

**Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH**



**Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ**



*Islahijeta 8, telefon 049 218-220, faks 049 218-438
Ислахијета 8, телефон 049 218-220, факс 049 218-438
www.revizija-bd.ba*

Broj: 01-02-03-13-366/16
R:02-01;05-01/16
Brčko, 21. 7. 2016. godine

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

Planiranje proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture

u Brčko distriktu BiH

2016. godine

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijeta 8, telefon 049 218-220, faks 049 218-438
Ислахијета 8, телефон 049 218-220, факс 049 218-438
www.revizija-bd.ba

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH proveo je reviziju učinka na temu **“Planiranje proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Brčko distriktu BiH”**. Revizija učinka je provedena u okviru paralelne revizije učinka na inicijativu Koordinacijskog odbora vrhovnih revizorskih institucija u BiH.

Ured za reviziju sukladno članku 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj: 40/08 i 29/14) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijelog ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti s kojima ta institucija koristi svoje resurse.

Revizijom su obuhvaćeni Odjel za komunalne poslove, Odjel za javne poslove, Direkcija za financije i Vlada Brčko distrikta BiH, akteri koji su direktno uključeni i nadležni za planiranje proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture. Planirani proračun kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture na godišnjoj razini čini nešto preko 50 % ukupnog proračuna kapitalnih potreba Brčko distrikta BiH i karakterizira ga veoma nizak stupanj realizacije.

Ispitivanje je usmjereno na planiranje proračuna kapitalnih potreba za prometnu i komunalnu infrastrukturu Brčko distrikta BiH sa aspekta upravljanja procesom.

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentirani predstavnicima nadležnih institucija na fokus skupini. U revizorsko izvješće implementirani su komentari i sugestije dobiveni na održanoj fokus skupini.

U izvješću se navode preporuke upućene nadležnim odjelima, Vladi i Skupštini Brčko distrikta BiH, a u cilju postizanja veće efikasnosti i transparentnosti cjelokupnog procesa.

Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu: Ivana Gavrić, vođa tima i Amra Ilić, član tima.

Zamjenici glavnog revizora

Amra Ilić, dipl. oec.

Glavni revizor

Nekir Suljagić, dipl. oec.

mr. sc. Savo Grujić, dipl. oec.

KAZALO

IZVRŠNI REZIME.....	6
1. UVOD.....	8
1.1 Pozadina problema	8
1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja.....	9
1.3 Kriteriji revizije	10
1.4 Obujam i metode	10
1.5 Ograničenja revizije	11
1.6 Struktura izvješća	11
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	12
Planiranje proračuna	15
Akteri u planiranju proračuna Distrikta.....	16
Proračun Distrikta	18
Planiranju proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu	21
3. NALAZI	24
3.1 Strateško planiranje u Distriktu i planiranje proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte.....	24
3.2 Financijsko planiranje proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte.....	25
3.2.1. Srednjeročno i godišnje planiranje	25
Prijedlozi proračuna proračunskih korisnika	28
Prijedlozi proračuna Vlade Distrikta.....	29
Izmjenjeni Prijedlozi proračuna – Amandmani gradonačelnika.....	31
Izmjenjeni Prijedlozi proračuna – Amandmani skupštinskog Povjerenstva za proračun i političkih stranaka	35
3.2.2. Proračun kapitalnih potreba za izgradnju i rekonstrukciju prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu	37
3.2.3. Izmjene plana proračuna – Rebalansi proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu.....	38
3.2.4. Izmjene plana proračuna – Od Plana proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu do Izmjena i dopuna proračuna	40
3.3 Kriteriji.....	43
3.4 Financijsko i operativno planiranje infrastrukturnih projekata	45
3.5 Transparentnost financijskog planiranja proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte.....	45
4. ZAKLJUČCI.....	47
4.1 Efikasnost procesa planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu.....	47
4.2 Transparentnost procesa planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu	48
5. PREPORUKE.....	49
REFERENCE	51
PRILOZI.....	52

REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je neovisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je utvrditi predstavljaju li korišteni resursi najekonomičnije trošenje javnih sredstava, da li se korištenjem raspoloživih resursa pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi institucije i postoji li utjecaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promoviranje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Korijeni revizije učinka leže u potrebi za neovisnim procjenama rada javnog sektora. Revizija učinka je fleksibilna u odabiru subjekata i metoda revizije, po prirodi je, zbog složenosti javnog sektora i raznovrsnosti pitanja koja se odnose na njen rad, široko obuhvatna. Ovo je revizija čiji se značaj povećava usporedo sa razvojem društva.

Osnovni principi u reviziji učinka su ekonomičnost, efikasnost i efektivnost i često se nazivaju tri E.

Princip **ekonomičnosti** zahtijeva postizanje odgovarajućeg nivoa kvaliteta i obima rezultata, a uz minimiziranje troškova korištenih resursa.

Princip **efikasnosti** zahtijeva ostvarivanje maksimuma rezultata iz raspoloživih resursa, odnosno, uspostavu najboljeg odnosa između iskorištenih resursa i ostvarenih rezultata.

Princip **efektivnosti** zahtijeva ostvarivanje postavljenih ciljeva.

Sukladno ISSAI 100 revizijskim standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvaća:

- a) reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti sukladno zdravim upravnim principima i praksi te politici uprave;
- b) reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacijskih sustava, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekt koji je predmet revizije; i
- c) reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog utjecaja aktivnosti u odnosu na očekivani.¹

¹ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:11/2011

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Ured za reviziju*) je proveo reviziju učinka procesa planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Distrikt*). Tijekom provođenja redovnih godišnjih financijskih revizija, Ured za reviziju je uočio nizak stupanj potrošnje kapitalnog proračuna. Analiziranjem problema realizacije kapitalnog proračuna Ured za reviziju je, u jednoj od prethodnih revizija učinka, utvrdio da sporost postupka eksproprijacije i zastoji u provođenju eksproprijacije uzrokuju značajna kašnjenja i odlaganja u realizaciji infrastrukturnih projekata. Nastavljajući analizu problema realizacije kapitalnog proračuna u Distriktu, Ured je utvrdio da i nedostaci u procesu planiranja proračuna kapitalnih potreba, osobito proračuna kapitalnih potreba za razvoj prometne i komunalne infrastrukture negativno utječu na njegovu realizaciju.

Realizacija kapitalnih investicija za infrastrukturne projekte jedan je od pokretača ekonomskog rasta i razvoja u Distriktu. Efikasno planiranje proračuna kapitalnih potreba pretpostavka je uspješne realizacije infrastrukturnih projekata. Planiranje proračuna je identificirano kao oblast u kojoj Vlada i Institucije Distrikta mogu utjecati na značajno unaprjeđenje postupka, a samim tim utjecati na poboljšanje uvjeta za realizaciju budućih infrastrukturnih projekata.

Vlada Distrikta čini osnovni stup u planiranju proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu.

Revizijom je promatran i analiziran proces planiranja kapitalnog proračuna za razvoj prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu u razdoblju 2012. - 2014. godina u Odjelu za javne poslove i Odjelu za komunalne poslove. Broj promatranih kapitalnih infrastrukturnih projekata u ovom razdoblju je iznosio 1341 projekat prosječnog iznosa od oko 30.000,00 KM. Dio navedenih projekata iniciran je od strane navedenih odjela, dio od Vlade Distrikta nakon inicijative građana putem javnih rasprava, dio od strane skupštinskog Povjerenstva za proračun. Revizijom je promatran proces financijskog predlaganja projekata kroz Prijedlog proračuna, Proračun i izmjene i dopune Proračuna, te njihove veze sa strateškim i operativnim planovima u Distriktu, kao i transparentnost cjelokupnog procesa.

Ured za reviziju je zaključio da je proces planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu neefikasan i netransparentan. Planiranje kapitalnih potreba za razvoj infrastrukture u Distriktu odražava pojedinačne inicijative umjesto da predstavlja dio šire sektorske strategije. Odnosno, planiranje kapitalnih projekata za razvoj infrastrukture u Distriktu se bazira na inputu (iskazanoj potrebi), umjesto na outputu (onome što u određenom vremenskom razdoblju želimo postići), bez jasno utvrđenih dugoročnih planova i kriterija za odabir kapitalnih projekata za koje će se alocirati sredstva. Također, srednjoročno i godišnje financijsko planiranje nisu harmonizirani. Planiranje financijskih sredstava se odvija neovisno od operativnog planiranja, bez jasno utvrđenih kriterija

ekonomske opravdanosti za alociranje sredstava i načina financiranja. Planiranje se vrši parcijalno, odnosno posebno za prometnu i komunalnu infrastrukturu, bez obzira na njihovu međusobnu povezanost. Pored navedenog, javnost nema pristup svim relevantnim podacima o procesu planiranja infrastrukturnih projekata. Rezultat neefikasnosti i netransparentnosti u planiranju proračuna kapitalnih potreba za razvoj infrastrukture je veliki broj kapitalnih projekata malog financijskog iznosa za koje se mogućnosti realizacije utvrđuju *post factum*, nakon alociranih sredstava, što predstavlja jedan od mogućih uzroka veoma niskog stupnja realizacije proračuna kapitalnih potreba.

S ciljem da se doprinese efikasnijem i transparentnijem planiranju proračuna kapitalnih potreba, Ured za reviziju predlaže izradu plana razvojnih potreba izgradnje i rekonstrukcije infrastrukture u Distriktu, uspostavljanje kriterija za alociranje sredstava i izbor optimalnog načina financiranja za infrastrukturne kapitalne projekte, kao i potpuno i pravovremeno objavljivanje svih relevantnih informacija.

1. UVOD

1.1 Pozadina problema

Proračunom se implementiraju odluke o ekonomskim i fiskalnim ciljevima s jedne strane i prioritarnim politikama i rezultatima koje Vlada želi postići s druge strane. Prema tome, Proračun Brčko distrikta BiH je najvažniji dokument koji donosi Skupština Distrikta tijekom jedne godine. To je osnovni instrument kojim Vlada osigurava funkcioniranje svih segmenata društva na godišnjoj razini, usmjeravajući se prema ciljevima što boljeg i kvalitetnijeg života svih građana. Za ostvarenje takvih ciljeva, kroz ekonomske politike se definiraju sektorske i socijalne politike, te mjere kojima će rad Vlade biti fokusiran upravo na takve politike.

