nga menaxherët e organizatave buxhetore.

² Raporti I NJQHAB, për vitin 2012(mars)

Auditorët e brendshëm në disa raste janë përjashtuar nga puna apo i janë ndërruar vendet e punës pa pëlqimin e tyre, për shkak se puna e tyre nuk është pëlqyer nga krerët e institucioneve të caktuara. Kështu përkundër provizioneve të qarta ligjore, janë identifikuar disa raste ku auditorët kanë rënë pre e revansheve nga përfaqësuesit e disa institucioneve.

Si fenomen tjetër dhe shumë shqetësues janë evidentuar rastet e mos aprovimit të pagave për auditorët e brendshëm në masën të cilën ka paraparë ligji. Kështu komunat e Kaçanikut, Junikut, Klinës dhe Obiliqit, refuzojnë të ndajnë pagën në lartësinë të cilën këtyre auditorëve u takon sipas Ligjit. Ata nuk duan të shohin se në organizatat e tyre dikush është i privilegjuar dhe në këtë formë ato shkurtojnë pagat e këtyre zyrtarëve duke rënë direkt në kundërshtim me ligjin dhe duke cenuar pavarësinë e këtyre punonjësve.

3. BAZA LEGALE E AUDITIMIT TË BRENDSHËM

Ligji për Auditorin e Brendshëm, është miratuar nga Kuvendi i Kosovës në shtator 2009 dhe ka zëvendësuar Ligjin paraprak të vitit 2006. Në Nenin 7, paragrafi 4 përcaktohet detyra e Njësisë Qendrore Harmonizuese të Auditimit të Brendshëm (NJQHAB)³ që t'i përgatis Ministrit të Financave propozim aktet e nevojshme nënligjore, për miratim nga ana e këtij të fundit⁴.

Deri më tani NJQHAB dhe Ministria e Financave (MF), kanë nxjerrë 10 akte nënligjore, duke e plotësuar kërkesën ligjore për nxjerrjen e legjislacionit dytësor. Dokumentet e Miratuara janë:

1. Strategjia për funksionimin e sistemit të auditimit të brendshëm në sektorin publik ;
2. Udhëzimi administrativ Nr. 22/2009 për përcaktimin e kriterëve dhe procedurën e pajisjes me licencë të përkohshme të auditorëve të brendshëm të sektorit publik;
3. Udhëzimi administrativ Nr. 23/2009 për Themelimin dhe funksionimin e Njësisë të Auditimit të Brendshëm të Sektorit Publik;

³ Ligji për Auditimin e Brendshëm ka paraparë themelimin e NJQHAB-së si Njësi Qendrore Brenda Ministrisë së Financave, e cila ka për detyrë të ndihmojë Ministrin e Financave për përmbushjen e detyrave të tij lidhur me zbatimin e Ligjit për Auditimin e Brendshëm.

⁴ NJQHA duhet të përgatisë dhe t'i dorëzojë Ministrit për miratim, rregullat, politikat, doracakët, udhëzimet, modelet, statutin e auditimit të brendshëm, kodin e etikës dhe standardet profesionale për ushtrimin e auditimeve të brendshme nga Auditorët e Brendshëm dhe Njësitë e Auditimit të Brendshëm. Të gjitha këto rregulla duhet të jenë në pajtim të plotë dhe të pasqyrojnë standardet dhe praktikat më të mira ndërkombëtare të auditimit të brendshëm.

4. Udhëzimi administrativ Nr. 11/2010 për funksionimin e komiteteve të auditimit në subjektin e sektorit publik;
5. Doracaku për Auditimin të Brendshëm i vitit 2008, i rishikuar shtatorë 2011;
6. Standardet për auditim të brendshëm, të rishikuar më shtatorë 2011;
7. Kodin e Etikës;
8. Praktikave të mira profesionale;
9. Modeli i statuti për komitetet e auditimit;
10. Statut modeli për aktivitetet e auditimit të Brendshëm.

Që të gjitha këto akte e kanë plotësuar bazën e nevojshme legale dhe i kanë krijuar instrumentet e nevojshme për implementimin e plotë të Ligjit themelorë. Shumica e këtyre dokumenteve për shkak të natyrës së çështjes të cilën rregullojnë, ka nevojë të rishikohen në vazhdimësi, për shkak të ndryshimeve dhe plotësimeve të cilat ndodhin si pasojë e trendeve dhe praktikave të mira ndërkombëtare.

Nga kjo listë dokumentesh shihet nevoja që MF të nxjerr një udhëzim administrativ përkatës për licencat e përhershme për auditorët e brendshëm dhe shkollimin e vazhdueshëm dhe obligator të këtyre auditorëve. Sipas informacioneve të mbledhura nga hulumtimet tona kemi kuptuar se një akt i tillë është në procedurë të nxerrjes, përkatësisht ka kaluar fazën e draftimit fillestar.

4. PAVARËSIA E AUDITORËVE TË BRENDSHËM

Njësitë auditimit por edhe auditorët në përgjithësi, me Ligjin themelor e kanë të garantuar pavarësinë e tyre. Mirëpo realizimi i kësaj pavarësie shpesh herë është i vështirë e në raste të caktuara edhe i pamundur, për shkak të ndërtimit të vetë sistemit të auditimit të brendshëm. Auditorët e brendshëm në disa raste janë përjashtuar nga puna, apo i janë ndërruar vendet e punës pa pëlqimin e tyre, për shkak se puna e tyre nuk është pëlqyer nga krerët e institucioneve të caktuara. Kështu përkundër provizioneve të qarta Ligjore, janë identifikuar raste ku auditorët kanë rënë pre e revansheve nga përfaqësuesit e disa institucioneve.

Si fenomen shumë shqetësues janë evidentuar rastet e mos aprovimit të pagave për auditorët e brendshëm në masën të cilën ka paraparë Ligji. Kështu komunat e Kaçanikut, Kamenica, Dragashit, Junikut dhe Obiliqit kanë refuzuar apo refuzojnë të ndajnë pagën të cilën këtyre auditorëve u takon. Ata nuk duan të shohin se në organizatat e tyre dikush është i privilegjuar dhe në këtë formë ato shkurtojnë pagat e këtyre zyrtarëve duke rënë direkt në kundërshtim me Ligjin dhe duke cenuar pavarësinë e këtyre punonjësve.

Në vitin 2008, Auditorja në Komunën e Prizrenit është larguar nga puna, si pasojë e raporteve të këqija ndër njerëzore me Nënkryetarin e Komunës së Prizrenit (përkundër se e njëjta kishte përfituar trajnime të shumta dhe kjo i kishte kushtuar shumë para buxhetit të Kosovës dhe donatorëve të saj)⁵. Gjithashtu Komuna e Junikut, ka ndryshuar pozitën e vendit të punës, nga auditor i Brendshëm, në inspektor⁶ i cili paraprakisht edhe kishte një ankesë

⁵ Intervistë me Auditorin e Brendshëm të Komunës së Prizrenit

⁶ Intervistë me Deputetin Armend Zemaj, Anëtar i Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike

për mos aprovim të pagës në Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës të Shërbimit Civil (KPMSHC)⁷. Edhe Komuna e Vitisë ka marr masën e largimit nga puna për z.Fevzi Mehmetin i cili ka kryer funksionin e auditorit të brendshëm në këtë Komunë⁸. Ndërkaq më së keqi ka vepruar Komuna e Mamushës, e cila pas themelimit të njësisë së Auditimit të Brendshëm dhe punësimit të Auditorit, ka shuar tërësisht këtë njësi duke ardhur në përfundimin se ka implikime të mëdha financiare⁹. Edhe Universiteti Publik i Prishtinës i ka ndryshuar vendin e punës së Auditorit të Brendshëm në pozitën e Sekretarit të UP-së për një kohë relativisht të gjatë dhe së fundi e ka rikthyer në pozitën e Auditorit të Brendshëm¹⁰.

Pozita e auditorit të brendshëm, brenda organizatave buxhetore është e natyrës së këshilluesit në vlerësimin e sistemit të kontrollit të brendshëm dhe si pasojë shpesh herë nuk ka trajtimin më të mirë edhe si pasojë e mos kuptimit të rolit të vërtetë të auditorit. Auditorët shpesh herë ngatërrohen me inspeksionin financiarë apo edhe revizorët, të cilët janë sinonim i sistemit të kaluar¹¹.

Vetë lidhja e kontratës së punës, me organizatën buxhetore të cilën ai do ta auditoj ngritë dilemën se sa në të vërtetë mund të realizohet pavarësia e auditorëve në praktikë. Kështu krerët e organizatave, mundë të vlerësojnë negativisht punën e këtyre auditorëve, vetëm me qëllim të largimit të tyre apo shantazhimit për të mos kryer punën në formën e kërkuar me Ligj.

Nga vet auditorët e brendshëm, sidomos në nivelin komunal, kërkohet që përhirë të mbrojtjes së tyre në vendin e punës, Auditorët e brendshëm, t'i

⁷ Lënda e z.Isuf Balaj në Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës të Shërbimit Civil

⁸ Intervistë me Mehdi Gecin, Komisioni i Pavarur Mbikëqyrës i Shërbimit Civil

⁹ Raporti i NjQHAB për vitin 2012

¹⁰ Intervistë me Kasum Aliun, Drejtor i NjQHAB

¹¹ Intervistë me Albert Krasniqin KIPRED

lidhin kontratat me NJQHAB dhe në këtë mënyre, pavarësia deklarative ligjore do të ishte edhe praktike¹². Auditorët në këtë formë do të brengoseshin vetëm për implementimin e rekomandimeve të cilat dalin si derivat i gjetjeve të tyre. Kjo do ta largonte në fakt secilin auditor nga ndikimi i mundshëm politik. Në intervistat që KDI i ka bërë në terren, është kuptuar se një nga auditorët e përzgjedhur ka pasur poste të larta në të kaluarën në kuadër të organizatave të cilat ata tani duhet t'i auditojnë, gjë e cila jep një indikacion shqetësues lidhur me formën e rekrutimit të tyre nga këto organizata.

Mirëpo lidhja e kontratave të tilla me NjQHAB do të kishte implikime të gjera në gjithë sistemin e auditimit të brendshëm dhe do të bënte auditorin e brendshëm sërish auditor të jashtëm, pasi që lidhja e kontratave jashtë njësisë së tyre buxhetore, vetëm sa do t'i largonte ata edhe më shumë në raport me institucionet për të cilat ata janë të thirrur t'i këshillojnë.

Në komunën e Rahovecit, auditorit të brendshëm i është kthyer tri herë Raporti si pasojë e mos aprovimit ose mospajtimit me këtë raport nga ana e Kryetarit të Komunës. Rastet si kjo dhe të tjera, shtojnë nevojën e fuqizimit të mëtutjeshëm të pozicionit të auditorëve të brendshëm brenda organizatave buxhetore, për të siguruar se të njëjtit do të jenë profesional, të pa anshëm dhe komod në kryerjen e punëve të tyre.

¹² Këto kërkesa nga auditorët e nivelit lokal janë ngritur në adresë të NjQHAB-së dhe gjatë procesit të intervistimit të tyre në terren nga KDI

5. THEMELIMI I NJËSIVE PËR AUDITIMIN E BRENDSHËM

Ligji për Auditimin e Brendshëm, ka përcaktuar kriteret për secilën organizatë buxhetore e cila është e obliguar të punësojë staf permanent për të kryer funksionin e auditorit të brendshëm. Në këtë aspekt organizatat buxhetore të cilave u kërkohet me Ligj, në sektorin qendrorë qeveritar, shumica e institucioneve i kanë themeluar njësitë e auditimit të brendshëm¹³.