Dugoročni ciljevi rada Vlade Brčko distrikta BiH utvrđeni su Strategijom razvoja Brčko distrikta BiH (2008.-2017. godina), Općim politikama Brčko distrikta BiH (2010.-2012. i 2013.-2016. godina) i sektorskim strategijama, dok su godišnji ciljevi planirani Programom rada Vlade. Godišnji programi rada Vlade u cjelini i svakog od tijela uprave predstavljaju operativne planove za provođenje i izvršavanje definiranih politika i mjera. Za njihovo provođenje ključna je adekvatna dodjela povezanih i optimalno uklopljenih ljudskih i materijalnih resursa. Upravo ta i takva alokacija svoj financijski izraz ima u dokumentu okvirnog i godišnjeg proračuna.

Sredstva neophodna za ostvarivanje propisanih i planiranih višegodišnjih ciljeva rada Vlade sadržana su u Dokumentu okvirnog proračuna koji predstavlja srednjoročni trogodišnji plan proračuna. Dokument okvirnog proračuna, ili skraćeno DOP, je sačinjen sukladno makroekonomskim prognozama i predstavlja gornju granicu (limit) rashoda za godišnji proračun. Sredstva potrebna za godišnje ostvarivanje planiranih ciljeva Vlade sadržana su u dokumentu godišnjeg proračuna. Za razliku od DOP-a u kojem se sredstva planiraju po programima i očekivanim učincima programa, godišnji proračun se planira po ekonomskim, funkcionalnim i organizacijskim kategorijama.

Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima Brčko distrikta BiH precizno su definirani koraci u pripremi proračuna, vremenski raspored, nositelji aktivnosti i formati izrade proračunskih dokumenata (DOP-a i godišnjeg proračuna). Planiranje proračuna, prema podzakonskim aktima Distrikta, predstavlja kružni proces koji se sastoji iz više faza i aktivnosti, a zasniva se na prethodnom iskustvu, ciljevima i zadacima, kao i ostvarivanju osnovne funkcije Distrikta. Proces planiranja proračuna promatra se od zahtjeva za izradu DOP-a do usvajanja prijedloga proračuna od Vlade Brčko distrikta BiH.

U situaciji teškog ekonomskog stanja u BiH, pa samim tim i u Distriktu, posebno je važno da se pri planiranju proračunskih rashoda i izdataka u najvećoj mogućoj mjeri pristupa sukladno principima transparentnosti, pravovremenosti, ekonomičnosti i efikasnosti.

Kao što smo već naveli, proračun je osnovno sredstvo kojim Vlada određuje i provodi svoje strateške prioritete. S druge strane, provedba ciljeva politike je ograničena proračunskim resursima. Upravo zbog toga, proračun treba da bude odraz ciljeva politike. Sukladno tomu, moraju se definirati prioritete određenih politika, kako bi se na najefikasniji način iskoristili raspoloživi, ograničeni resursi. Planiranje proračunske potrošnje utvrđene na temelju odgovarajućeg plana resursa i njegove zasnovanosti na definiranim programima rada svakog od korisnika proračuna je ključan upravljački mehanizam Vlade i garancija ostvarenja postavljenih ciljeva.

Izvešća financijskih revizija Ureda za reviziju ukazuju na redovne prakse rebalansiranja proračuna. I pored rebalansa koji se donose i koncem proračunske godine, revizija često konstatira prisustvo neizvršavanja rashoda dijela proračunskih korisnika. Pored navedenog, prisutna su i česta preusmjerenja sredstava u okviru različitih pozicija troškova kod korisnika. Osobito se ističe višegodišnji problem niskog stupnja realizacije sredstava za kapitalne projekte u Distriktu koji bi trebali biti jedan od pokretača lokalne ekonomije. Također, prisutna je praksa „zanavljanja“ kapitalnih projekata, odnosno njihovo ponovno planiranje proračuna uslijed prethodne nerealizacije navedenih projekata. Prema dostupnim podacima Direkcije za financije trećina planiranih sredstava za kapitalne projekte se ne realizira u planiranom trogodišnjem razdoblju, te se isti nerealizirani projekti ponovno planiraju, odnosno kandidiraju u proračun, odnosno zanavljaju. Provedenim predstudijskim istraživanjem, revizorski tim je utvrdio da se nizak stupanj realizacije proračuna i visok stupanj zanavljanja sredstava vezuje pretežno za projekte iz domena prometne i komunalne infrastrukture.

Takvo stanje upućuje na nedostatak povezanosti alokacije resursa sa jasnim ciljevima i politikama Vlade, te u konačnici umanjene uloge i značaja donošenja kapitalnih proračuna uopće, a posebno proračuna kapitalnih potreba za prometnu i komunalnu infrastrukturu.

Navedene indikacije u izvještajima revizije jasno ukazuju da postojeći način planiranja proračunske potrošnje ne predstavlja uspješan upravljački mehanizam. Proračunska potrošnja se u značajnoj mjeri odvija van okvira plana, a onda se naknadno pokriva izmjenama izvornog plana. Iako povezani sa ovim, godišnji programi rada institucija i akcioni planovi projekata, nisu predmet izmjena u istom razdoblju.

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

Svrha revizije je da se poveća efikasnost Vlade Distrikta u procesu proračunskog planiranja u cijelosti, a osobito u dijelu planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture, kroz osvjetljavanje nedostataka u navedenom procesu i davanje preporuka za njihovo otklanjanje.

Povećanje efikasnosti i transparentnosti Vlade Distrikta u procesu proračunskog planiranja vodi ka boljem korištenju raspoloživih resursa u pravcu definiranih ciljeva razvoja Distrikta.

Cilj revizije se može prezentirati u vidu odgovora na sljedeća revizorska pitanja:

- Da li je proces planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu efikasan?
- Da li je proces planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu transparentan?

Da bi se odgovorilo na glavna revizorska pitanja, potpomoći ćemo se sljedećim potpitanjima:

1. Da li je uspostavljena veza strateškog i financijskog planiranja kapitalnih izdataka?
2. Na temelju kojih kriterija se vrši financijsko planiranje kapitalnih izdataka?
3. Da li je uspostavljena veza financijskog planiranja kapitalnih izdataka i planiranja aktivnosti Vlade, odnosno Odjela?
4. Da li je financijsko planiranje kapitalnih izdataka jasno i razumljivo za sudionike u procesu i krajnje korisnike?

1.3 Kriteriji revizije

Principi ekonomičnosti i efikasnosti aksiomi su u organizaciji i funkcioniranju javnog sektora. Načela rada lokalne zajednice su objektivnost, otvorenost, efikasnost, odgovornost i efektivnost, a na njih nas upućuje i Strategija razvoja Brčko distrikta BiH za razdoblje 2008. - 2017. godine.

U provođenju revizije primijenjeni su kriteriji izvedeni iz Zakona, a to je da se proračunska sredstva mogu koristiti, a samim tim i planirati za financiranje poslova, funkcija i programa tijela i institucija Distrikta potrebnih za realizaciju njihovog godišnjeg plana, financiranje prava proračunskih korisnika utvrđenih propisima Distrikta, te financiranje razvojnih programa, odnosno kapitalnih investicija.

Također, u ovoj reviziji će se koristiti i logički kriteriji koji se odnose na postojanje jasnih procedura, delegiranja ciljeva i aktivnosti, sustava koordinacije nositelja aktivnosti i potpunog i pravovremenog objavljivanja svih relevantnih informacija vezanih za planiranje proračuna kapitalnih potreba.

1.4 Obujam i metode revizije

Revizijom je obuhvaćen proces planiranja kapitalnog proračuna za razvoj prometne i komunalne infrastrukture za 2012., 2013. i 2014. godinu. Promatran je i analiziran ukupan broj od 1341 kapitalnog infrastrukturnog projekata. Promatrani proračun kapitalnih potreba čini dio proračuna odobrenog za Odjel za javne poslove i Odjel za komunalne poslove.

Sukladno cilju revizije, korišteni su sljedeći izvori podataka:

Primarni izvori: Vlada Distrikta, Direkcija za financije, Odjela za komunalne poslove i Odjel za javne poslove.

Sekundarni izvori: akademski radovi na temu planiranja proračuna, izvješća međunarodnih financijskih organizacija i slično.

U ovoj reviziji su korištene sljedeće metode prikupljanja informacija:

- analiza zakona i podzakonskih akata iz navedene oblasti,
- pregled dokumentacije,
- intervjui s odgovornim osobama i službenicima uključenim u proces,
- pregled studija, izvješća i publikacija koje se tiču ove oblasti.

1.5 Ograničenja revizije

Informacije i podatci prikupljeni su za razdoblje 2012.-2014. godinu. Stoga, sve promjene nastale nakon tog razdoblja godine nisu uključene u ovu reviziju.

Revizija se fokusirala na planiranje kapitalnih projekata prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu, te se nije bavila proračunskim planiranjem prihoda i nije obuhvatila planiranje tekućih rashoda.

Pored navedenog, revizija se ne bavi analizom općih i sektorskih strateških ciljeva.

Međutim, prezentirana slika omogućava pregled situacije proračunskog planiranja kapitalnog proračuna i osnova je za odgovor na postavljena revizorska pitanja.

1.6 Struktura izvješća

Sukladno Principima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizijska pitanja, obujam, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se opisuje proces planiranje proračuna kapitalnih potreba za prometnu i komunalnu infrastrukturu u Distriktu. Nakon objašnjenja procesa, prezentiraju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervirana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

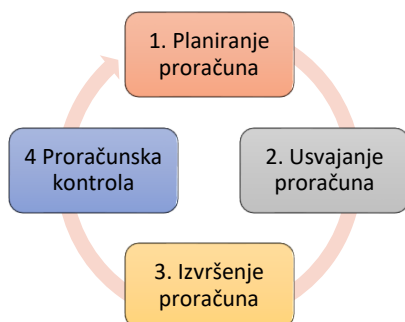
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

Proračun predstavlja najvažniji instrument koji vladine politike pretvara u programe i usluge za građane. Kao osnovni dokument za financiranje javnih funkcija, proračun sadrži plan prihoda i troškova programa Vlade u određenom razdoblju.²

Uloga proračuna je direktno vezana za ciljeve koji se žele ostvariti kroz proračun posredstvom njegovih ključnih komponenti – poreza i javne potrošnje. Različiti su aspekti proračunskih funkcija i njihova važnost, proračun je ključni instrument javnih financija i ekonomske politike, ali i pravni, politički, socijalni i kontrolni mehanizam u jednom društvu. Proračunom se vrši usklađivanje javnih potreba s mogućnostima njihovog financiranja, što predstavlja i selekciju prioriteta financiranja.³

Osnovni principi proračuna su: javnost, ravnoteža, specifikacija (prihodi se prikazuju po izvorima, a rashodi prema korisnicima), jedinstvo (u jednom dokumentu), potpunost, točnost i prethodno odobravanje (nema prikupljanja i trošenja do Odluke Parlamenta o usvajanju proračuna ili Odluke o privremenom financiranju).

Proračunski proces je skup procedura, postupaka i aktivnosti koji se odvija ciklično i obuhvaća četiri faze:



Procedure, postupci i aktivnosti u svezi sa pripremom, usvajanjem, izvršenjem i kontrolom proračuna određeni su Zakonom o proračunu Distrikta⁴ i odvijaju se prema proračunskom kalendaru.

Zakon o proračunu Distrikta definira proračun na sljedeći način: „Proračun je akt kojim se utvrđuje plan financijskih aktivnosti proračunskih korisnika, koji obuhvaća projekciju iznosa prihoda i primanja i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka Distrikta za razdoblje od jedne fiskalne godine, kao i gornja granica ukupnog duga Distrikta, uključujući postojeći dug i projekciju novog duga za danu fiskalnu godinu“.

² Hadžiahmetović, A., et al. (2013). *Rodno odgovorno budžetiranje, Udžbenik za univerzitete*. Sarajevo: IKD University press-Magistrat Izdanja.

³ Ibidem.

⁴ Zakon o proračunu Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 34/08 i 40/15

Proračun Distrikta se sastavlja po ekonomskoj, organizacionoj i funkcionalnoj klasifikaciji i čine ga:

1. opći dio, odnosno račun prihoda i rashoda i račun financiranja,
2. posebni dio, odnosno plan rashoda i izdataka proračunskih korisnika za tekuće i razvojne programe i
3. plan razvojnih programa proračunskih korisnika, to jest planirani izdatci za investicije i kapitalne donacije.

Izrada i upravljanje proračunom zasniva se na **Dokumentu okvirnog proračuna**. DOP predstavlja srednjoročni proračunski okvir, odnosno trogodišnje planiranje proračuna. Zakonom o proračunu Distrikta DOP je definiran kao akt koji sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, pravila troškovne politike i proračunske maksimume za proračunske korisnike za sljedeću i iduće dvije fiskalne godine. Pored navedenog, DOP je tablica pregleda prioriteta za sljedeću fiskalnu i iduće dvije godine i ujedno predstavlja preliminarni nacrt proračuna.

Za razliku od proračuna koji se sastavlja po ekonomskoj, administrativnoj i funkcionalnoj klasifikaciji, **DOP** se sastavlja po programskim ciljevima proračunskih korisnika i njegovi **sastavni dijelovi** su:

1. naziv programa,
2. opis općih i posebnih ciljeva programa,
3. potrebna sredstva za provođenje programa,
4. potreban broj radnika za provođenje programa,
5. procjenu rezultata i
6. procjenu nepredviđenih rashoda i rizika.

Proces srednjoročnog planiranja proračuna odnosno **DOP-a je proces koji:**

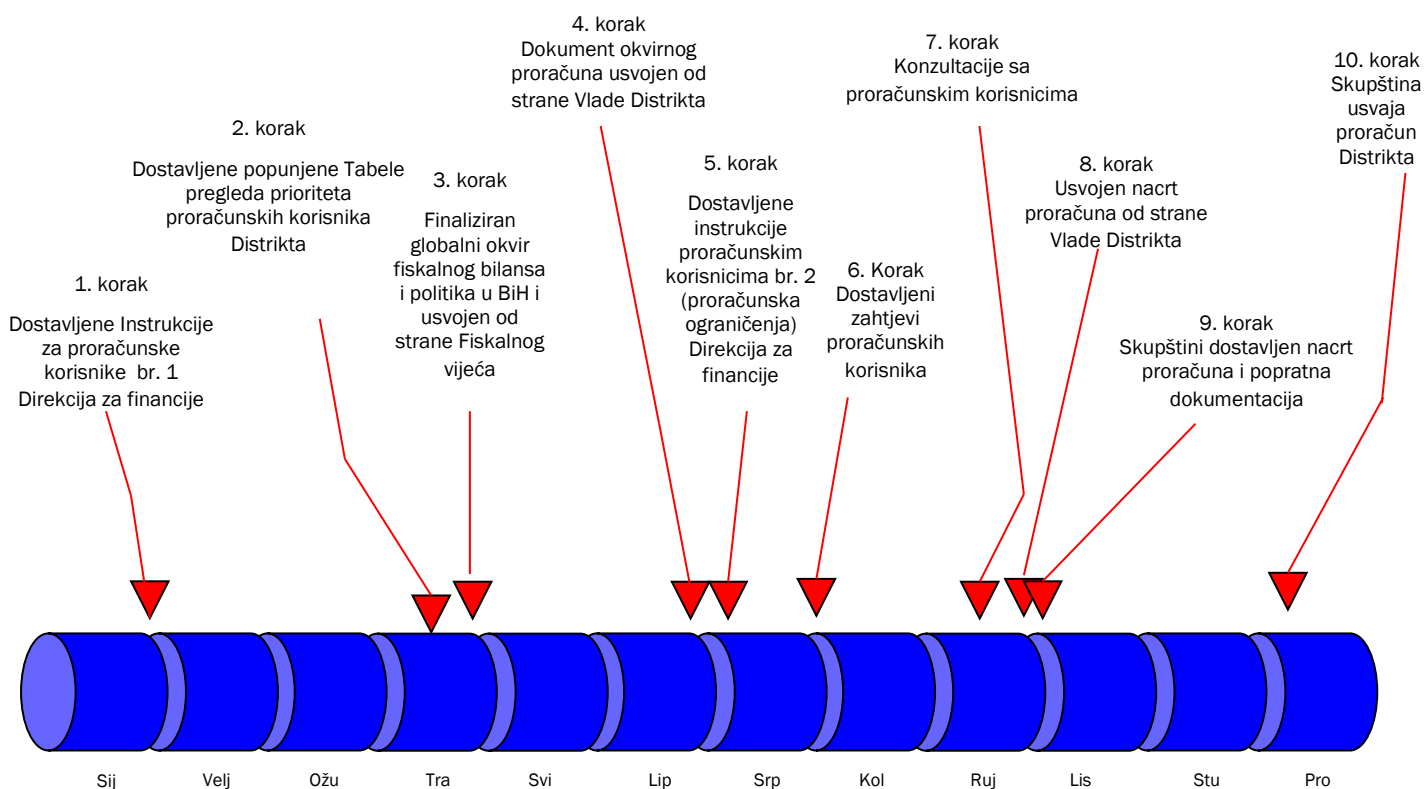
- Ima jasno definiran proračunski kalendar i podjelu odgovornosti;
- Fiskalnu strategiju određuje na temelju resursa koji stoje na raspolaganju vladi;
- Imajući u vidu ograničenost raspoloživih sredstava, vrši usmjeravanje resursa na glavne ekonomske i socijalne politike u zemlji;
- Povećava predvidljivost proračunskih politika i financiranja;
- Osigurava učinkovitije i djelotvornije korištenje vladinih resursa;
- Povećava transparentnost i odgovornost za vladine politike, programe i načine donošenja odluka;
- Omogućava da se pri donošenju odluka vezanih za politike razmotre i financijske implikacije u proračunima budućih godina, kako bi odluke bile donesene u odgovarajućoj fazi pripreme proračuna.

Kao što smo prethodno naglasili, procedure, postupci i aktivnosti u svezi sa pripremom, usvajanjem, izvršenjem i kontrolom proračuna određeni su Zakonom o proračunu Distrikta i odvijaju se prema

proračunskom kalendaru. Zakonom o proračunu Distrikta i podzakonskim aktima⁵ utvrđen je proračunski kalendar Distrikta koji obuhvaća sve aktivnosti oko pripreme, planiranja, izrade, usvajanja, prezentacije i objave konačno usvojenog proračuna pri čemu je za svaku aktivnost određen nositelj aktivnosti i rok za provođenje.⁶

„Pristup u 10 Koraka“ predstavlja proces srednjoročnog planiranja i izrade proračuna s jasnim, logičnim i integriranim rokovima, harmoniziranim na svim razinama vlasti u BiH.

Grafikon 1: „Pristup u 10 Koraka“ na primjeru Distrikta



Kao plan rada uprave proračun je direktiva za uporabu sredstava na opće ciljeve sa kojima se suglasilo zastupničko tijelo. Odobravanjem proračuna i praćenjem načina trošenja javnih sredstava Skupština stječe neposrednu kontrolu nad djelatnošću izvršitelja proračuna.

Nije na odmet da se još jednom vratimo na međusobnu povezanost proračuna i politika, te naglasimo da se ogleda kroz tri aspekta:

a) Proračun je najvažniji instrument politika Vlade,

⁵ Pravilnik o načinu pripreme zahtjeva za izradu proračuna Brčko distrikta BiH, broj: 04.2-02-934/09 od 15. 6. 2009. godine

⁶ Tabelarni prikaz izrade proračuna Brčko distrikta BiH prikazan je u Prilogu

- b) Implementacija političkih ciljeva ograničena je dostupnošću proračunskih sredstava,
- c) Proračun zahtjeva donošenje političke odluke o najbitnijim prioritetima i odgovarajuće usmjeravanje sredstava u rješavanje istih.⁷

Planiranje proračuna

Kao što smo naveli na prethodnim stranicama, proračunski proces je skup procedura, postupaka i aktivnosti koji se odvija ciklično i obuhvaća četiri faze koje se odvijaju prema propisanom proračunskom kalendaru.

Podzakonskim aktima Distrikta je definirano da planiranje proračuna predstavlja kružni proces koji se sastoji iz više faza i aktivnosti, a zasniva se na prethodnom iskustvu, ciljevima i zadacima, kao i ostvarivanju osnovne funkcije proračunskih korisnika.⁸

Prema proračunskom kalendaru, priprema proračuna u Distriktu započinje 31. siječnja kada Direkcija za financije Distrikta dostavlja proračunskim korisnicima „Proračunsku instrukciju br.1“ za izradu DOP-a, a okončava se usvajanjem proračuna od Skupštine Distrikta.

Planiranje proračuna obuhvaća planiranje prihodovne i rashodovne strane proračuna.

Osnovnim principima planiranja proračuna, smatraju se sljedeći:

- Napraviti proračun koji je ostvariv,
- Dodijeliti odgovarajuća sredstva najvećim prioritetima i
- Omogućiti da se programi i usluge pružaju na što učinkovitiji i djelotvorniji način.⁹

Proračunske odluke se najčešće donose pod sljedećim okolnostima:

- Sredstva koja vladi i građanima stoje na raspolaganju kroz proračun su ograničena,
- Građani, uglavnom, ne uzimaju u obzir ograničenost sredstava koja se mogu prikupiti,
- Vlada je ta koja mora donijeti odluke koje će se potrebe društva zadovoljiti proračunom i
- Parlamenti moraju osigurati da vlade donose ‘prave odluke’ u ime građana.¹⁰

Najčešće dileme kod planiranja proračunskih troškova predstavljene su kroz tri pitanja:

⁷ Smiljanić, S., et al (2007.). *Budžet - Mala škola budžeta (brošura)*. Bihać: Centri civilnih inicijativa (CCI).