Gjendja qëndron ndryshe në nivelin komunal, ku komunat e krijuara me procesin e decentralizimit nuk kanë arritur të krijojnë njësitë për auditim. Po ashtu edhe dy komuna të tjera nuk kanë zbatuar këtë Ligj.

Në këtë frymë: Komunat e Hanit të Elezit, Mamushës dhe komunat e themeluara nga procesi i decentralizimit (5) me përjashtim të Graçanicës, nuk kanë themeluar njësitë e auditimit të brendshëm. Gjithashtu edhe Ministria e Diasporës nuk ka arritur ende të themeloj Njësinë e Auditimit¹⁴. Ministria për Integritet Evropianë në anën tjetër, vetëm në muajt e fundit ka krijuar këtë njësi edhe si rezultat i presionit dhe angazhimit të NjQHAB. Po ashtu edhe Prokuroria e Shtetit, Autoriteti Rregullativ i Telekomunikacionit (ART), Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ) kanë themeluar njësitë e auditimit të brendshëm, mirëpo që ky staf së pari duhet trajnuar/aftësuar dhe tek pas disa kohëve të vërehet efekti i punës së tyre. Deri më tani këto institucione kanë vepruar në kundërshtim me Ligjin dhe efektet e mungesës së auditorëve të brendshëm më së miri janë vërejtur në Raportet e Auditorit të Përgjithshëm, i cili për të gjitha këto organizata buxhetore ka varguar një numër të madh të gjetjeve.

¹³ Intervistë me Ali Sadriun, Kryetar i Komisionit për Mbikqyrjen e Financave Publike

¹⁴ Raporti vjetor i NjQHAB-së për vitin 2012

Një numër i agjencioneve të pavarura të cilat i përgjigjen Kuvendit të Kosovës dhe të cilat nuk plotësojnë kushtet ligjore për të pasur auditor të brendshëm, janë audituar nga Departamenti i Auditimit të Ministrisë së Financave, sipas kërkesës së tyre për të pasur auditim¹⁵. Këto agjencione nuk i plotësojnë kushtet për të pasur Njësi të Auditimit të Brendshëm për shkak të buxhetit të vogël dhe numrit të vogël të personelit. Me qëllim të rregullsisë së shpenzimeve Financiare këto agjencione vet kanë kërkuar që të kenë auditim të brendshëm dhe pas dështimit të Kuvendit që të ofroj këto shërbime, Ministria e Financave ka kryer këtë shërbim për to. Është rekomandim i përgjithshëm që Kuvendi të formojë një njësi më të madhe të auditimit të brendshëm me qëllim që të mbulojë agjencionet e vogla me auditim të brendshëm, duke e ruajtur në këtë formë edhe pavarësinë e këtyre agjencioneve nga ndikimi qeveritar.

Institucionet të cilat kanë kontroll të dobët të brendshëm, si rezultat i punësimit të numri minimal të auditorëve e që në fakt janë organizata të mëdha buxhetore dhe u kërkohet të kenë të paktën 3 auditorë janë: Kuvendi i Kosovës, Zyra e Kryeministrit, Universiteti i Prishtinës, Prokurori i Shtetit, Dragashi, Prizreni, Suhareka, Malisheva, Gjakova, Istogu, Klina, Mitrovica, Gjilani, Skenderaj, Kaçaniku dhe Ferizaj.

Nga gjithsejtë 67 njësi të auditimit të formuara, vetëm 30¹⁶ e kanë plotësuar numrin e auditorëve të brendshëm, konform me kriteret e përcaktuara në Ligj dhe udhëzimin administrativ përkatës.

¹⁵ Intervistë me Dervish Bytyqin, Drejtor i Njesisë së Auditimit të Brendshëm në Ministrinë e Financave

¹⁶ Sipas Raportit të NjQHAB

Përfaqësuesit e NjQHAB-së deklarojnë se mbi 97% e Buxhetit të Kosovës është e mbuluar me auditim të brendshëm gjë e cila e rangon lartë Kosovën në raport me shtetet e rajonit.

6. THEMELIMI I KOMITETEVE TE AUDITIMIT TE BRENDSHËM

Praktikat e mira ndërkombëtare në fushën e auditimit të sektorit publik, kanë paraparë krijimin e komiteteve të auditimit të brendshëm të sektorit publik. Këto komitete kanë për qëllim të ndihmojnë implementimin e rekomandimeve të auditorëve dhe garantimin e pavarësisë dhe punës së lirë të tyre. Mbi këtë bazë edhe Ligji i Kosovës për Auditimin e Brendshëm, ka paraparë themelimin e Komitetve të Auditimit. Lidhur me kriteret, kushtet dhe rregullat, NjQHAB ka nxjerrur madje edhe një udhëzim të veçant administrativ.

Sipas Ligjit kosovar, Komiteti i auditimit është organ i pavarur këshillëdhënës për menaxhmentin e lartë të subjektit të sektorit publik dhe mbështetës për auditorët e brendshëm, duke:

1. Siguruar një mbikëqyrje të planeve dhe rezultateve të auditimit;
2. Siguruar pavarësinë e Auditorit të Brendshëm;
3. Vlerësuar përshtatshmërinë e burimeve të auditimit;
4. Siguruar që rekomandimet e auditimit janë pranuar dhe zbatuar;
5. Këshilluar mbi çështjet lidhur me rreziqet, sistemet e kontrollit të brendshëm dhe auditimit.

Komitetet e Auditimit të Brendshëm krijohen nga menaxhmentit i lartë i subjektit të sektorit publik si në: Kuvendin e Kosovës, Presidencë, Kryeministri, Ministri dhe Komuna. Komitetet e Auditimit të Brendshëm

në këto subjekte, kryejnë shërbime për të gjitha njësitë dhe nën njësitë e renditura në kuadër të SSP përkatëse, përveç nëse është përcaktuara ndryshe me ndonjë akt ligjor. Mënyra e funksionimit të komiteteve të auditimit, rregullohet me Udhëzimet e nxjerra nga Ministri i Ministrisë për Ekonomi dhe Financa në pajtueshmëri me praktikat dhe standardet ndërkombëtare të auditimit.

Në këtë aspekt, agjencitë e pavarura buxhetore qalojnë më së shumti, pasi shumica prej tyre ngecin kur vije fjala për komitetet e auditimit. Kësaj gjendje i ka kontribuar mjaft edhe mos pagesa e anëtarëve të këtyre komiteteve, si pasojë e ndalimit nga ana e Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë¹⁷.

Sipas listës së organizatave buxhetore që kanë njësi të auditimit të brendshëm gjashtëdhjetë e shtatë (67), shihet se nga to nëntëmbëdhjetë (19) organizata nuk janë mbuluar me komitete të auditimit . Komitete të auditimit nuk mund të kenë ato organizatat buxhetore të cilat ende nuk kanë themeluar njësinë e auditimit apo nuk e zbatojnë funksionin e auditimit të brendshëm në forma tjera ligjore. Ndërsa në listën e tërësishme të organizatave buxhetore të cilat financohen nga buxheti i shtetit figurojnë 92 organizata buxhetore.

Nga këto, tridhjetë e shtatë (37) agjencione nuk i kanë plotësuar komitetet e auditimit me stafin e nevojshëm, apo numrin e anëtarëve të nevojshëm. Në anën tjetër nëntë (9) agjencione nuk kanë themeluar fare komitetet e auditimit, ndërsa vetëm tridhjetë (30) i kanë themeluar dhe plotësuar komitetet e auditimit sipas kërkesave ligjore dhe në përputhje me udhëzimin

¹⁷ Raporti i NJQHAB, për vitin 2012(mars)

përkatës administrativ. Ndërkaq gjashtëmbëdhjetë (16) agjencione nuk i plotësojnë kushtet e nevojshme për themelimin e komiteteve të auditimit.

Sipas vlerësimeve të KDI-së, komitetet e auditimit qalojnë në funksionimin e vet pothuajse në të gjitha agjencionet buxhetore dhe të njëjtat janë të themeluara vetëm sa për të përmbushur kriteret ligjore. Ato në të vërtetë nuk arrijnë të luajnë rolin e tyre, prej këshilltari dhe ndihmuesi në këtë proces për disa arsye:

1. Anëtarët e këtyre komiteteve nuk janë profesionist të fushës dhe nuk i kanë trajnimet e duhura për të ushtruar këtë funksion;
2. Anëtarët e komiteteve, nuk marrin kompensime financiare për punën që kryejnë në këto komitete dhe si rezultat, anëtarët janë të pa motivuar për të kryer edhe një obligim shtesë;
3. Ndonjëherë anëtarët e komiteteve nuk e kuptojnë rolin e auditorit të brendshëm dhe si rezultat i kësaj ata fillojnë të japin udhëzime për auditorët se si duhet të veprojnë, duke i tejkalluar në këtë formë përgjegjësitë e tyre.

NJQHAB ka marr masa në këtë drejtim dhe ka filluar me aplikimin e trajnimeve në vitet e fundit edhe për vetë anëtarët e komiteteve të auditimit, mirëpo efektet duket se duhet pritur edhe pak kohë për t'u parë në të vërtetë. Edhe nga intervistat e zhvilluara në terren me auditor, ata kanë pranuar se komitetet më shumë janë institucione të tipit formal, sesa që kryejnë në të vërtetë ndonjë rol domethënës.

7. SHKOLLIMI DHE TRAJNIMI I AUDITORËVE TË BRENDSHËM TË SEKTORIT PUBLIK

Për dallim nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP), e cila trajnimin e stafit e bënë në Shoqata e Kontabilistëve të Certifikuar dhe Auditorëve të Kosovës (SHKCAK), auditorët e brendshëm nuk kanë një institucion përkatës vendor për trajnimin e tyre. Në Kosovë aktualisht në kuadër të mbështetjes së Komisionit Evropian, përmes një Projekti të veçantë, një numër i caktuar i auditorëve kosovarë po trajnohen nga CIPFA¹⁸. Auditorët kosovarë, janë trajnuar nga 4 projekte të ndara të Komisionit Evropian.

Gjatë implementimit të tri projekteve të para janë organizuar ligjërime dhe punë praktike në auditim të brendshëm, duke kryer auditime nën monitorimin e ekspertëve ndërkombëtar. Trajnimi/projekti i fundit është zhvilluar në dy komponente: Trajnimi i auditorëve në Programin për Trajnim dhe Certifikim ndërkombëtar dhe trajnimi për zhvillimin e aftësive teknike dhe raportimit të auditorëve të brendshëm. Në Programin për trajnim dhe Çertifikim Ndërkombëtar janë përfshirë 54 kandidatë të cilët janë auditorë të brendshëm. Ky program është implementuar nga Instituti i Licencuar për Financa Publike dhe Llogaridhënie CIPFA (Institut Britanik), në bashkëpunim me Qendrën Eksellente për Financa Publike CEF (Institucion Slloven).¹⁹

Nga këta 54 kandidatë të cilët kanë vijuar trajnimin në këtë Program, 32 prej tyre kanë arritur të kalojnë provimet/testet e nevojshme për t'u certifikuar me njohje ndërkombëtare në këtë fushë, kurse 22 kandidatë të tjerë të cilët nuk kanë arritur të kalojnë testet e nevojshme duhet të ndjekin trajnime të tera për të finalizuar këtë licencim.