⁸ Član 2 Pravilnika o načinu pripreme zahtjeva za izradu budžeta Brčko distrikta BiH

⁹ Čaršimamović-Vukotić, N. (2011). *Proces planiranja budžeta države i entiteta* (prezentacija CDMA Radionica Fiskalna politika i programsko budžetiranje u Bosni i Hercegovini), Sarajevo: <http://documents.tips/documents/proces-planiranja-budžeta-na-nivou-drzave-i-entiteta.html>

¹⁰ Čaršimamović-Vukotić, N. (2011). *Proces planiranja budžeta države i entiteta* (prezentacija CDMA Radionica Fiskalna politika i programsko budžetiranje u Bosni i Hercegovini), Sarajevo: <http://documents.tips/documents/proces-planiranja-budžeta-na-nivou-drzave-i-entiteta.html>

- Da li odluke Vlade o trošenju proračunskih sredstava odražavaju stvarne prioritete?
- Da li iste zadovoljavaju potrebe društva?
- Da li su odluke o proračunu opravdane?

Pojednostavljeno rečeno, planiranje proračuna je proces koji se sastoji od procjene sredstava, analize politika, razvoja ciljeva i raspodjele sredstava među proračunskim korisnicima.

Prema Svjetskoj banci, propusti u povezivanju politika, planiranja i budžetiranja predstavljaju jedan od najvažnijih čimbenika koji doprinosi lošim rezultatima proračuna na makro, strateškom i operativnom nivou u zemljama u razvoju. U mnogim zemljama, sustavi su podijeljeni, te se izrada politika, planiranje i budžetiranje odvijaju neovisno jedan od drugog.¹¹ Isti izvor navodi i da u odsustvu efikasnih procesa donošenja odluka, kreiranje politika, planiranje i budžetiranje nisu međusobno povezani i nisu ograničeni raspoloživim resursima ili strateškim prioritetima. Sve u svemu, ovo dovodi do masovnog neslaganja između onoga što je obećano putem vladinih politika i onoga što je ostvarivo. Godišnji proces proračuna stoga više liči na slagalicu kojom se prikazuje da postoji dovoljno financijskih sredstava, nego na raspodjelu sredstava po osnovi jasnih politika i u svrhu postizanja strateških ciljeva.

Integrirana politika, planiranje i budžetiranje su osnova za programe rashoda koji su vođeni političkim prioritetima i usklađeni sa proračunskom realnošću. Izazov je u efikasnijem upravljanju tenzija između "potreba" i "dostupnosti". Srednjoročni pristup osigurava takav okvir povezivanja i olakšava upravljanje nastalih tenzija između potreba politike i proračunske realnosti tijekom cijelog proračunskog ciklusa.¹²

Distrikt je, prema Statutu¹³, jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i nadležna je za svoje financije.

Prije no nastavimo dalju analizu, potrebno je da naglasimo da u planiranju proračuna sudjeluje više aktera.

Akteri u planiranju proračuna Distrikta

Akteri u planiranju proračuna se prije svega građani, Vlada i proračunski korisnici, Direkcija za financije i Skupština Distrikta.

Građani Distrikta svoje zahtjeve i potrebe artikuliraju prema proračunskim korisnicima i u javnim raspravama na nacrt proračuna.

Proračunski korisnici na temelju smjernica Vlade, zakonskih obveza i zahtjeva Direkcije za financije sastavljaju DOP i proračunski zahtjev. Obveza proračunskih korisnika je da do 15. travnja tekuće godine

¹¹ WORLD BANK (1998).PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT HANDBOOK. Washington, D.C:The International Bank for Reconstruction and Development

¹² Ibidem

¹³ Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

popune i dostave DOP za neredni trogodišnji razdoblje i do 1. kolovoza dostave godišnji proračunski zahtjev za iduću godinu, a sve prema utvrđenom proračunskom kalendaru u Distriktu.

Vlada je odgovorna za pripremanje proračuna, kreiranje vizije i opće politike predstavljene u tom dokumentu, sukladno javnim interesima. Vlada određuje prioritete na osnovi zahtjeva uprave sukladno onomu što je propisano zakonom i što je izvodljivo. Vlada je odgovorna za: razmatranje ekonomskih i financijskih prospekta koji utječu na rad javne uprave tijekom proračunskog razdoblja i nakon toga; procjenu raspoloživih sredstava za Distrikt (uključujući, ukoliko je moguće i poželjno, povećanja ili smanjenja ovih sredstava); utvrđivanje prioriteta javnosti i pretvaranje ovih prioriteta u programe i druge aktivnosti; pripremanje detaljnog, ujednačenog i odgovornog nacrt proračuna za raspravu Skupštine; pružanje pomoći skupštini u razmatranju nacrt proračuna; stavljanje detalja proračuna na raspolaganje javnosti i medijima; korištenje rezultata procjene i revizije programa za prilagođavanje budućih proračuna. Statutom je definirano da gradonačelnik, u ime Vlade Distrikta, podnosi Skupštini prijedlog godišnjeg proračuna. Obveza Vlade je da do 30. lipnja tekuće godine usvoji DOP za iduće trogodišnje razdoblje, te da do 23. rujna, nakon razmatranja i izmjena, usvoji Prijedlog proračuna za iduću godinu, koji će u tiskanom formatu podnijeti Skupštini Distrikta 30. rujna, a sve prema utvrđenom proračunskom kalendaru u Distriktu.

Direkcija za financije je zadužena za: pripremanje i izdavanje uputa i smjernica za pripremanje proračuna za sve korisnike, uključujući sve detalje koji se odnose na proces planiranja i pripremanja, poput: proračunskog kalendara, s nadnevcima dostavljanja zahtjeva za proračun ili dugih materijala od strane korisnika; izradu uputa o pripremanju proračuna (tj. maksimalni rashodi ili ograničenja troškova) i prioriteta vezanih za rashode ili druge politike koje određuje Vlada; prethodno predviđanje prihoda i procjena rashoda; konačne smjernice vezane za pripremanje proračuna za korisnike; pregleda dostavljenog proračuna i provjera usklađenosti s uputama o proračunu; procjenu zahtjeva korisnika proračuna i preporuke Vladi; pružanje pomoći Vladi u usuglašavanju proračunskih zahtjeva sa stvarnim приходima; pripremanje nacrt proračuna koji se dostavlja Skupštini; pružanje pomoći Vladi u predstavljanju nacrt proračuna tijekom javne rasprave ili dugih procedura koje uključuju sudjelovanje javnosti. Obveza Direkcije je da do 31. siječnja tekuće godine dostavi korisnicima instrukciju za popunjavanje DOP-a za iduće trogodišnje razdoblje, dostavi nacrt plana o ekonomskoj i fiskalnoj politici gradonačelniku do 30. travnja, pripremi i dostavi DOP Vladi na usvajanje do 15. lipnja, sa Vladom dostavi usvojeni DOP Skupštini i objavi ga na web stranici do 15. srpnja, pripremi i dostavi proračunskim korisnicima instrukciju za popunjavanje proračunskog zahtjeva za iduću godinu do 1. srpnja, revidira procjene prihoda odobrenih u DOP-u do 1. rujna, te izvrši sa proračunskim korisnicima ažuriranje proračunskih okvira i dostavi Vladi Prijedlog proračuna do 15. rujna i do 31. 12. tekuće godine prezentira proračunskim korisnicima konačan Proračun za iduću godinu i zajedno sa Stručnom službom Skupštine distribuirati konačan Proračun i objavljuje ga, a sve prema utvrđenom proračunskom kalendaru u Distriktu.

Skupština Distrikta predstavlja glas javnosti u usvajanju proračuna. Zbog svoje zastupničke prirode sjednice Skupštine su mjesto na kojem se usklađuju sukobljeni interesi različitih dijelova stanovništva i kroz javnu raspravu osigurava pravovaljanost proračuna. Njihovo odobrenje utvrđuje opću politiku i aktivnosti Distrikta u procesu zadovoljavanja potreba građana pomoću raspoloživih sredstava i na najučinkovitiji način. Povjerenstvo za proračun prema Statutu Distrikta je zaduženo za davanja mišljenja o predloženom proračunu. Obveza Povjerenstva za proračun je da započne razmatranje dostavljenog Prijedloga proračuna uz organiziranje javnih rasprava do 31. listopada, razmotri amandmane na Prijedlog proračuna do 15. studenoga i dostavi Skupštini amandmane na Prijedlog proračuna, kako bi Skupština do 30. studenoga razmatrala Prijedlog proračuna i amandmane i usvojila Proračun, a sve prema utvrđenom proračunskom kalendaru u Distriktu.

Proračun Distrikta

Svaka političko-administrativna razina vlasti u Bosni i Hercegovini donosi i raspolaže vlastitim proračunom: proračun zajedničkih institucija države BiH, proračuni entiteta Federacije BiH i Republike Srpske i proračun Distrikta Brčko.

Rezultat reformi u sferi upravljanja javnim financijama u BiH je harmonizirani proces izrade proračuna na svim razinama vlasti i izradi Dokumenta okvirnog proračuna koji obuhvaća iduće tri godine, a koji istovremeno predstavlja podlogu za izradu Globalnog fiskalnog okvira. Drugi aspekt reforme je harmoniziranje proračunskog kalendara i korištenje zajedničkih inputa - makroekonomskih projekcija i projekcija prihoda neizravnih poreza.¹⁴

Proračun Distrikta određuje iznos raspoloživih sredstava, izvor navedenih sredstava (porezni i neporezni prihodi) i njihovu raspodjelu proračunskim korisnicima za fiskalnu godinu na koju se odnosi.

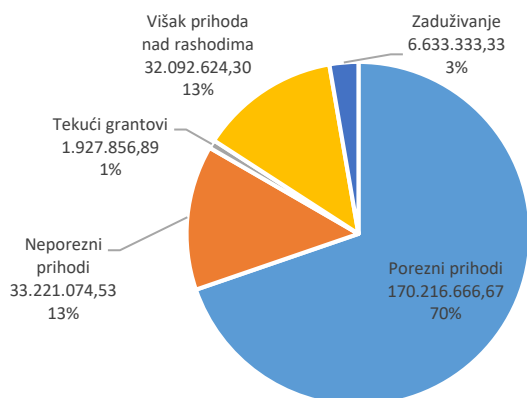
Proračun Distrikta u razdoblju 2012 - 2014. godina u prosjeku je iznosio oko 244.000.00,00 KM.

Načelo proračunske ravnoteže zahtijeva da javni prihodi u proračunu budu uravnoteženi sa javnim rashodima.¹⁵ Sukladno navedenom načelu u Distriktu su planirani prihodi. Proračunske prihode čine porezni i neporezni prihodi i ostali prihodi utvrđeni zakonima i aktivnostima proračunskih korisnika. Projekciju prihoda Distrikta vrši Direkcija za financije na temelju projekcije makroekonomskih pokazatelja, primjene porezne politike i procjene proračunskih korisnika o naplati prihoda od njihovih aktivnosti, kao i na temelju analiza naplate prihoda u prethodnim godinama.

¹⁴ Cenić, S. Budžet institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine u Zaokret ka inovativnoj i kreativnoj BiH - zbornik radova. Sarajevo, Revicon.2013.

¹⁵ Smatramo važnim za napomenuti da su proračuni Distrikta za 2012. i 2013. godinu bilježili višak prihoda nad rashodima, dok je proračun Distrikta za 2014. godinu bilježio višak rashoda nad приходima, odnosno bio u deficitu.

Grafikon 2: Planirani prihodi i primitci Distrikta 2012-2014



16

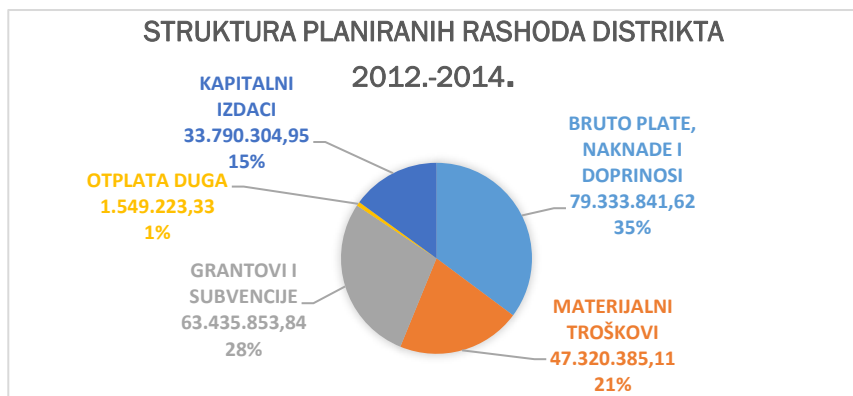
U promatranom razdoblju 70 % plana prihoda Distrikta činili su porezni prihodi, a koji su u istom razdoblju i ostvareni sa 100 %. Porezne prihode Distrikta sa preko 85 % čine neizravni porezi doznačeni od Uprave za neizravno oporezivanje.¹⁷ Pored prihoda od neizravnih poreza Distrikt prikuplja i prihode od poreza kao što su: porez na dobit pojedinca, na dobit poduzeća, na plaće, na imovinu, na promet posebnih usluga i na uporabu dobara ili na dozvole dobara ili na izvođenje aktivnosti. Neporezne prihode Distrikta čine prihodi: od nefinancijskih javnih institucija i financijskih javnih institucija, od imovine, od privatizacije, administrativne pristojbe, sudske pristojbe i naknade, komunalne pristojbe, ostale proračunske naknade, posebne naknade i pristojbe, od pružanja javnih usluga, novčane kazne i ostali neporezni prihodi.

U veličini plana prihoda, za razdoblje 2012. - 2014. godine, planirani su rashodi za administrativne, socijalne i razvojne funkcije Distrikta. Preko polovine proračuna planira se za plaće i materijalne troškove. Socijalna komponenta proračuna zauzima oko 30 % planiranih sredstava, dok se za kapitalne investicije planira oko 15 % ukupnih sredstava.

Grafikon 3: Planirani rashodi i izdatci Distrikta 2012-2014

¹⁶ Prilikom izrade Grafikona korišteni su podatci Direkcije za financije Distrikta, te je u skladu sa tim uvrštena i kategorija planiranja viška prihoda nad rashodima

¹⁷ Tabelarni prikaz plana i ostvarenja prihoda Distrikta u Prilogu



Bruto plaće, naknade i doprinosi planiraju se sukladno sa važećim zakonima o plaćama i naknadama¹⁸, kao i zakonima o doprinosima¹⁹.

Materijalni troškovi planiraju se za izdatke vezane uz poslovanje Distrikta.

Izdaci za dotacije i subvencije čine dotacije pojedincima, dotacije neprofitnim organizacijama i subvencije privatnim i javnim poduzećima. Najznačajnija izdvajanja dotacija pojedincima predstavljaju socijalna davanja vezana za zakonske obveze dječje i socijalne skrbi, poticaj za unapređenje poljoprivredne proizvodnje, dotacije za rekonstrukciju i sanaciju ratom porušenih kuća. Pored navedenog u Distriktu se planiraju i realiziraju dotacije za pojedince u vidu stipendija, dotacije uspješnim športskim radnicima i drugo. Subvencije se planiraju za poticanje gospodarskog razvoja, ali i na ime doprinosa za zdravstvenu zaštitu određenih socijalno-osjetljivih kategorija stanovništva.

Kapitalni izdaci imaju razvojnu funkciju i planiraju se za razvoj infrastrukture Distrikta.

U Distriktu se realizira oko 80 % predloženog i odobrenog proračuna. Detaljnijom analizom realizacije proračuna Distrikta za 2012. - 2014. godinu može se utvrditi da se tekući proračun²⁰ ostvaruje sa preko 90 % odobrenog plana, dok se ostvarenje proračuna kapitalnih potreba²¹ kreće od 2,86 do 14,34 % od godišnjeg plana.

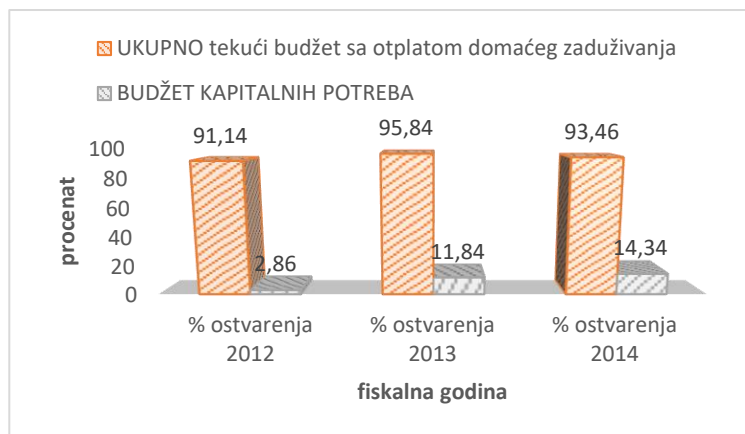
Grafikon 4: Ostvarenje rashoda i izdataka Distrikta 2012-2014

¹⁸ Zakon o plaćama zaposlenih u tijelima uprave Brčko distrikta BiH, Zakon o naknadama i plaćama korisnika proračunskih sredstava u Skupštini Brčko distrikta BiH, Zakon o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja Brčko distrikta BiH, Zakon o plaćama i naknadama zaposlenih u pravosuđu Brčko distrikta BiH, Zakon o policijskim službenicima Policije Brčko distrikta BiH, Zakon o papirima od vrijednosti Brčko distrikta BiH i drugim zakonima

¹⁹ Zakon o doprinosima FBiH i RS, Zakon o zdravstvenom osiguranju Brčko distrikta BiH i Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti u Brčko distriktu BiH.

²⁰ Tekući proračun sa otplatom domaćeg zaduživanja uključuje: Bruto plaće i naknade, Naknade troškova zaposlenih i skupštinskih zastupnika, Doprinosi poslodavca, Putni troškovi, Izdaci za energiju, Izdaci za komunalne usluge, Nabava materijala i sitnog inventara, Izdaci za usluge prijevoza i goriva, Unajmljivanje imovine i opreme, Izdaci za tekuće održavanje, Izdaci osig. bank. i usluga platn. prometa, Ugovorene usluge, Dotacije drugim razinama vlade, Dotacije pojedincima, Dotacije neprofitnim organizacijama, Subvencije javnim poduzećima, Subvencije privatnim poduzećima, Kapitalne dotacije pojedincima, neprofitnim organizacijama, Izdaci za inozemne kamate, Kamate na domaća pozajmljivanje, Ostale naknade vezane za pozajmljivanje, Otplata dugova primljenih kroz državu, Otplata domaćeg zaduživanja

²¹ BKP je dio proračuna u planu razvojnih programa u kojem su sadržani kapitalni projekti



Proračun kapitalnih potreba se može realizirati u trogodišnjem razdoblju, odnosno u godini u kojoj je usvojen i u iduće dvije godine.

Prema podacima koje je objavila Direkcija za financije Distrikta²², uzimajući kao parametar 2012. godinu, trećina planiranih kapitalnih projekata se ne realizira u predviđenom trogodišnjem razdoblju, te se isti, nerealizirani projekti ponovno planiraju u proračunu, odnosno „zanavljaju”. Većina kapitalnih projekata koji se ne realiziraju je iz domena komunalne i prometne infrastrukture koje planiraju Odjel za komunalne poslove i Odjel za javne poslove Distrikta.²³

Planiranju proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu

Kapitalni projekti vezani za komunalnu i prometnu infrastrukturu se planiraju u okviru sljedećih osnovnih kategorija:

1. razvoj novih projekata odnosno nabava građevina i stalnih sredstava i
2. rekonstrukcija i investicijsko održavanje postojećih objekata.

Proces planiranja kapitalnih projekata je sistemski proces u kome sudjeluju svi odjeli i institucije Distrikta kroz:

1. programiranje, odnosno definiranje prioriteta kapitalnih projekata i uspostavljanje trogodišnjeg programa (DOP) i
2. budžetiranje, odnosno osiguranje financija i definiranje institucije koja će snositi izdatke (godišnji proračun).