¹⁸ <http://www.cef-sec.org/index.php?location=1271&sublocation=860&nId=285>

¹⁹ Intervistë me Kasum Aliun NjQHAB

Me qëllim të vazhimit të këtij trajnimi në vend, janë certifikuar edhe 12 trajner vendorë të cilët do të vazhdojnë punën në trajnimin e stafit vendorë me modulet e CIPFA-s. Të gjitha këto trajnime janë financuar nga Komisionit Evropian dhe të njëjtat do të vazhdojnë edhe për këtë vit.²⁰

Qeveria e Kosovës deri më tani nuk ka ndarë mjete financiare për të trajnuar dhe shkolluar kuadrot vendorë të auditorëve të brendshëm të sektorit publik. Modulet e përfunduara nga këta auditorë janë themelore dhe nga këto institute respektive ofrohen edhe trajnime me të avancuara për auditim të brendshëm të sektorit publik, mirëpo një gjë e tillë nuk është mbështetur as nga Komisioni Evropian as nga Qeveria e Kosovës.

Qeveria e Kosovës nuk ka themeluar deri më tani institucion përkatës vendor për të bërë trajnimin e auditorëve të brendshëm të sektorit publik prandaj KDI vlerëson se kjo në masë të madhe i ka shkaktuar problem konsolidimit të rolit të auditorëve të brendshëm në Kosovë. Këto trajnime përveç se do të shërbenin për të aftësuar auditor të brendshëm, gjithashtu do të mundësonin që edhe krerët e organizatave buxhetore të kuptonin rolin dhe rëndësinë e auditorëve të brendshëm, në parandalimin e keq menaxhimit dhe raportimit jo të rregullt në pasqyrat financiare.

Përveç të tjerash, një institucion i tillë do të ishte garantues i shkollimit të vazhdueshëm të auditorëve të brendshëm në përputhje me ndryshimet e praktikave të mira ndërkombëtare në fushën e auditimit të sektorit publik.

Numri prej 32 auditorësh të certifikuar me licencë ndërkombëtare është shumë i pa mjaftueshëm për të mbuluar numrin e madh të organizatave buxhetore të cilat janë të obligueshme të auditohen me Ligj.

²⁰ Intervistë me Kymete Arifin NjQHAB

Për vitin 2013 NjQHAB ka planifikuar ta vazhdojë trajnimin për grupin e dytë të auditorëve të brendshëm të cilët nuk janë përfshirë në fazën e parë të trajnimit në Programin për trajnim dhe Çertifikim Ndërkombëtar. Ky trajnim do të mbështetet nga Komisioni Evropian.

8. RAPORTET ME ORGANET E NDJEKJES

Ligji për Auditorin e Brendshëm në Nenin 14, paragrafin 2.12 thotë se "Raportimin e menjëhershëm tek menaxhmenti i lartë i subjektit të sektorit publik dhe Komiteti i auditimit, për çdo indikator të aktivitetit të mashtrimit apo korrupsionit dhe dhënien propozimeve për përmirësimin e sistemeve si dhe njoftimin e autoriteteve kompetente, nëse menaxhmenti i lartë i subjektit të sektorit publik nuk ndërmer veprime të duhura"²¹.

Sipas vlerësimeve të KDI-së, Ligji për Auditorin e Brendshëm nuk e rregullon në mënyrën e duhur dhe mjaftueshëm, bashkëpunimin e organeve të rendit dhe auditorëve të brendshëm, kur këta të fundit hasin elemente të veprave kryesisht korruptive ose të mashtrimit. Edhe më shumë këtë qëndrim e forcojnë intervistat që kemi bërë me auditorë të brendshëm në njësitë të ndryshme të auditimit. Auditorët janë përgjegjës në shumicën e rasteve se nuk është kompetencë e auditorëve të raportojnë po që se hasin në këso raste. Ata këtë përgjegjësi ose e kanë hedhur tek komitetet e auditimit ose tek krerët e organizatave. Nga të gjeturat tona del se në një Komunë, prokuroria ka marr informata nga auditori i brendshëm i asaj

²¹ Neni 14, Paragrafi, 2.12. Raportimin e menjëhershëm tek menaxhmenti i lartë i subjektit të sektorit publik dhe Komiteti i auditimit, për çdo indikator të aktivitetit të mashtrimit apo korrupsionit dhe dhënien propozimeve për përmirësimin e sistemeve si dhe njoftimin e autoriteteve kompetente, nëse menaxhmenti i lartë i subjektit të sektorit publik nuk ndërmer veprime të duhura;

komune , mirëpo kjo ka ardhur si rezultat i angazhimit të njëanshëm të prokurorisë, pa iniciativën e auditorit të brendshëm.

Megjithëkëtë në NJQHAB dhe MF, insistojnë se norma ligjore është e qartë dhe precize sa duhet dhe se auditorët janë të obliguar ta njohin Ligjin e tyre. Sipas tyre nuk ka nevojë që në këtë aspekt të ndryshohet diçka sa u përket këtyre dispozitave, pasi forma aktuale është mjaftueshëm e qartë dhe precize. Sipas tyre ka disa raste, ku si pasojë e auditimeve të brendshme janë iniciuar hetime nga ana e prokurorisë së shtetit.

KDI konsideron se bashkëpunimi i këtyre dy aktorëve të cilët sigurojnë sundimin e ligjit dhe menaxhimin e drejtë të financave publike është i rëndësishëm së shtuar. Kjo gjë duhet rregulluar formalisht, me ligje apo akte të tjera, apo edhe përmes memorandumeve të bashkëpunimit ndërmjet Prokurorisë, Policisë dhe Ministrisë së Financave, si bartëse e sistemit të kontrollit të brendshëm financiar.

9. KONKLUSIONE

1. Baza aktuale ligjore nuk ka siguruar të gjitha instrumentet e nevojshme për mbrojtjen e pavarësisë së auditorëve të brendshëm;
2. Ekziston mungesë e përkrahjes financiare për organizatat buxhetore në themelimin e Njësisë të Auditimit të Brendshëm;
3. Organizatat buxhetore të cilat kanë themeluar njësitë e auditimit, nuk kanë plotësuar numrin e kërkuar ligjor të auditorëve të brendshëm;
4. Disa organizata buxhetore, nuk kanë themeluar Komitetet e Auditimit;
5. Komitetet e auditimit, aktualisht janë jo funksionale edhe aty ku janë themeluar dhe nuk e kryejnë punën të cilën kërkohet prej tyre;
6. Mungojnë trajnimet efektive për aftësimin e anëtarëve të komiteteve të auditimit. Trajnimet e deri tanishme nuk kanë dhënë efektet e duhura;
7. Anëtarët e komiteteve të auditimit nuk kanë stimulim material, për kryerjen e punëve të tyre;
8. Nuk janë krijuar institucione vendore për të shkolluar dhe aftësuar stafin për auditor të brendshëm;
9. Qeveria e Kosovës nuk ka ndarë mjete financiare për të trajnuar auditorët dhe trajnerët kosovar jashtë vendit;

10. Relacionet e auditorëve të brendshëm me organet e ndjekjes nuk janë të rregulluara mirë dhe bashkëpunimi mbetet më shumë vullnetar;
11. Ndryshimet e legjislacionit për pagat e zyrtarëve, rrezikojnë të prekin auditimin e brendshëm, gjë e cila do të rrezikonte pavarësinë edhe ashtu të brishtë të këtyre institucioneve.

Increasing Efficiency on Laws Implementation

**Monitoring Report on Laws
Implementation on Internal Auditing**

(All rights reserved © KDI, November 2012)

This project/ activity is financed by the Project Democratic Society Promotion (DSP), financed by the Swiss Cooperation Office in Kosovo (SCO-K), implemented by the Kosovo Civil Society Foundation (KCSF)

PERSONNEL

Ismet Kryeziu – Executive Director
email: ikryeziu@kdi-kosova.org

Valmir ISMAILI – Program
Coordinator
email: vismili@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL – Administration
and Finance Manager
email: vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ – Administration
and Finance Assistant
email: lcikaj@kdi-kosova.org

Arsim GJINOVCI – IT&Design
email: agjinovci@kdi-kosova.org

PROGRAMME: DEMOCRATIZATION AND PARLIAMENTARY PRACTICES

Driton SELMANAJ – Program
Manager
email: dselmanaj@kdi-kosova.org

Halil MATOSHI - Analyst
email: hmatoshi@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA - Analyst
email: izejna@kdi-kosova.org

Nevahir HAZERI- Analyst
email: nhazeri@kdi-kosova.org

Florije MEHMETI- Analyst
email: fmehmeti@kdi-kosova.org

PROGRAMME: LOCAL GOVERNANCE AND

CITIZEN PARTICIPATION

Naim CAHANAJ - Coordinator
email: ncahanaj@kdi-kosova.org

PROGRAMME: TRANSPARENCY

AND ANTI-CORRUPTION

Merita MUSTAFA – Program
Manager
email: mmustafa@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ – Project
Coordinator
email: bramadanaj@kdi-kosova.org

Besian BICURRI–
Researcher/Analyst
email: ebicurri@kdi-kosova.org

Enis XHEMAILI –
Researcher/Analyst
email: exhemaili@kdi-kosova.org

Shqipe GJOCAJ –
Researcher/Analyst
email: shgjocaj@kdi-kosova.org

Nora JUSUFI – Research Assistent
email: njusufi@kdi-kosova.org

PROGRAMME: FREE AND FAIR ELECTIONS

Liridon Selmani – Program Manager
email: lselmani@kdi-kosova.org

SUMMARY

1. Introduction	30
2. Executive Summary.....	32
3. Legal Basis on Internal Auditing	35
4. Independence of Internal Auditors.....	37
5. Establishment of Internal Auditing Units.....	40
6. Establishment of Internal Auditing Committees.....	42
7. Education and Training of Public Sector Internal Auditors	45
8. Relations with Prosecution Bodies	47
9. Conclusions	49

1. INTRODUCTION

Since after the war, in Kosovo there is a lack of a comprehensive strategy on implementing the legislation in force. The Assembly has continuously adopted laws and other acts which, in principle, have been in harmony with the spirit of European legislation, but the same have not been implemented by the executive bodies. The Assembly of Kosovo itself has neglected to a great scale monitoring of legislation implementation, even though, according to the Rule of Procedure of the Assembly, this is its exclusive competency.

In relation to this, during the last years the Assembly of Kosovo and Kosovo institutions in general have been continually criticized by international reports, especially the progress reports of the European Commission. Kosovo Democratic Institute (KDI) considers that this is one of the main challenges for Kosovo institutions at all levels and that the engagement should increase in this line to ensure that laws are not remained a list of desires but the same be implemented in an imperative way to ensure that the new state of Kosovo to be a country where the order and law govern and where the universal values and principles are respected.

Taking into account the sensitivity that public money management has, KDI has evaluated as very necessary the monitoring of implementation of legislation which ensures that public money will be used and utilized in rational and effective ways, in accordance with the Law on Public Finance Management and Responsibilities and other accompanying laws. For this purpose, at the beginning of 2012, KDI has started the monitoring of implementation of the Law on the Office of Auditor General and Auditing Office of Kosovo, where there have been evidenced progress and flounders

at implementing of this Law and the work of the Office of Auditor General (OAG). In this aspect, KDI has continued the monitoring of implementation of a very sensitive law – the one on Internal Auditing.

Contrary to the Law on Internal Auditor and the Office of Auditing of Kosovo, where the reports were public and it was easy to evaluate the qualities of these reports, the situation is completely different with the internal auditing, the reports of which are internal and serve to the senior management only as advice on improving the managing but they are not at the wide public's disposal.

The KDI staff has preliminarily analyzed all the accompanying acts of the Law on Internal Auditor together with the auditing standards. We have also analyzed the Law itself on Internal Auditor addressing some of the problems which hamper the auditors to efficiently conduct their work.