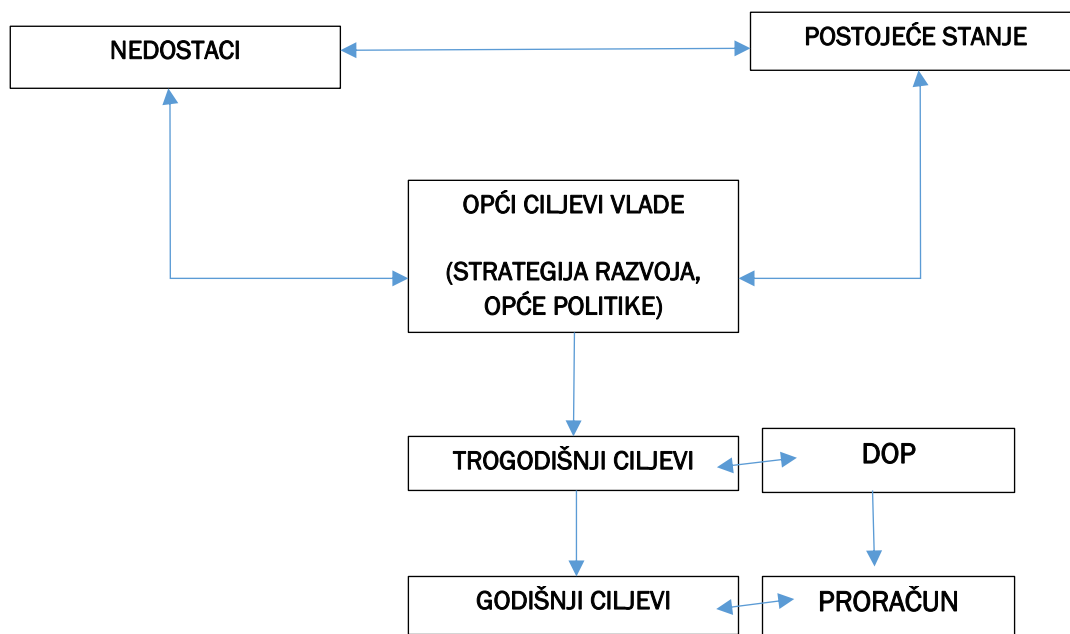
Proces planiranja kapitalnih projekata kreće od strateških planova, odnosno prioritarnih politika Vlade Distrikta koji se žele postići i to sistemskim pristupom svih odjela i institucija prije svega u trogodišnjem

²² Direkcija za financije Brčko distrikta BiH: Izvješće o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za razdoblje od 1. 1. do 31. 12. 2014., Brčko, ožujak 2015. godine

²³ Tabele u prilogu

programiranju, a potom u godišnjem budžetiranju kapitalnih projekata. Institucije sukladno planiranju proračuna trebaju uskladiti i proces planiranja rada.

Grafikon 5: Provođenje strateških ciljeva



Ukoliko sumiramo sve gore rečeno, odnosno napisano, očekivani model planiranja kapitalnih projekata u Distriktu, a osobito kapitalnih projekata prometne i komunalne infrastrukture bi izgledao na sljedeći način:

- Vlada Distrikta utvrđuje prioritetne politike, odnosno strateški plan razvoja infrastrukture u Distriktu,
- Odjeli i institucije Distrikta sukladno prioritetnim politikama sastavljaju DOP, odnosno programe i prioritetne politike uključujući potrebna sredstva, predlažući izvore sredstava (iz proračuna-višak prihoda nad rashodima, kreditna sredstva ili donacije) i utvrđuju pokazatelje učinka programa,
- Vlada Distrikta sukladno makroekonomskim prognozama utvrđuje trogodišnje proračunske prioritete i usvaja DOP, koji ujedno predstavlja preliminarni nacrt proračuna za sljedeću i iduće dvije godine,

- DOP se javno objavljuje, kako bi zainteresirane strane imale uvid u procijenjene prihode i prioritete potrošnje u Distriktu,
- Vlada utvrđuje jasne kriterije za odabir kapitalnih projekata za koje se predlaže alociranje sredstava,
- Vlada Distrikta revidira strateški plan, odnosno prioritetne politike i sastavlja nacrt godišnjeg plana rada sukladno usvojenom DOP-om,
- Odjeli i institucije Distrikta sukladno svemu gore navedenim sastavljaju godišnji proračunski zahtjev i dostavljaju ga Vladi i Direkciji za financije,
- Na temelju podataka dobivenih od Direkcije za financije, Vlada sastavlja Nacrt proračuna i podnosi ga Skupštini Distrikta,
- Nacrt proračuna se prezentira javnosti i građani daju svoje prijedloge i sugestije na prijedlog proračuna,
- Skupština usvaja proračun sukladno kojem Vlada Distrikta sastavlja konačni strateški plan i godišnji plan rada.

Sveobuhvatnim planiranjem kapitalnih projekata, kako je gore navedeno, postiže se definiranje sustava prioriteta u izgradnji i drugim aktivnostima uz osiguranje najpovoljnijeg odnosa između uložених sredstava i postignutih efekata.

3. NALAZI

U ovom poglavlju ćemo predstaviti nalaze do kojih je došao Ured za reviziju prilikom vršenja revizije učinka.

Radi bolje preglednosti i lakšeg razumijevanja nalaze prezentiramo kroz više sekcija:

3.1 Strateško planiranje u Distriktu i planiranje proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte

Kapitalni projekti imaju dalekosežne posljedice na stanje i razvoj lokalne zajednice, te je njihovo planiranje veoma bitno.

Po pitanju planiranja kapitalnih projekata u literaturi se navodi da je: „optimalna situacija ona u kojoj se kapitalni projekti definiraju na temelju strateškog plana razvoja lokalne zajednice, a koji je rezultat opsežnog procesa u kojem se detaljno analizira postojeće stanje, šire okruženje, definiraju misija, ciljevi i strategija za njihovu realizaciju, a u okviru njih i konkretni programi/projekti kojima se operativno razrađuje njihova realizacija.“²⁴

Skupština Distrikta je usvajanjem Strategije razvoja Brčko distrikta za razdoblje 2008.-2017.godina²⁵, Opće politike Brčko distrikta BiH za razdoblje 2010.-2012.godine²⁶ i Opće politike Brčko distrikta BiH za razdoblje 2013.-2016.godine²⁷ utvrdila politiku razvoja i dala smjernice za razvoj prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu.

Strategijom razvoja Distrikta, u okviru strateškog cilja ekonomskog razvoja Distrikta, planirani su operativni ciljevi razvoja prometne i komunalne infrastrukture, a u okviru strateškog cilja ekološkog razvoja Distrikta planiran je operativni cilj zbrinjavanja komunalnog i industrijskog otpada. Za navedene operativne ciljeve definirani su programi i utvrđeni projekti kojima se ciljevi mogu ostvariti. Strategija razvoja predviđa da se dinamika realizacije ciljeva vrši kroz izbor prioriteta projekata jednom godišnje prilikom usvajanja proračuna Distrikta.

Općom politikom Distrikta za razdoblje 2010.-2012. godine u oblasti izgradnje infrastrukture predviđeno je pokretanje postupka za izradu općeg plana razvoja infrastrukture, kao i izradu ekološkog plana i razvoja Distrikta. U oblasti prometne infrastrukture definirana je potreba višegodišnjeg plana za izgradnju cesta i

²⁴ Vigvari Andraš i saradnici.Osnovi teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava. Evropski pokret u Srbiji Beograd 2003. str.232

²⁵ Odluka o usvajanju Strategije razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008.-2017.godine. Skupštinska odluka br.:01-02-156/09 od 17. studenog 2009. godine

²⁶ Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2010.-2012.godine. Skupštinska odluka br.:01-02-192/10 od 24. veljače 2010. godine

²⁷ Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2013.-2016. godine. Skupštinska odluka br.:01-02-110/13 od 5. lipnja 2013. godine

njihovog održavanja prema objektivnim prioritetima vodeći računa o ravnomjernom razvoju svih dijelova Distrikta.

Općom politikom Distrikta za razdoblje 2013.-2016. godine među prioritete Vlade naglašena je potreba za sistematskim rješavanjem pitanja opskrbe stanovnika Distrikta dovoljnom količinom vode kroz uspostavljanje odgovarajućih proizvodnih i transportnih kapaciteta. Po pitanju infrastrukture Distrikta, Opća politika navodi da građani u toj oblasti iskazuju najviše potreba i to osobito na polju vodoopskrbe, cestovne i kanalizacijske mreže, te se Vladi daje u zadatak da uradi sve mjere i radnje koje će omogućiti ulaganje u krupne kapitalne projekte za koje postoje vlastita sredstva, ali i sredstva putem donacija, povoljnih kredita, koncesija i javno-privatnog partnerstva.

Vlada je primjereno Zakonu o vladi Brčko distrikta BiH²⁸ nadležna za provođenje politika Distrikta. S obzirom da propisane politike Distrikta ne uključuju cijenu koštanja, Vlada Distrikta sukladno svom kapacitetu, postojećim stanjem i nedostacima, određuje ciljeve za ostvarenje politika i planira njihove troškove. Revizijom je utvrđeno da Vlada nije izradila akte, niti uspostavila jasne procedure kojima bi uspostavila vezu između propisanih politika i alociranja sredstava u oblasti prometne i komunalne infrastrukture.

U Distriktu nisu ustanovljene sektorske strategije, tako da ne postoje kao zasebni dokumenti strategije razvoja prometne i komunalne infrastrukture.

Osim navedene Strategije razvoja i općih politika, u Distriktu nisu izrađeni dugoročni i srednjoročni planovi izgradnje i/ili rekonstrukcije prometne i komunalne infrastrukture.

Planovi izgradnje i/ili rekonstrukcije prometne i komunalne infrastrukture se, primjereno gore navedenom, baziraju na financijskim planovima.

3.2 Financijsko planiranje proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte

3.2.1. Srednjoročno i godišnje planiranje

Prema proračunskom kalendaru, priprema odnosno planiranje proračuna u Distriktu započinje 31. siječnja kada Direkcija za financije Distrikta dostavlja proračunskim korisnicima „Proračunsku instrukciju br.1“ za izradu DOP-a, a okončava se usvajanjem proračuna od Skupštine Distrikta.

²⁸ Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08, 14/10 i 28/12

Proračunska instrukcija br.1 se dostavlja svim odjelima, institucijama i izvanproračunskim fondovima Distrikta s ciljem prikupljanja podataka o izdacima potrebnim za provođenje programa proračunskih korisnika za iduću proračunsku godinu i projekcije prioriteta za iduće dvije proračunske godine vodeći računa o jasnom definiranju strateških i operativnih ciljeva, mjerama učinka i utvrđivanju efikasnosti. Sukladno zahtjevima Instrukcije broj 1., proračunski korisnici su obvezni da izrade prijedlog plana razvojnih programa, odnosno, plana izdataka za kapitalne investicije s obrazloženjem. Kapitalne investicije se u DOP-u planiraju prema programima proračunskih korisnika, godinama u kojima rashodi za programe terete proračune sljedećih godina i izvorima prihoda za potpuno izvođenje programa.

Za izgradnju i rekonstrukciju komunalne i prometne infrastrukture u razdoblju 2012.-2014., 2013.-2015. i 2014.-2016.godina, Odjel za komunalne i Odjel za javne poslove predložili su izdatke iz proračuna i kreditnih sredstava za Sustav upravljanja i pročišćavanja otpadnih voda, Projekt transportnog cjevovoda i drugih objekata u sustavu transporta vode do potrošača, sredstva za rekonstrukciju magistralnih i regionalnih prometnica posebno u dijelu ispravljanja oštih krivina, rekonstrukcije gradskih ulica, izgradnje obilaznice, te sredstva za razvoj komunalne infrastrukture za koja nije dano obrazloženje namjene i to na sljedeći način:

Planirani izdatci po izvoru financiranja	2012-2014	2013-2015	2014-2016
Planirani izdatci financirani iz proračuna	- 10.000.000,00 KM „Sustav upravljanja i pročišćavanja otpadnih voda“ - 1.881.000,00 KM projekti za razvoj komunalne infrastrukture - 6.405.000,00 KM projekti za razvoj prometne infrastrukture	- 7.218.116,00 KM projekti za razvoj komunalne infrastrukture - 7.969.800,00 KM projekti za razvoj prometne infrastrukture	- 10.151.500,00 KM projekti za razvoj komunalne infrastrukture - 8.551.000,00 KM projekti za razvoj prometne infrastrukture
Planirani izdatci financirani iz kreditnih sredstava	-25.000.000,00 KM Projekat transportnog cjevovoda i drugih objekata u sustavu transporta vode do potrošača	-10.000.000,00 KM Projekat transportnog cjevovoda i drugih objekata u sustavu transporta vode do potrošača	10.000.000,00 KM Projekt transportnog cjevovoda i drugih objekata u sustavu transporta vode do potrošača

Na temelju provedenih analiza zahtjeva svih proračunskih korisnika za financijskim sredstvima Vlada Distrikta je utvrdila osnovne srednjoročne prioritete i politike za razdoblje 2012.-2014., 2013.-2015. i 2014.-2016. godine i utvrdila gornje granice izdataka za svakog proračunskog korisnika po ekonomskoj klasifikaciji izdataka.

Prioritetni kapitalni projekti Vlade Distrikta utvrđeni DOP-om za razdoblje 2012.-2014. godine iz oblasti prometne infrastrukture sa planom ulaganja su:

- Obilaznica oko grada Brčko 5.000.000,00 KM
- Izgradnja cestovne infrastrukture u Distriktu 1.000.000,00 KM

Izgradnja i rekonstrukcija komunalne infrastrukture u Distriktu nije uključena u prioritete i politike Vlade Distrikta za navedeni razdoblje.

Za razdoblje 2013.-2015. i 2014.-2016.godine u sklopu DOP-a Vlada Distrikta nije utvrdila prioritetne kapitalne projekte sa planom ulaganja.

U svim gore navedenim periodima, u sklopu srednjoročnog financijskog plana Distrikta, kao jedan od osnovnih prioriteta i politika Vlade navedeno je dalje poticanje razvoja infrastrukture i dalje unapređenje u organiziranju efikasne javne administracije koja će omogućiti izvršavanje proračuna, posebno kapitalnog, kako bi se izbjeglo blokiranje proračunskih sredstava.

Na temelju utvrđenih prioriteta i razina procijenjenih financijskih resursa Vlada Distrikta je u sklopu DOP-a utvrdila gornje granice izdataka za svakog proračunskog korisnika po ekonomskoj klasifikaciji izdataka. Gornje granice izdataka za izgradnju i rekonstrukciju prometne i komunalne infrastrukture (u koje je uključena i izgradnja i rekonstrukcija javnih objekata) navedene su u sljedećoj tablici:

Gornje granice izdataka na poziciji kapitalnih sredstava	2012.	2013.	2014.
Odjel za komunalne poslove – komunalna infrastruktura	0,00 KM	2.890.000 KM	0,00 KM
Odjel za javne poslove – prometna infrastruktura i izgradnja i rekonstrukcija javnih objekata	5.570.000,00 KM	4.000.000,00 KM	390.000,00 KM

Sukladno usvojenom DOP-om koji predstavlja preliminarni nacrt proračuna, Direkcija za financije Distrikta svim proračunskim korisnicima upućuje Proračunsku instrukciju broj 2 o izradi Prijedloga proračuna Distrikta za iduću proračunsku godinu.

Na temelju Proračunskih instrukcija broj 2 i utvrđenih gornjih granica izdataka, odjeli i institucije u Distriktu su Direkciji i Vladi Distrikta dostavili prijedloge proračuna za promatrano razdoblje (2012.-2014. godina).

Prijedlozi proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture za 2012.-2014. godinu sačinjeni od Odjela za javne poslove i Odjela za komunalne poslove, na temelju Proračunskih instrukcija broj 2 za 2012., 2013. i 2014. godinu, ukupno su iznosili 22.588.327,63 KM.

Promatrano po godinama, Odjel za komunalne poslove je za kapitalne potrebe komunalne infrastrukture sačinio prijedloge proračuna za 2012., 2013. i 2014. godinu kako slijedi u tablici:

Prijedlog proračuna za proračunsku godinu	Iznos predloženih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata
2012.	1.640.000,00	13
2013.	7.683.032,41	177
2014.	0,00	0

Promatrano po godinama, Odjel za javne poslove je za kapitalne potrebe prometne infrastrukture sačinio prijedloge proračuna za 2012., 2013. i 2014. godinu kako slijedi u tablici:

Prijedlog proračuna za proračunsku godinu	Iznos predloženih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata
2012.	4.710.000,00	61
2013.	8.249.295,22	288
2014.	306.000,00	5

Oba odjela su prilikom izrade Prijedloga proračuna odstupila od gornjih granica utvrđenih DOP-om. Odstupanje od gornjih granica izdataka za kapitalne potrebe je osobito izraženo u 2013. godini u kojoj je Prijedlog proračuna kapitalnih potreba prometne, kao i komunalne infrastrukture za po preko 4,5 milijuna KM viši od utvrđene gornje granice ili preko 200 %. Odstupanje od gornje granice je značajno i u 2012. godini za Prijedlog proračuna kapitalnih potreba komunalne infrastrukture, za navedenu godinu Vlada je DOP-om utvrdila da se sredstva za navedene namjene neće planirati.

Pored navedenih odstupanja, DOP-ovi za 2012. i 2013. godinu nisu revidirani.

Prijedlozi proračuna proračunskih korisnika

Prijedlozi proračuna kapitalnih potreba prometne infrastrukture sačinjavani su po modelu od „dna ka vrhu“, što znači da su referenti Pododjela za ceste i parkove sukladno stanju prometne infrastrukture u Distriktu davali prijedloge i procjenu finansijskih sredstava za potrebe izgradnje i rekonstrukcije cesta, ulica, pločnika i slično. Plan izgradnje i rekonstrukcije prometne infrastrukture u Distriktu nije izrađen. Kriteriji kojima se rukovodi Pododjel u finansijskom planiranju projekata izvedeni su iz Zakona o cestama Brčko distrikta BiH²⁹ pri čemu prioritet imaju javne ceste (magistralne, regionalne, lokalne i ulice u gradu odnosno naselju) nad nekategoriziranim cestama i kapitalni projekti za koje postoji projektna dokumentacija u odnosu na projekte za koje dokumentacija nije izrađena. Nakon usuglašavanja finansijskog prijedloga sa voditeljem Odjela za javne poslove, prijedlog proračuna se dostavlja Direkciji za financije i Vladi Distrikta. Do usvajanja Prijedloga proračuna od Vlade Distrikta, Odjel vrši izmjene i dopune Prijedloga proračuna. Primjera radi, prilikom izrade Prijedloga proračuna za 2012. godinu, Odjel je izvršio

²⁹ Zakona o cestama Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 43/04, 17/09 i 9/13

4 izmjene i dopune Prijedloga, pri čemu je posljednja izmjena nastala nakon tiskanja i objavljivanja Prijedloga proračuna Distrikta za 2012. godinu.

Prijedlozi proračuna kapitalnih potreba komunalne infrastrukture u promatranom razdoblju sačinjavani su od Odjela za komunalne poslove bez jasno definiranog i donesenog plana izgradnje i razvoja komunalne infrastrukture. Uobičajena praksa Odjela u procesu planiranja proračuna kapitalnih potreba bila je da voditelj Odjela sa svojim pomoćnicima, na temelju iskazanih potreba na terenu dostavlja prijedlog proračuna Direkciji za financije i Vladi Distrikta.

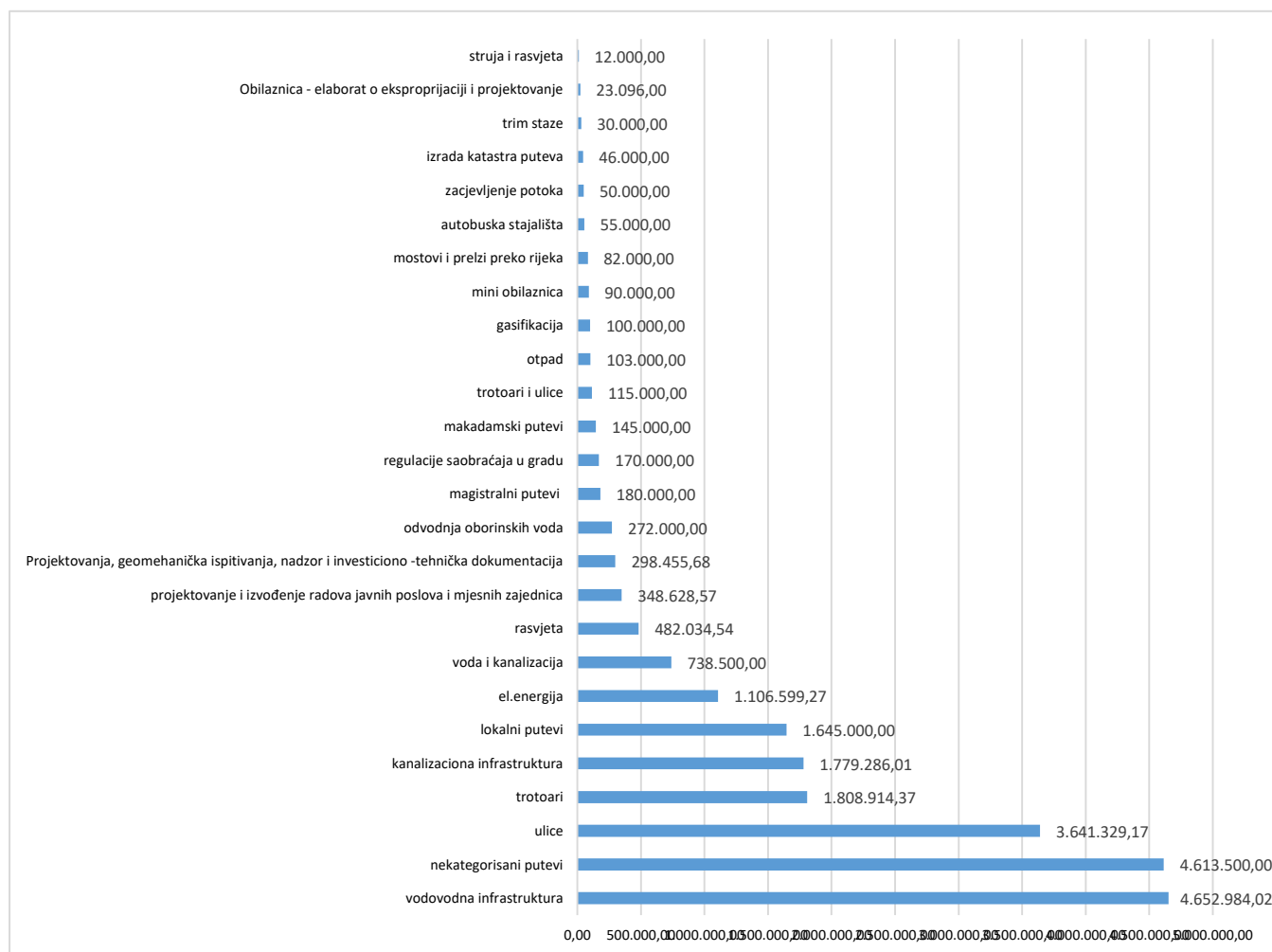
Izgradnja i rekonstrukcija prometne i komunalne infrastrukture usko su povezane. Prilikom izgradnje i rekonstrukcije prometne infrastrukture potrebno je izgraditi i/ili rekonstruirati i komunalnu infrastrukturu. U procesu planiranja proračuna za infrastrukturne projekte nije uspostavljena praksa koordinacije dva odjela, tako da Odjel za komunalne poslove neovisno planira proračun za izgradnju i rekonstrukciju komunalne infrastrukture, dok Odjel za javne poslove neovisno planira proračun za izgradnju i rekonstrukciju prometne infrastrukture. Dio projekata prometne infrastrukture u svom nazivu obuhvaća i poslove rekonstrukcije i/ili izgradnje komunalne strukture, ali ne uključuje financijska sredstva za navedene radove. S druge strane, Odjel za komunalne poslove je u promatranom razdoblju samo u 2013. godini planirao financijska sredstva za praćenje projekata Odjela za javne poslove u iznosu od 159.195,98 KM.