KDI strongly supports strengthening and consolidation of internal auditing on all budgetary entities to ensure that citizen taxes and charges are managed in the due way by all country institutions. Thus, KDI expects to see independent and professional auditors who conduct their work without being influenced by whomever outside party in order to provide to the management of their respective organizations the necessary advice to avert certain mistakes and misusing of the budget.

2. EXECUTIVE SUMMARY

The Law on Internal Auditing was adopted by the Assembly of Kosovo on September 2009 and has replaced the previous law of 2006. In article 7, paragraph 4, it is provided for that the duty of Central Harmonization Unit of Internal Auditing (CHUIA) is to prepare for the Minister of Finance the necessary by-law proposals for his approval¹. Up to now the CHUIA and the Ministry of Finance (MF) have issued 10 such acts meeting the legal requirement to issue the secondary legislation. However, although the approval of 10 such acts, it is necessary that MF should issue another respective administrative instruction for the permanent licenses for the internal auditors and the continued and obligatory education of these auditors.

The Law on Internal Auditing has set out the criteria for every budgetary organization which are obliged to employ permanent staff to conduct the function of internal auditing. In this regard, most of budgetary organizations at the central government level have established their internal auditing units, as required by law.

According to KDI estimations, establishment of the CHUIA has impacted very positively at consolidation of internal auditing units in all the sector of public budget organizations. Simultaneously, CHUIA has helped many internal auditing units in the public sector to surpass the problems they had with their budgetary organizations' managers. Therefore, it is to be highly

¹ CHUIA has to prepare and submit to the Minister for approval the rules, policies, manuals, guides, models, internal auditing statute, ethics code, and professional standards to conduct internal auditing by the Internal Auditor and the Internal Auditing Units. All these rules should be in full accordance and present the best international standards and practices of internal auditing.

praise the work of CHUIA and at the same time it is considered as very necessary the increase of budgetary support for this unit, to ensure that they have the training, expertise and due conditions to realize their mission and objectives at consolidating further the internal auditor. Compared to previous years, KDI estimates that the situation has changed radically and this, especially, because of the added engagement this unit has had at coordinating the auditing in all institutions.

The situation is different at the municipal level, especially in the new municipalities which emerged by the decentralization process, but the Ministry of Diaspora does not stand any better as well. Meanwhile, the Ministry of European Integration and some independent agencies, like the TRA and CEC, have only established their internal auditing units in the last months.

Best international practices in the field of auditing of public sector have practiced the establishment of committees of internal auditing of the public sector. In this regard, independent budgetary agencies flounder the most since the most of them stumble when it comes to auditing committees. To this situation has quite contributed the nonpayment of the members of these committees as a consequence of being prohibited by the Law on Public Finance Management and Responsibilities².

Auditing units but the auditors as well in general have their independence guaranteed by Law. However, the realization of this independence is often difficult and, in certain cases, even impossible because of the building the form itself of the internal auditing system and not the right understanding

² CHUIA Report for 2012(March)

of their role by the managers of budgetary organizations. Internal auditors in some cases have been fired from the job or their work place has been changed without their approval because their work was not liked by the heads of certain institutions. Thus, contrary to clear legal provisions, there have been identified some cases when the auditors have been prey of revenge by representatives of some institutions.

As other and very worrisome phenomena there is evidence of cases of non-approval of salaries for internal auditors at the amount provided for by the law. Thus, the municipalities of Kacanik, Junik, Klina and Obiliq, refuse to allocate the salary at the amount provided for by the law for the auditors. They do not want to see that in their organization somebody is privileged and in this way they shorten salaries of these officials falling directly in contradiction with the law and harming the independence of these employees.

3. LEGAL BASIS ON INTERNAL AUDITING

The Law on Internal Auditing was approved by the Assembly of Kosovo in September 2009 and has replaced the previous 2006 law. In article 7, paragraph 4, it is provided for that the duty of Central Harmonization Unit of Internal Auditing (CHUIA)³ is to prepare for the Minister of Finance the necessary by-law proposals for his approval⁴.

Until now the Central Harmonization Unit of Internal Auditing and the Ministry of Finance (MF) have issued 10 by-law acts meeting the legal requirement for issuing the secondary legislation. The documents approved are the following:

1. The Strategy on Functioning of Internal Auditing Systems in the Public Sector;
2. Administrative Instruction No. 22/2009 on Determining the Criteria and Procedures of Providing with Temporary License of Public Sector Internal Auditors;
3. Administrative Instruction No. 23/2009 on Establishing and Functioning of the Public Sector Internal Auditing Units;
4. Administrative Instruction No. 11/2010 on Functioning of Committees of the Public Sector Auditing;

³ The Law on Internal Auditing has foreseen the establishment of CHUIA as a Central Unit within the Ministry of Finance, the duty of which is to help the Minister of Finance to accomplish its duties to implement the Law on Internal Auditing.

⁴ CHUIA has to prepare and submit to the Minister for approval the rules, policies, manuals, guides, models, internal auditing statute, ethics code and professional standards on conducting internal auditing by the Internal Auditors and Internal Auditing Units. All these rules should be in full accordance with the law and present best international standards and practices on internal auditing.

5. The Manual on Internal Auditing of 2008, reviewed in September 2011;
6. Standards on Internal Auditing, reviewed in September 2011;
7. Code of Ethics;
8. Best International Practices;
9. Model-Statute on Internal Auditing;
10. Model-Statute on Activities of Internal Auditing.

All these acts have fulfilled the necessary legal basis and have created the necessary instruments to fully implement the basic law. Most of these documents, because of the issue nature they regulate, need to be reviewed continually because of the amendments that take place as a consequence of international trends and best practices.

From this list of documents it is seen the need that MF issue a respective administrative instruction for the permanent licenses for internal auditors and the continued and obligatory education of these auditors. According to the information collected by our research, we have realized that such an act is being issued respectively has undergone the initial drafting phase.

4. INDEPENDENCE OF INTERNAL AUDITORS

Internal auditing but the auditors in general as well have their independence guaranteed by law. However, realization of this independence is often seen as difficult and, in certain cases, even impossible because of building the internal auditing system itself. Internal auditors in some cases have been fired from their job or their work places have been switched without their consent because their work has not been liked by the heads of certain institutions. Thus, contrary to clear legal provisions, there have been identified cases when internal auditors have been prey of revenge by the representatives of certain institutions.

As very worrisome phenomena there is evidence of cases of non-approval of salaries for internal auditors at the amount provided for by the law. Thus, the municipalities of Kacanik, Kamenica, Dragash, Junik, and Obiliq, have refused to allocate the salary at the amount provided for by the law for the auditors. They do not want to see that in their organization somebody is privileged and in this way they shorten salaries of these officials falling directly in contradiction with the law and harming the independence of these employees.

In 2008, Auditor of the Prizren Municipality has been fired as a consequence of bad inter-human reports with the Deputy-Mayor of Prizren Municipality (although the same had benefited a lot of training costing a lot of money to the Kosovo budget and donors)⁵. The Municipality of Junik also has changed the job position from the Internal Auditor to Inspector⁶

⁵ Interview with Internal Auditor of the Prizren Municipality

⁶ Interview with Parliamentarian Armend Zemaj, Member of the Committee on Supervising Public Finance

who previously had a complaint before the Independent Supervisory Civil Service Board (ISCSB) for non-approval of the salary⁷. The Municipality of Viti has also rendered the measure of job firing to Mr. Fevzi Mehmeti who has conducted the function of Internal Auditor in this Municipality⁸. Meanwhile, the Municipality of Mamusha has acted the worst which, after establishing the Internal Auditing Unit and employment of the Auditor, has completely suppressed this unit coming to the conclusion that it has a lot financial implications⁹. The University of Prishtina has also changed the job position of Internal Auditor at the position of UP's Secretary for a relatively long time and has recently return it to the Internal Auditor position¹⁰.

The position of internal auditor within budgetary organizations is of the consulting nature at evaluating the internal control system and often as a consequence does not have the best training and as a consequence of misunderstanding the real role of auditor. Auditors are often garbled with the financial inspection or even auditors, which are synonymous of the past system¹¹.

The signing of contract by the auditor with budgetary organization which he is going to audit raises the dilemma whether there can be realized independence of auditors in practice. Thus, heads of organizations may evaluate negatively the performance of auditors with the purpose of firing them or blackmailing them in order not to conduct their work the way required by law.

⁷ Case of Mr. Isuf Balaj at the Independent Supervisory Council of Civil Service

⁸ Interview with Mehdi Geci, Independent Supervisory Council of Civil Service

⁹ CHUIA Report for 2012

¹⁰ Interview with Kasum Aliu, CHUIA Director

¹¹ Interview with Albert Krasniqi of KIPRED

Internal auditors, especially at municipal level, are required that, in order to protect their job positions, have to sign the contracts with CHUIA and thus their legal declarative independence would be practical as well¹². In this way auditors would worry only about the implementation of recommendations which emerge as a derivate of their findings. This, in fact, would remove every auditor by a possible political influence. At the interviews KDI has conducted in the field, it has been realized that one of the selected auditors has had senior positions in the past within the organizations which they now have to audit, which is provides a worrisome indication related to the form of their recruitment in these organizations.

However, signing of such contracts with CHUIA would have broader implications in the whole internal auditing system and would again make the internal auditor an external auditor since signing of these external contracts outside their budgetary unit would only push them aside even more in relation with the institutions they are called to advise to.

In Municipality of Rahovec, the report of internal auditor has been returned to him three times as a consequence of non-approval or disagreeing about this report with the Mayor. Such and other cases intensify the need to further empower the position of internal auditors within the budgetary organizations to ensure that they would be professional, impartial and convenient at conducting their work.

¹² These requirements by local level auditors have been raised at the address of CHUIA and during the process of interviewing them in the field by KDI

5. ESTABLISHMENT OF INTERNAL AUDITING UNITS

The Law on Internal Auditing has provided for the criteria for every budgetary organization which are obliged to hire permanent staff to conduct the function of internal auditor. In this regard, the budgetary organizations at central level which are required by law to establish internal auditing units, most of them have established them¹³.

The situation is different at municipal level where municipalities created under the decentralization process did not manage to create internal auditing units. Two other municipalities have also not implemented this law.

In this spirit, the municipalities of Hani i Elezit, Mamusha and other municipalities established by the decentralization process (5), excluding Graqanica, have not established internal auditing units. Also, the Ministry of Diaspora has not yet managed to establish the Internal Auditing¹⁴. The Ministry of European Integration on the other side just during the last months has created this unit and as a result of pressure and engagement of CHUIA. The State Prosecution Office as well, Telecommunication Regulatory Authority (TRA), Central Elections Commission (CEC) have established internal auditing units, but their staff needs to firstly be trained/equipped and only after some time the effect of their work can be seen. Until now these institutions have acted in contradiction with the law and the effects of lack of internal auditors is best seen in the Reports of

¹³ Interview with Ali Sadriu, Chair of the Committee on Supervising Public Finance

¹⁴ Annual Report of CHUIA for 2012

Auditor General which has enumerated a big number of findings for these institutions.

A number of independent agencies which are responsible to the Assembly of Kosovo and which do not meet the legal criteria to an internal auditor have been audited by the Auditing Department of the Ministry of Finance, according to their request to have an auditing¹⁵. These agencies, because of the small budget and small number of the personnel, do not meet the criteria to have an Internal Auditing Unit. With the aim of regularity of financial expenses, these agencies have themselves requested to have an internal auditing and after the Assembly failed to provide such services, the Ministry of Finance conducted this service for them. It is a general recommendation that the Assembly establish a bigger internal auditing unit in order to cover small agencies with internal auditing, thus preserving the independence of these agencies from the government influence.

Institutions that have weak internal control, as a result of employing a minimal number of auditors and that in fact are huge budgetary organizations and are required to have at least 3 auditors are: the Assembly of Kosovo, Office of Prime Minister, University of Prishtina, State Prosecution Office, Dragash, Prizren, Suhareka, Malisheva, Gjakova, Istog, Klina, Mitrovica, Gjilan, Skenderaj, Kacanik, and Ferizaj.

¹⁵ Interview with Dervish Bytyqi, Director of Internal Auditing Unit at the Ministry of Finance

From the total of 67 auditing units established, only 30¹⁶ have accomplished the number of internal auditors, in accordance with the criteria set out in law the respective administrative instruction.

Representatives of CHUIA state that more than 97% of Kosovo Budget is covered by internal auditing, which ranks Kosovo high as compared to the regional countries.

6. ESTABLISHMENT OF INTERNAL AUDITING COMMITTEES

Best international practices in the field of public sector auditing have foreseen the establishment of public sector internal auditing committees. These committees have the aim of helping at implementing the auditors' recommendations and guaranteeing the independence and their free work. On this basis, the Kosovo Law on Internal Auditing has also provided for the establishment of Auditing Committees. Related to the criteria, conditions and rules, CHUIA has even issued a specific administrative instruction.

According to Kosovo law, the auditing committee is an independent advisory body for the senior management of public sector and supporting body to internal auditors, to:

1. Ensure supervision of plans and auditing results;
2. Ensure independence of Internal Auditing;
3. Evaluate appropriateness of auditing sources;

¹⁶ According to CHUIA Report

4. Ensure that auditing recommendations have been accepted and implemented;
5. Advise on issues related to risks, internal control systems and auditing.

Internal Auditing Committees are established by the senior management of the public sector entity, such as: the Assembly of Kosovo, Presidency, Prime Minister's Office, Ministries and Municipalities. Internal Auditing Committees in these entities conduct services for all the existing units and sub-units in the framework of respective institution, except if otherwise foreseen for in any legal act. The way of functioning of auditing committees is regulated by Instructions issued by the Minister of the Ministry of Finance, in accordance with international auditing practices and standards.

In this regard, independent budgetary agencies halt the most since most of them flounder when it comes to auditing committees. To this situation has quite contributed the non-payment of these committees' members as a consequence of being forbidden by the Law on Public Finance Management and Responsibilities¹⁷.

According to the list of budgetary organizations that have internal auditing units – 67 in total, 19 of them do not have the auditing committees. Those budgetary organizations that do not have yet established auditing units or do not implement internal auditing in other legal ways can not have auditing committees. While in the overall list of budgetary organizations which are financed by the state budget there are 92 budgetary organizations.

¹⁷ CHUIA Report for 2012 (March)

Out of these, 37 agencies have not filled out auditing committees with the necessary staff or the necessary number of members. On the other side, 9 agencies have not established auditing committees at all, while only 30 of them have established and filled out the auditing committees in accordance with the legal requirements and the respective administrative instruction. Meanwhile, 16 agencies do not meet the necessary criteria to establish auditing committees.

According to KDI estimations, auditing committees halt on their functioning almost in all budgetary agencies and the same have only been established to comply with the legal criteria. In fact, for several reasons, they do not manage to play their role of adviser and helper in this process:

1. Members of these committees are not professionals of the field and do not possess the necessary training to exercise this function;
2. Members of committees do not receive financial compensation for the work they do in these committees and, as a result, members are unmotivated to fulfill an additional obligation;
3. Sometimes members of the committees do not understand the role of internal auditor and as a result of this they begin providing guidance for the auditors on how they should operate, thus exceeding their responsibility.

CHUIA has rendered measures in this aspect and has begun with application of training in the last years for the members of auditing committees, but seems like we should yet wait to see the real effects. From the interviews developed in the ground with auditors that have accepted

that the committees are more of a formal institution than conducting any real and meaningful role.

7. EDUCATION AND TRAINING OF PUBLIC SECTOR INTERNAL AUDITORS

Contrary to the Office of Auditor General (OAG), which provides training to its staff through the Association of Certified Accountants and Auditors of Kosovo (ACAAK), internal auditors do not have a respective domestic institution to be trained. Currently in Kosovo, in the framework of support by the European Commission through a specific project, a certain number of Kosovo auditors are being trained by CIPFA¹⁸. Kosovo auditors have been trained by 4 projects allocated by the European Commission.

During implementation of the three first projects, there have been organized lecturing and practical work on internal auditing, conducting auditing under the monitoring of international experts. Training/the last project was developed in two components: Training of auditors on the Program for international Training and Certification, and the training to develop technical knowledge and reporting of internal auditors. In the Program on Training for International Certification there have been included 54 candidates who are internal auditors. This program was implemented by the Licensed Institute on Public Finance and Accountability (CIPFA – a British Institute), in cooperation with the Center on Excellency for Public Finance (CEF – a Slovenian Institute)¹⁹.

¹⁸ <http://www.cef-sec.org/index.php?location=1271&sublocation=860&nId=285>

¹⁹ Interview with Kasum Aliu CHUIA

From these 54 candidates who have attended the training in this Program, 32 of them have achieved to pass the necessary exams/tests to be certified with international recognition in this field, while 22 other candidates who did not achieve to pass the necessary tests should attend other training to finalize the licensing.

In order to continue training in the country, there have also been certified 12 domestic trainers who would continue training of domestic staff with CIPFA-s modules. All these trainings have been financed by the European Commission and the same will continue during this year as well²⁰.

Until now the Government of Kosovo did not share financial means for education and training of the domestic public sector internal auditors. The modules finalized by these auditors are basic and the respective aforementioned institutes provide advanced training on the public sector internal auditing, but such an initiative was supported neither by the European Commission nor by the Government of Kosovo.

The Government of Kosovo has not established until now a respective domestic institution to conduct training of the public sector internal auditors. Therefore, KDI estimates that this, to a great extent, has caused problems to the consolidation of the role of internal auditors in Kosovo. These training aside from serving to qualify internal auditors, would also enable that heads of these budgetary organizations understand the role and importance of internal auditors at preventing the misusing of non-regular reporting of the financial revision.

²⁰ Interview with Kymete Arifi CHUIA

Except others, such an institution would be a guarantor of continued education of internal auditors, in accordance with the best changing international practices in the field of auditing the public sector.

The number of 32 internationally licensed certified auditors is insufficient to cover the great number of budgetary organizations which are obliged by law to be audited.

For 2013 CHUIA has planned to continue training for the second group of internal auditors who have not been involved in the first phase of training in the Program for Training and International Certification. This training will be supported by the European Commission.

8. RELATIONS WITH PROSECUTION BODIES

The Law on Internal Auditor in Article 14, paragraph 2.12, provides for that “Immediate reporting before the senior management of the public sector entity and auditing committee on every indicator of activities of fraud and corruption and providing of proposals to improve the systems as well as informing of competent authorities if the senior management of public sector entity does not undertake the necessary actions”²¹.

According to KDI estimations, the Law on Internal Auditor does not regulate in the necessary form and sufficiently the cooperation between prosecution bodies and internal auditor when the last face elements of

²¹ Article 14, paragraph 2.12, provides for that “Immediate reporting before the senior management of the public sector entity and auditing committee on every indicator of activities of fraud and corruption and providing of proposals to improve the systems as well as informing of competent authorities if the senior management of public sector entity does not undertake the necessary actions.

criminal offences, mainly corruption or fraud. This estimation is enforced more from the interviews we have conducted with the internal auditors in different auditing units. In most of cases auditors have responded that it is a competency of auditors to report if they face such cases. This responsibility, according to them, belongs to auditing committees or heads of budgetary organizations. From our findings it emerges that in one municipality the prosecution has received information from the internal auditor of that municipality, but this is as a result of unilateral engagement of the prosecution, without the initiative of internal auditor.

However, the CHUIA and MF insist that the legal norms are enough clear and precise and that auditors are obliged to know their law. According to them, there is no need to change anything in the provisions in this regard since the current form is clear enough and precise. According to them, there are some cases where, as a consequence of internal auditing, there has been initiated investigation by the state prosecution.

KDI considers that cooperation of these two actors, which ensure the rule of law and fair management of public finance, is of an added value. This should be formally regulated by laws or other acts, or even through cooperation memorandums between the Prosecution, Police, and the Ministry of Finance, the latter being the bearer of internal financial control systems.

9. CONCLUSIONS

1. The current legal basis has not provided for all the necessary instruments to protect the independence of internal auditors;
2. There exists a lack of financial support for budgetary organizations on establishing Units on Internal Auditing;
3. Budgetary organizations which have established auditing units have not fulfilled the legally required number of internal auditors;
4. Some budgetary organizations have not established the Auditing Committees;
5. Auditing committees currently are not functional and there where they have been established they do not perform what is required from them;
6. There is lack of effective training to qualify member of auditing committees. The trainings conducted until now have not provided for the necessary effects;
7. Members of auditing committees do not have a material stimulation to conduct their work;
8. There have not been established domestic institutions to educate and train the staff for internal auditors;
9. The Government of Kosovo has not allocated financial means to train the auditors and Kosovo trainers abroad;

10. Relations of internal auditor with prosecution bodies have not been regulated well and cooperation is more on voluntary basis;
11. Changes of legislation on officials salaries endanger touching on internal auditing, which would endanger the fragile independence of these institutions.

“This project/activity is financed by the Project Democratic Society Promotion (DSP), financed by the Swiss Cooperation Office in Kosovo (SCO-K), implemented by the Kosovo Civil Society Foundation (KCSF). Content of this publication is a responsibility of the Kosovo Democratic Institute (KDI) and in now way can it be considered an attitude of SCO-K or KCSF.

Povećanje efikasnosti u primeni zakona

Izveštaj o monitorisanju sprovođenja Zakona o unutrašnjoj reviziji

(Sva prava rezervisan. © KDI, novembar 2012)

Ovaj projekat/ aktivnost finansira se iz Projekta Promovisanje demokratskog društva (DSP), finansiran od Švajcarske kancelarije za saradnju na Kosovu (SCO-K), koji se implementira od Kosovske fondacije za otvoreno društvo (KCSF)

OSOBLJE

Ismet KRYEZIU – Izvršni Direktor
email: ikryeziu@kdi-kosova.org

Valmir ISMAILI – Kordinator Programa
email: vismili@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL – Menadžer
administracije i finansija
email: vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ – Asistent za
administraciju i finansije
email: lcikaj@kdi-kosova.org

Arsim Gjinovci - IT & Design
email: agjinovci@kdi-kosova.org

PROGRAM: DEMOKRATIZACIJA I PARLAMENTARNE PRAKSE

Driton SELMANAJ – Menadžer
programa
email: dselmanaj@kdi-kosova.org

Halil MATOSHI - Analitičar
email: hmatoshi@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA - Analitičar
email: izejna@kdi-kosova.org

Nevahir Hazeri – Analitičar
email: nhazeri@kdi-kosova.org

Florije MEHMETI – Analitičar
email: fmehmeti@kdi-kosova.org

PROGRAM: LOKALNA SAMOUPRAVA I GRAĐANSKO UČEŠĆE

Naim CAHANAJ - Koordinator
email: ncahanaj@kdi-kosova.org

PROGRAM: TRANSPARENTNOST I ANTI-KORUPCIJA

Merita MUSTAFA – Menadžer
programa
email: mmustafa@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ - Koordinator
projekta
email: bramadanaj@kdi-kosova.org

Besian BICURRI – Istraživač/Analitičar
email: ebicurri@kdi-kosova.org

Enis XHEMAI – Istraživač/Analitičar
email: exhemai@kdi-kosova.org

Shqipe GJOCAJ – Istraživač/Analitičar
email: shgjocaj@kdi-kosova.org

Nora JUSUFI – Asistent istraživanja
email: njusufi@kdi-kosova.org

PROGRAM: SLOBODNI I PRAVEDNI IZBORI

Liridon SELMANI - Menadžer
programa
email: lselmani@kdi-kosova.org

REZIME

1. Uvod.....	54
2. Izvršni rezime.....	56
3. Pravni osnov za unutrašnju reviziju.....	59
4. Nezavisnost unutrašnjih revizora.....	61
5. Osnivanje Jedinice unutrašnje revizije.....	64
6. Osnivanje komisija unutrašnje revizije.....	66
7. Obrazovanje i obučavanje unutrašnjih revizora javnog sektora.....	69
8. Odnosi sa organima gonjenja.....	71
9. Zaključci.....	73

1. UVOD

Nakon rata na Kosovu nedostaje sveobuhvatna strategija za implementaciju zakonodavstva koje je na snazi. U kontinuitetu Skupština je usvojila zakone i druga akta, koji su, u principu, bili u skladu sa duhom evropskog zakonodavstva, ali isti nisu sprovedeni od strane izvršne vlasti. Sama Skupština Kosova je u velikoj meri zanemarila praćenje sprovođenja zakona, iako je to njena isključiva nadležnost, u skladu sa Poslovníkom Skupštine.

U vezi sa ovim pitanjem, Skupština Kosova i kosovske institucije u celini su stalno kritikovane u međunarodnim izveštajima, posebno u izveštajima o napretku Evropske komisije zadnjih godina. Kosovski demokratski institut (KDI), smatra da je ovo jedan od glavnih izazova za kosovske institucije na svim nivoima i da treba povećati angažovanje u tom smislu, kako bi se obezbedilo da zakoni ne ostaju lista želja, nego da se isti imperativno primenjuju, kako bi se obezbedilo da nova država Kosova bude zemlja u kojoj vlada red i zakon i u kojoj se poštuju univerzalne vrednosti i načela.

Imajući u vidu osetljivost upravljanja javnim novcem, KDI je smatrao veoma neophodnim monitorisanje sprovođenja zakona, koje obezbeđuje da će se javni novac upotrebiti i koristiti racionalno i efikasno, u skladu sa Zakonom o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima i drugim pratećim zakonima. U tom cilju, početkom 2012. godine, KDI je počeo da prati primenu Zakona o Kancelariji generalnog revizora i Revizorskoj kancelariji Kosova, pri čemu su evidentirani napredak i zastoj u primeni ovog zakona i radu Kancelarije generalnog revizora (KGR). U tom nizu, KDI je nastavio da prati sprovođenje i još jednog veoma osetljivog zakona, tj. o unutrašnjoj reviziji.

Za razliku od Zakona o generalnom revizoru i Revizorskoj kancelariji Kosova, gde su izveštaji bili javni i bilo je lako oceniti kvalitete tih izveštaja, situacija je sasvim drugačija kod unutrašnje revizije, koja ima internih izveštaja i služe samo višem menadžmentu kao saveti za poboljšanje upravljanja, ali nisu dostupni široj javnosti. Prethodno, osoblje KDI-a je analiziralo sva prateća akta Zakona o unutrašnjoj reviziji, zajedno sa revizorskim standardima. Takođe smo analizirali i sam Zakon o unutrašnjem revizoru, adresirajući neke od problema koji ometaju revizore u efikasnom obavljanju njihovog rada.

KDI snažno podržava jačanje i konsolidaciju unutrašnje revizije u svim budžetskim entitetima, kako bi se osiguralo da se porezi i takse građana menadžirau u propisanoj formi od strane svih institucija zemlje. Tako KDI očekuje da vidi nezavisne i profesionalne revizore koji vrše svoj posao bez uticaja od bilo koje druge spoljne stranke, kako bi pružili rukovodstvima relevantnih organizacija odgovarajuće savete za otklanjanje određenih grešaka i zloupotreba budžeta.

2. IZVRŠNI REZIME

Zakon o unutrašnjoj reviziji usvojen je od strane Skupštine Kosova u septembru 2009. godine, a zamenio je prethodni Zakon iz 2006. godine. U članu 7, stav 4. utvrđuje se obaveza Centralne jedinice za harmonizaciju unutrašnje revizije (CJHUR) da pripremi ministru finansija potrebne predloge podzakonskih akata, za usvajanje od strane ovog zadnjeg¹. Do sada su CJHUR i Ministarstvo finansija (MF), donele 10 takvih akata, ispunjavajući tako zakonsku obavezu o donošenju sekundarnog zakonodavstva. Međutim, uprkos usvajanja 10 takvih akata, smatra se neophodnim da MF donosi i jedno odgovarajuće administrativno uputstvo za stalne licence, za unutrašnje revizore i njihovo kontinuirano i obavezno obrazovanja.

Zakon o unutrašnjoj reviziji je utvrdio kriterijume za svaku budžetsku organizaciju koja je obavezna da zapošljava permanentno osoblje za obavljanje funkcije unutrašnje revizije. U tom smislu, većina budžetskih organizacija centralnog vladinog sektora, kojima se zakonom traži, osnovale su jedinice unutrašnje revizije.

Prema ocenama KDI-a, osnivanje CJHUR je veoma pozitivno uticalo u konsolidaciji jedinica unutrašnje revizije, u celokupnom sektoru javnih budžetskih organizacija. Istovremeno, CJHUR je pomoglo mnogim jedinicama unutrašnje revizije u javnom sektoru na prevazilaženju problema koje su imali sa menadžerima budžetskih organizacija. Stoga, valja visoko oceniti rad CJHUR i istovremeno se smatra veoma potrebnim povećanje

¹ CJHR treba da priprema i dostavlja ministru za usvajanje pravila, politike, priručnike, uputstva, modele, statut unutrašnje revizije, kod ponašanja i profesionalne standarde za obavljanje unutrašnjih revizija od strane unutrašnjih revizora i jedinica unutrašnje revizije. Sva ova pravila treba da budu potpuno u skladu i da predstavljaju najbolje međunarodne standarde i prakse unutrašnje revizije.

budžetske podrške za ovu jedinicu, kako bi se osiguralo da oni imaju potrebnu obuku, ekspertizu i uslove za ostvarivanje njihove misije i objektivna, u daljoj konsolidaciji unutrašnjih revizora. U poređenju sa prethodnim godinama, KDI ocenjuje da je stanje korenito izmenjeno i to posebno zbog povećanog angažovanja kojeg je imala ova jedinica, u koordinaciji revizije u svim institucijama.

Stanje je drugačije na opštinskom nivou, posebno u novim opštinama, koje su proizašle iz procesa decentralizacije, ali ne stoji bolje ni Ministarstvo za dijasporu. S druge strane, Ministarstvo za evropske integracije, kao i neke od nezavisnih agencija, RAT, CIK, tek u zadnjim mesecima su osnivale jedinice unutrašnje revizije.

Dobre međunarodne prakse u oblasti revizije u javnom sektoru, praktikovale su formiranje komisija unutrašnje revizije javnog sektora. U tom aspektu, nezavisne budžetske agencije najviše zaostaju, budući da većina od njih zaostaju kada je reč o revizorskim komisijama. Tom stanju je puno doprinelo i ne isplaćivanje članova ovih komisija, kao posledica zabrane od strane Zakona o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima².

Jedinice revizije, ali i revizori uopšte, Osnovnim zakonom imaju zagantovanu njihovu nezavisnost. Međutim, ostvarivanje ove nezavisnosti je često puta teško, a u određenim slučajevima i nemoguće, zbog izgradnje samog oblika sistema unutrašnje revizije i nepravednog shvatanja njihove uloge od menadžera budžetskih organizacija. Unutrašnji revizori su u nekim slučajevima otpušteni sa posla ili su im promenjena radna mesta bez njihove saglasnosti, iz razloga što se njihov rad nije dopao čelnicima

² Izveštaj CJHUR, za 2012. godinu (mart)

određenih institucija. Tako je, i pored jasnih zakonskih provizija, identifikovano nekoliko slučajeva gde su revizori bili žrtva revanširanja od predstavnika nekih institucija.

Kao drugi zabrinjavajući fenomen, evidentirani su slučajevi ne usvajanja plata za unutrašnje revizore u meri u kojoj ih je Zakon predvideo. Tako, opština Kačanik, Juniku, Klina i Obilić, odbijaju da isplaćuju platu u visini koja ovim revizorima pripada po Zakonu. Oni ne žele da vide da je neko u njihovim organizacijama privilegovan i na taj način oni umanjuju plate ovih zvaničnika, u direktnoj suprotnosti sa Zakonom i povređujući nezavisnost ovih radnika.

3. PRAVNI OSNOV ZA UNUTRAŠNJU REVIZIJU

Zakon o unutrašnjem revizoru usvojen je od strane Skupštine Kosova u septembru 2009. godine, i zamenio je prethodni Zakon iz 2006. godine. U članu 7, stav 4. utvrđuje se obaveza Centralne jedinice za harmonizaciju unutrašnje revizije (CJHUR)³ da pripremi ministru finansija potrebne predloge podzakonskih akata, za usvajanje od strane ovog zadnjeg⁴.

Do sada su CJHUR i Ministarstvo za finansije (MF) donele 10 takvih akata, ispunjavajući tako zakonsku obavezu o donošenju sekundarnog zakonodavstva. Usvojena dokumenta su:

1. Strategija o funkcionisanju sistema unutrašnje revizije u javnom sektoru;
2. Administrativno uputstvo Br. 22/2009 o utvrđivanju kriterijuma i procedura za opremanje privremenom licencom unutrašnjih revizora javnog sektora;
3. Administrativno uputstvo Br. 23/2009 o osnivanju i funkcionisanju jedinica unutrašnje revizije javnog sektora;
4. Administrativno uputstvo Br. 11/2010 o funkcionisanju revizorskih komisija u subjektu javnog sektora;

³ Zakon o unutrašnjoj reviziji je predvideo osnivanje CJHUR, kao Centralna jedinica u okviru Ministarstva za finansije, čija je obaveza da pomogne Ministarstvo za finansije u ispunjavanju njegovih obaveza u vezi sa sprovođenjem Zakona o unutrašnjoj reviziji

⁴ CJHUR treba da priprema i dostavlja ministru za usvajanje pravila, politike, priručnike, uputstva, modele, statut unutrašnje revizije, kod ponašanja i profesionalne standarde za obavljanje unutrašnjih revizija od strane unutrašnjih revizora i jedinica unutrašnje revizije. Sva ova pravila treba da budu potpuno u skladu i da predstavljaju najbolje međunarodne standarde i prakse unutrašnje revizije

5. Priručnik o unutrašnjoj reviziji iz 2008. godine, revidiran u septembru 2011. godine;
6. Standarde o unutrašnjoj reviziji, revidirani u septembru 2011. godine;
7. Etički kod;
8. Dobre profesionalne prakse;
9. Model statuta revizorskih komisija;
10. Model statut o aktivnostima unutrašnje revizije.

Sva ova akta su popunjavala potreban legalni osnov i stvorila potrebne instrumente za potpunu implementaciju Osnovnog zakona. Većina ovih dokumenata zbog prirode pitanja koje uređuju, ima potrebe da se u kontinuitetu revidiraju, zbog izmena i dopuna koja se događaju kao posledica dobrih međunarodnih trendova i praksi.

Iz ove liste dokumenata vidi se potreba da MF donosi jedno odgovarajuće administrativno uputstvo o stalnim licencama za unutrašnje revizore i kontinuirano obavezno obrazovanje ovih revizora. Prema prikupljenim informacijama iz naših istraživanja, shvatili smo da se jedan takav akt nalazi u proceduri donošenja, odnosno u fazi početnog draftiranja.

4. NEZAVISNOST UNUTRAŠNJIH REVIZORA

Jedinice revizije, ali i revizori uopšte, Osnovnim zakonom imaju zagarantovanu njihovu nezavisnost. Međutim, ostvarivanje ove nezavisnosti je često puta teško, a u određenim slučajevima i nemoguće, zbog izgradnje samog sistema unutrašnje revizije. Unutrašnji revizori su u nekim slučajevima otpušteni sa posla ili su im promenjena radna mesta bez njihove saglasnosti, iz razloga što se njihov rad nije dopao čelnicima određenih institucija. Tako je, i pored jasnih zakonskih provizija, identifikovano nekoliko slučajeva gde su revizori bili žrtva revanširanja od predstavnika nekih institucija.

Kao veoma zabrinjavajući fenomen evidentirani su slučajevi ne usvajanja plata za unutrašnje revizore u meri koju je zakon predvideo. Tako, opština Kačanik, Juniku, Klina i Obilić, odbijale su da isplaćuju platu u visini koja ovim revizorima pripada. Oni ne žele da vide da je neko u njihovim organizacijama privilegovan i na taj način oni umanjuju plate ovih zvaničnika, u direktnoj suprotnosti sa Zakonom i povređujući nezavisnost ovih radnika.

U 2008. godini, revizorka u opštini Prizren je udaljena sa posla, kao posledica loših međuljudskih odnosa sa potpredsednikom opštine Prizren (i pored činjenice da je ista koristila mnogobrojna treniranja i da je to koštalo puno novca iz budžeta Kosova i njegovih donatora)⁵. Takođe, opština Junik je promenila položaj radnog mesta, sa unutrašnjeg revizora, na inspektora⁶ koji je prethodno imao i jednu žalbu za ne usvajanje plate u Nezavisnom nadzornom savetu Civilne službe (NNSCS)⁷. I opština Vitina je preduzela

⁵ Intervju sa unutrašnjim revizorom opštine Prizren

⁶ Intervju sa poslanikom Armend Zemaj, član Komisije za nadgledanje javnih finansija

⁷ Predmet g.Isuf Balaj u Nezavisnom nadzornom savetu Civilne službe

meru udaljavanja sa posla za g. Fevzi Mehmeti, koji je obavljao funkciju unutrašnjeg revizora u ovoj opštini⁸. Međutim, najgore je postupila opština Mamuša, koja je nakon osnivanja Jedinice unutrašnje revizije i zapošljavanja revizora, ukinula u celosti ovu jedinicu, uz zaključak da ima velikih finansijskih implikacija⁹. I javni Prištinski Univerzitet je promenio radno mesto unutrašnjeg revizora u položaj sekretara PU-a, za jedno relativno duže vreme, a nedavno je ponovo povratio položaj unutrašnjeg revizora¹⁰.

Položaj unutrašnjeg revizora, u okviru budžetskih organizacija je savetodavne prirode u ocenjivanju sistema unutrašnje kontrole i, kao posledica, često puta nema najbolje tretiranje i, kao posledica, nerazumevanja prave uloge revizora. Revizori često puta se pomešaju sa finansijskom inspekcijom ili i revizorima, koji su sinonim prethodnog sistema¹¹.

Samo zaključivanje ugovora o radu, sa budžetskom organizacijom u kojoj će on obaviti reviziju, pokreće dilemu koliko se zapravo može realizovati nezavisnost revizora u praksi. Tako, čelnici organizacija, mogu negativno oceniti rad ovih revizora, samo sa ciljem njihovog udaljavanja ili ucenjivanja da ne bi obavili posao na način koji se zakonom zahteva.

Od samih unutrašnjih revizora, posebno na opštinskom nivou, traži se da u cilju njihove zaštite na radnom mestu, unutrašnji revizori zaključuju ugovore sa CJHUR i na taj način bi deklarativna zakonska nezavisnost bila i praktična¹². Revizori bi se na taj način pobrinuli samo za implementaciju

⁸ Intervju sa Mehdi Geci, Nezavisna nadzorna komisija Civilne službe

⁹ Izveštaj CJHUR za 2012. godinu

¹⁰ Intervju sa Kasum Aliu, Direktor CJHUR

¹¹ Intervju sa Albert Krasniqi, KIPRED

¹² Ovi zahtevi od revizora lokalnog nivoa su pokrenuti na adresu CJHUR i tokom procesa njihovog intervjuisanja na terenu od KDI

preporuka koje proizilaze kao derivat njihovih nalaza. To bi zapravo udaljavalo svakog revizora od mogućeg političkog uticaja. U intervjuima koje je KDI realizovao na terenu, saznalo se da je jedan od izabranih revizora držao visoke položaje u prošlosti u okviru organizacija u kojima sada treba da obavlja reviziju, a to daje zabrinjavajuću indikaciju u vezi sa načinom njihovog regrutovanja od ovih organizacija.

Međutim, zaključivanje takvih ugovora sa CJHUR-om imalo bi širih implikacija u celokupan sistem unutrašnje revizije i pretvorilo bi unutrašnjeg revizora ponovo na spoljnog revizora, budući da zaključivanje ugovora izvan njihove budžetske jedinice, samo bi ih još više udaljavalo u odnosu na institucije za koje su oni pozvani da ih savetuju.

U opštini Orahovac, unutrašnjem revizoru je u tri navrata vraćen Izveštaj, kao posledica ne usvajanja ili ne usaglašavanja sa tim izveštajem od strane predsednika Opštine. Slučajevi poput ovoga i drugi, povećavaju potrebu daljeg osnaživanja položaja unutrašnjih revizora u okviru budžetskih organizacija, da bi se osiguralo da će isti biti profesionalci, nepristrasni i komotni u obavljanju njihovih poslova.

5. OSNIVANJE JEDINICE UNUTRAŠNJE REVIZIJE

Zakon o unutrašnjoj reviziji, utvrdio je kriterijume za svaku budžetsku organizaciju koja je obavezna da zapošljava stalno osoblje za obavljanje funkcije unutrašnje revizije. U tom smislu, budžetske organizacije, za koje se zakonom traži, u centralnom vladinom sektoru, većina institucija je osnivala jedinice unutrašnje revizije¹³.

Stanje je drugačije na opštinskom nivou, gde opštine koje su stvorene procesom decentralizacije nisu uspele da formiraju jedinice za reviziju. Takođe, još dve druge opštine nisu sprovodile ovaj zakon.

U tom duhu: Opštine Hani i Elezit, Mamuša i opštine osnovane iz procesa decentralizacije (5), osim Gračanice, nisu osnovale jedinice unutrašnje revizije. Takođe, ni Ministarstvo za dijasporu još uvek nije uspelo da osnuje Jedinicu revizije¹⁴. Ministarstvo za evropske integracije je, s druge strane, tek u zadnjim mesecima osnivalo ovu jedinicu i kao rezultat pritiska i angažovanja CJHUR-a. Takođe, i Državno tužilaštvo, Regulatorni autoritet za telekomunikaciju (RAT), Centralna izborna komisija (CIK) osnovali su jedinice unutrašnje revizije, međutim to osoblje najpre treba obučavati/osposobljavati i da se tek nakon izvesnog vremena vidi efekat njihovog rada. Do sada su ove institucije delovale u suprotnosti sa Zakonom i efekti odsutnosti unutrašnjih revizora su najbolje uočeni u Izveštajima Generalnog revizora, koji je za sve ove budžetske organizacije poredao veliki broj nalaza.

¹³ Intervju sa Ali Sadriu, predsednik Komisije za nadgledanje javnih finansija

¹⁴ Godišnji izveštaj CJHUR-a za 2012. godinu

Jedan broj nezavisnih agencija, koje odgovaraju Skupštini Kosova i koje ne ispunjavaju zakonske uslove da bi imale unutrašnjeg revizora, podvrgnut je reviziji Departmana za reviziju Ministarstva za finansije, prema njihovom zahtevu da imaju reviziju¹⁵. Ove agencije ne ispunjavaju uslove da imaju jedinicu unutrašnje revizije zbog malog budžeta i malog broja osoblja. U cilju urednosti finansijskih troškova, ove agencije su same tražile da imaju unutrašnju reviziju i, nakon podbacivanja Skupštine da pruža ove usluge, Ministarstvo za finansije je obavilo ovu uslugu za njih. Opšta je preporuka da Skupština formira jednu veću jedinicu unutrašnje revizije, kako bi se manje agencije pokrivala unutrašnjom revizijom, sačuvajući na taj način i nezavisnost ovih agencija od vladinog uticaja.

Institucije koje imaju slabu unutrašnju kontrolu, kao rezultat zapošljavanja minimalnog broja revizora, a koje su zapravo velike budžetske organizacije i kojima se traži da imaju najmanje 3 revizora su: Skupština Kosova, Kancelarija Premijera, Prištinski Univerzitet, Državni tužilac, opštine Dragaš, Prizren, Mališevo, Đakovica, Istok, Klina, Mitrovica, Gnjilane, Skenderaj, Kačanik i Uroševac.

Od ukupno 67 formiranih jedinica, samo 30¹⁶ su popunjavale broj unutrašnjih revizora, u skladu sa kriterijumima utvrđenim Zakonom i odgovarajućim administrativnim uputstvom.

Predstavnici CJHUR-a izjavljuju da je preko 97% budžeta Kosova pokriveno unutrašnjom revizijom, koje visoko rangira Kosovo u odnosu na države regiona.

¹⁵ Intervju sa Dervish Bytyqi, Direktor jedinice unutrašnje revizije u Ministarstvu za finansije

¹⁶ Prema Izveštaju CJHUR

6. OSNIVANJE KOMISIJA UNUTRAŠNJE REVIZIJE

Dobre međunarodne prakse u oblasti revizije javnog sektora, predvidele su formiranje komisija unutrašnje revizije javnog sektora. Ove komisije imaju za cilj da pomognu implementaciju preporuka revizora i garantovanje njihove nezavisnosti i slobodnog rada. Na toj osnovi i Zakon Kosova o unutrašnjoj reviziji je predvideo osnivanje revizorskih komisija. U vezi sa kriterijumima, uslovima i pravilima, CJHUR je donela čak i jedno posebno administrativno uputstvo.

Prema Kosovskom zakonu, Komisija je nezavisan savetodavni organ za visoki menadžment subjekta javnog sektora i podržavalac za unutrašnje revizore, i to:

1. Osiguravajući nadzor plana i rezultata revizije;
2. Osiguravajući nezavisnost unutrašnjeg revizora;
3. Ocenjujući pristupačnost izvora revizije;
4. Osiguravajući da su preporuke revizije prihvaćene i sprovedene;
5. Savetujući o pitanjima u vezi sa rizicima, sistemima unutrašnje kontrole i revizije.

Komisije unutrašnje revizije formiraju se od strane visokog menadžmenta subjekta javnog sektora, i to: u Skupštini Kosova, Predsedništvu, Kancelariji Premijera, ministarstvima i opštinama. Komisije unutrašnje revizije u ovim subjektima obavljaju usluge svim jedinicama i pod jedinicama raspoređenih u okviru odgovarajućih SSP, osim ako je drugačije utvrđeno nekim zakonskim aktom. Način funkcionisanja revizorskih komisija, uređuje se uputstvima donetim od strane ministra Ministarstva za

privredu i finansije u skladu sa međunarodnim praksama i standardima revizije.

U tom aspektu, nezavisne budžetske organizacije najviše čame, budući da većina od njih kada se radi o revizorskim komisijama, zaostaju. Ovom stanju je dosta doprinelo i ne isplaćivanje članova ovih komisija, kao posledica zabrane od Zakona o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima¹⁷.

Prema listi budžetskih organizacija koje imaju jedinice unutrašnje revizije, šesdeset i sedam (67), vidi se da od toga devetnaest (19) organizacija nisu pokrivene revizorskim komisijama. Revizorske komisije ne mogu imati budžetske organizacije koje nisu još uvek osnovale jedinicu revizije ili ne sprovode funkciju unutrašnje revizije u drugim zakonskim oblicima. Dok u celokupnoj listi budžetskih organizacija koja se finansiraju iz državnog budžeta, figuriraju 92 budžetske organizacije.

Od toga, trideset i sedam (37) agencije nisu popunjavale revizorske komisije potrebnim osobljem, ili potrebnim članovima. S druge strane, devet (9) agencija nisu uopšte osnovale revizorske komisije, a svega trideset (30) su osnovale i popunjavale revizorske komisije prema zakonskim zahtevima i u skladu sa odgovarajućim administrativnim uputstvom. S druge strane, šesnaest (16) agencija ne ispunjavaju potrebne uslove za osnivanje revizorskih komisija.

Prema ocenama KDI-a, revizorske komisije čame u svom funkcionisanju skoro u svim budžetskim agencijama i u istim su osnovane samo za ispunjavanje zakonskih kriterijuma. Iste zapravo ne uspeavaju da odigraju njihove uloge, od savetnika i pomoćnika u ovaj proces iz nekoliko razloga:

¹⁷ Izveštaj CJHUR, za 2012. godinu (mart)

1. Članovi ovih komisija nisu profesionalci oblasti i nemaju potrebne obuke za obavljanje ove funkcije;
2. Članovi komisija, ne primaju finansijsku nadoknadu za posao koji obavljaju u ovim komisijama i kao rezultat toga, članovi su ne motivisani za obavljanje i još jedne dodatne obaveze;
3. Ponekad članovi komisija ne shvate ulogu unutrašnjeg revizora i kao rezultat toga oni počinju da daju uputstva za revizore, kako treba da postupaju, prevazilazeći na taj način njihove odgovornosti.

CJHUR je preduzela mere u tom pravcu i počela je sa primenjivanjem obuka u zadnjim godinama i za same članove revizorskih komisija, međutim treba još izvesno vreme čekati da bi se efekti zapravo videli. I od vođenih intervjua na terenu sa revizorima, oni su priznali da su komisije više institucije neformalnog tipa, nego što u stvari odigraju neku bitnu ulogu.

7. OBRAZOVANJE I OBUČAVANJE UNUTRAŠNJIH REVIZORA JAVNOG SEKTORA

Za razliku od Kancelarije Generalnog revizora (KGR), koja obučavanje osoblja obavlja u Udruženje ovlašćenih računovođa i revizora Kosova (UORRK), unutrašnji revizori nemaju neku odgovarajuću domaću instituciju za njihovo obučavanje. Na Kosovu aktuelno u okviru podrške Evropske Komisije, preko jednog posebnog projekta, određeni broj kosovskih revizora se trenira od strane CIPFA¹⁸. Kosovski revizori su obučeni iz 4 odvojena projekta Evropske Komisije.

Tokom implementacije prva tri projekata, organizovana su predavanja i praktični rad u unutrašnjoj reviziji, obavljajući revizije pod monitoringom međunarodnih eksperata. Zadnje obučavanje/projekat se odvijao u dve komponente: Obučavanje revizora u Programu za međunarodno obučavanje i sertifikaciju i Obučavanje (treening) za razvoj tehničkih sposobnosti i izveštavanja unutrašnjih revizora. U Programu za međunarodno obučavanje i sertifikaciju uključeno je 54 kandidata koji su unutrašnji revizori. Ovaj program je implementiran od Licenciranog instituta za javne finansije i računopoložanje CIPFA (Britanski Institut), u saradnji sa Ekselentnim centrom za javne finansije CEF (Slovenački Institut).¹⁹

Od ovih 54 kandidata koji su pohađali obučavanje u ovaj program, njih 32 su uspeli da polažu potrebne ispite/testove da bi se sertifikovali sa međunarodnim priznanjem u ovoj oblasti, dok 22 drugih kandidata koji nisu uspeli da polažu potrebne testove, treba da pohađaju čitave treninge (obuke) da bi finalizirali ovo licenciranje.

¹⁸ <http://www.cef-see.org/index.php?location=1271&sublocation=860&nId=285>

¹⁹ Intervju sa Kasum Aliu, CJHUR

U cilju nastavka ove obuke u zemlji, sertifikovano je još 12 domaćih trenera koji će nastaviti rad u obučavanju (treniranju) domaćeg osoblja po modulima CIPFA. Svi ovi treninzi su finansirani od strane Evropske Komisije i isti će se nastaviti i za ovu godinu.²⁰

Vlada Kosova nije do sada izdvojila finansijska sredstva za obučavanje i obrazovanje domaćih kadrova unutrašnjih revizora u javnom sektoru. Završeni moduli od ovih revizora su osnovni i od ovih respektivnih instituta pružaju se i unapređuju obuke (treninzi) za unutrašnju reviziju javnog sektora, međutim to nije podržavano ni od strane Evropske komisije, niti od Vlade Kosova.

Vlada Kosova nije do sada osnivala odgovarajuću domaću instituciju za izvođenje obučavanja unutrašnjih revizora javnog sektora, stoga KD ocenjuje da je to u velikoj meri nanelo problema konsolidaciji uloge unutrašnjih revizora na Kosovu. Ove obuke osim što bi služile da osposobljavaju unutrašnje revizore, takođe bi omogućavale da i rukovodstvo budžetskih organizacija shvati ulogu i značaj unutrašnjih revizora, na sprečavanju lošeg menadžiranja i neurednog izveštavanja u finansijskim pregledima.

Između ostalog, jedna takva institucija bi bila garant kontinuiranog obrazovanja unutrašnjih revizora u skladu sa izmenama najboljih međunarodnih praksi u oblasti revizije javnog sektora.

Broj od 32 sertifikovanih revizora sa međunarodnom licencom je veoma nedovoljan da bi pokrивao veliki broj budžetskih organizacija koje su po Zakonu obavezne da podležu reviziji.

²⁰ Intervju sa Kymete Arifi, CJHUR

Za 2013. godinu CJHUR je planirala da nastavlja obučavanje (treniranje) za drugu grupu unutrašnjih revizora koji nisu uključeni u prvoj fazi treninga u Programu za međunarodno treniranje i sertifikaciju. Ovaj trening će biti podržan od Evropske Komisije.

8. ODNOSI SA ORGANIMA GONJENJA

Zakon o unutrašnjem revizoru, član 14. stav 2.12 kaže "Neposredno izveštavanje kod višeg rukovodstva subjekta javnog sektora i revizorske komisije, za bilo koji indikator aktivnosti pronevere ili korupcije i davanje predloga za poboljšanje sistema, kao i za obaveštavanje nadležnih organa, ukoliko viši menadžment (rukovodstvo) subjekta javnog sektora ne preduzima odgovarajuće radnje"²¹.

Prema ocenama KDI-a, Zakon o unutrašnjem revizoru ne uređuje na odgovarajući način i u dovoljnoj meri saradnju organa reda i unutrašnjih revizora, kada ovi zadnji nailaze na elemente uglavnom koruptivnih dela ili pronevere. Još više ovaj stav potvrđuju intervjui koje smo realizovali sa unutrašnjim revizorima u raznim jedinicama revizije. Revizori su u većini slučajeva odgovorili da nije nadležnost revizora da izveštavaju ukoliko nailaze na ove slučajeve. Oni su ovu odgovornost ili su preneli na revizorske komisije ili na čelnike organizacija.. Iz naših nalaza proizilazi da je u jednoj opštini, tužilaštvo dobilo informacije od unutrašnjeg revizora te opštine, međutim to je došao kao rezultat jednostranog angažovanja tužilaštva, bez inicijative unutrašnjeg revizora.

²¹ Član 14. stav 2.12. Neposredno izveštavanje kod višeg rukovodstva subjekta javnog sektora i revizorske komisije, za bilo koji indikator aktivnosti pronevere ili korupcije i davanje predloga za poboljšanje sistema, kao i za obaveštavanje nadležnih organa, ukoliko viši menadžment (rukovodstvo) subjekta javnog sektora ne preduzima odgovarajuće radnje

Međutim, u CJHUR i MF insistiraju da je zakonska norma jasna i dovoljno precizna i da su revizori dužni da poznaju njihov zakon. Po njima, nema potrebe da se u tom aspektu nešto menja, kada je reč o ovim odredbama, budući da je aktuelna forma dovoljno jasna i precizna. Po njima ima nekoliko slučajeva gde je kao posledica unutrašnje revizije inicirana istraga od strane državnog tužilaštva.


KDI smatra da je saradnja ova dva aktera, koji obezbeđuju vladavinu prava i pravilno upravljanje javnih finansija, od povećanog značaja. Ovo mora biti formalno regulisano, zakonima ili drugim aktima, ili i putem memoranduma o saradnji između Tužilaštva, Policije i Ministarstva za finansije, kao nosilac sistema unutrašnje finansijske kontrole.

9. ZAKLJUČCI

1. Aktuelni pravni osnov nije obezbedio sve potrebne instrumente za zaštitu nezavisnosti unutrašnjih revizora;
2. Postoji odsutnost finansijske podrške za budžetske organizacije u osnivanju jedinica unutrašnje revizije;
3. Budžetske organizacije koje su osnivale revizorske jedinice, nisu popunjavale zakonom traženi broj unutrašnjih revizora;
4. Neke budžetske organizacije nisu osnivale revizorske komisije;
5. Revizorske komisije, aktuelno su nefunkcionalne i tamo gde su osnovane, i ne obavljaju posao koji se od njih traži;
6. Nedostaju efikasna treniranja za osposobljavanje članova revizorskih komisija. Dosadašnja treniranja nisu dala potrebne efekte;
7. Članovi revizorskih komisija nisu materijalno stimulirani, za obavljanje njihovih poslova;
8. Nisu stvorene domaće institucije za obrazovanje i osposobljavanje osoblja za unutrašnje revizore;
9. Vlada Kosova nije izdvojila finansijska sredstva za treniranje (obučavanje) kosovskih revizora i trenera van zemlje;
10. Odnosi unutrašnjih revizora sa organima gonjenja nisu dobro regulisani i saradnja ostaje više volonterska;

11. Izmene zakonodavstva o platama zvaničnika, rizikuju da dotaknu unutrašnju reviziju, što bi ugrožavao ionako krhku nezavisnost ovih institucija.

„Ova publikacija je realizovana uz podršku Projekta Promovisanje demokratskog društva (DSP) – finansiran od Švajcarske kancelarije za saradnju na Kosovu (SCO-K) i menadžiran od Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF). Sadržaj ovog izdanja je odgovornost Kosovskog demokratskog instituta KDI i ni na koji način se ne može smatrati stavom SCO-K ili KCSF-a“



“Ky botim është realizuar me përkrahjen nga projekti Promovimi i Shoqërisë Demokratike (DSP) – i financuar nga Zyra Zvicerane për Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K) dhe menaxhuar nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF). Përmbajtja e këtij botimi është përgjegjësi e Institutit Demokratik të Kosovës KDI, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet si qëndrim i SCO-K-së apo KCSF-së.”