Prijedlozi proračuna Vlade Distrikta

Prijedlozi proračuna za 2012., 2013. i 2014. godinu koje je usvojila Vlada na temelju iskazanih potreba proračunskih korisnika, sadržavali su rashode za kapitalne potrebe prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu. Najviše sredstava, preko 20 % prijedloga planirano je za razvoj vodovodne infrastrukture i gotovo isti iznos za izgradnju i rekonstrukciju nekategoriziranih³⁰ cesta u Distriktu. Struktura Prijedloga proračuna, prikazana je na sljedećem grafikonu:

³⁰ Kategorije pojmova su izvedene iz naziva projekata, pri čemu se pojam „izgradnja i rekonstrukcija nekategoriziranih cesta“ u ovom Izvješću odnosi na sve kapitalne projekte koji su nazivu sadržavali izraze „nekategorizirana cesta“ ili „cesta“ bez odrednice kategorije cesta

Grafikon 6: Struktura Prijedloga proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture za 2012.-2014. godinu



Usvojeni Prijedlozi proračuna u razdoblju 2012.-2014. ne sadržavaju plan razvojnih potreba, već samo nazive kapitalnih projekata, njihove iznose sa ekonomskim kodom na kome se vode i organizacijsku jedinicu na kojoj su planirana sredstva.

U oblasti prometne infrastrukture samo oko 47 % kapitalnih projekata sadrži u svom nazivu i opis faze provođenja radova (pripremni radovi, početni radovi, nastavak ili završetak radova), dok više od polovice kapitalnih projekata nema te odrednice.

Nazivi kapitalnih projekata u oblasti prometne i komunalne strukture nisu u izravnoj svezi sa tim da li se infrastrukturni projekti tek izgrađuju ili se na postojećim objektima vrši rekonstrukcija ili promjena namjene, tako da se pojam izgradnja koji se koristi u nazivu projekta, osobito u kapitalnim projektima prometne infrastrukture odnosi na radove vezane za ekonomski kod rekonstrukcije i investicijskog održavanja.

Analizom Prijedloga proračuna 2012.-2014. godina u dijelu proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture, revizorski tim je uočio da dio kapitalnih projekata u svom nazivu ne ukazuju na vrstu i obujam radova koji su planirani ili ne ukazuje na lokaciju na kojoj se radovi trebaju izvesti³¹. Pored navedenog u Prijedlozima proračuna Distrikta za 2012.-2014. godinu, nalaze se i projekti pod istim nazivom, kao što je npr.: Nastavak asfaltiranja ceste u zaselku Đojići u MZ Slijepčevići³² (tri kapitalna projekta pod istim nazivom u Prijedlogu proračuna za 2013. godinu) ili Rekonstrukcija pješačke staze u MZ Krepšić (dva kapitalna projekta pod istim nazivom u Prijedlogu proračuna za 2013. godinu)³³.

U gore navedenoj formi, usvojeni Prijedlozi proračuna upućeni su Skupštini Distrikta na razmatranje. Skupština je sukladno svojim ovlastima za svaki od navedenih Prijedloga proračuna donijela Odluku o održavanju javnih rasprava o Prijedlogu proračuna s jasno utvrđenim terminima i lokacijama održavanja javnih rasprava, kao i nositeljima aktivnosti. Građani, nevladine organizacije i drugi zainteresirani akteri su u okviru održanih javnih rasprava imali mogućnost da daju komentare, sugestije i prijedloge za izmjenu Prijedloga Proračuna.

Po održanim javnim raspravama ovlaštene osobe, gradonačelnik u ime Vlade Distrikta, skupštinsko Povjerenstvo za proračun u ime Skupštine Distrikta, kao i političke stranke, su podnijeli amandmane odnosno izmjene na Prijedlog proračuna o kojima su zastupnici Distrikta glasovali pri usvajanju Proračuna.

Izmijenjeni Prijedlozi proračuna – Amandmani gradonačelnika

Amandmanima na Prijedlog proračuna, u promatranom razdoblju 2012.-2014. godina, se značajno promijenio prvobitni Prijedlog proračuna osobito u oblasti planiranja kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture.

Vlada koja je sastavila Prijedlog proračuna, nakon javnih rasprava je izmijenila svoje prijedloge u planu kapitalnih izdataka za izgradnju i rekonstrukciju prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu sa početnih 22.588.327,63 KM na ukupno 42.334.337,41 KM odnosno povećala plan za oko 85 % .

³¹ IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA BRČKO DISTRIKTA BiH ZA PERIOD OD 01. 01. DO 31. 12. 2014.: Šifra projekta 4306, „Izgradnja niskonaponske mreže“

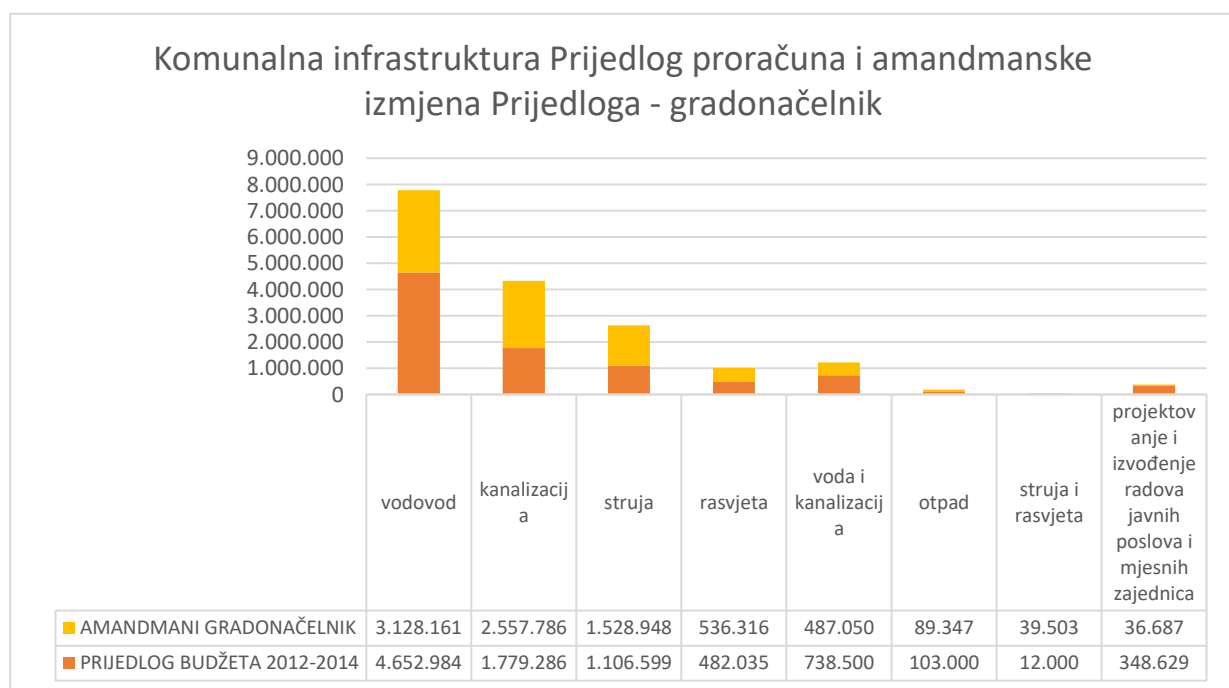
³² IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA BRČKO DISTRIKTA BiH ZA PERIOD OD 01. 01. DO 31. 12. 2014.: Šifra projekta 4606 u planiranom iznosu od 10.000,00KM, šifra projekta 4614 u planiranom iznosu od 10.000,00KM i šifra projekta 4582 u planiranom iznosu od 25.000,00KM

³³ IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA BRČKO DISTRIKTA BiH ZA PERIOD OD 01. 01. DO 31. 12. 2014.: Šifra projekta 4486 u planiranom iznosu od 10.000,00KM, šifra projekta 4740 u planiranom iznosu također od od 10.000,00KM

Kapitalni rashodi za izgradnju i rekonstrukciju	Godina na koju se prijedlog odnosi	Prijedlog proračuna		Amandmani Vlade – izmjena Prijedloga proračuna		Ukupan iznos predloženih sredstava u KM
		Iznos predloženih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata	Iznos predloženih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata	
Komunalna infrastruktura	2012	1.640.000,00	13	1.096.700,00	62	2.736.700,00
	2013	7.683.032,41	177	-10.000,00	3	7.673.032,41
	2014	0	0	7.317.097,21	201	7.317.097,21
Prometna infrastruktura	2012	4.710.000,00	61	3.224.800,00	173	7.934.800,00
	2013	8.249.295,22	288	33.000,00	11	8.282.295,22
	2014	306.000,00	5	8.084.412,57	326	8.390.412,57

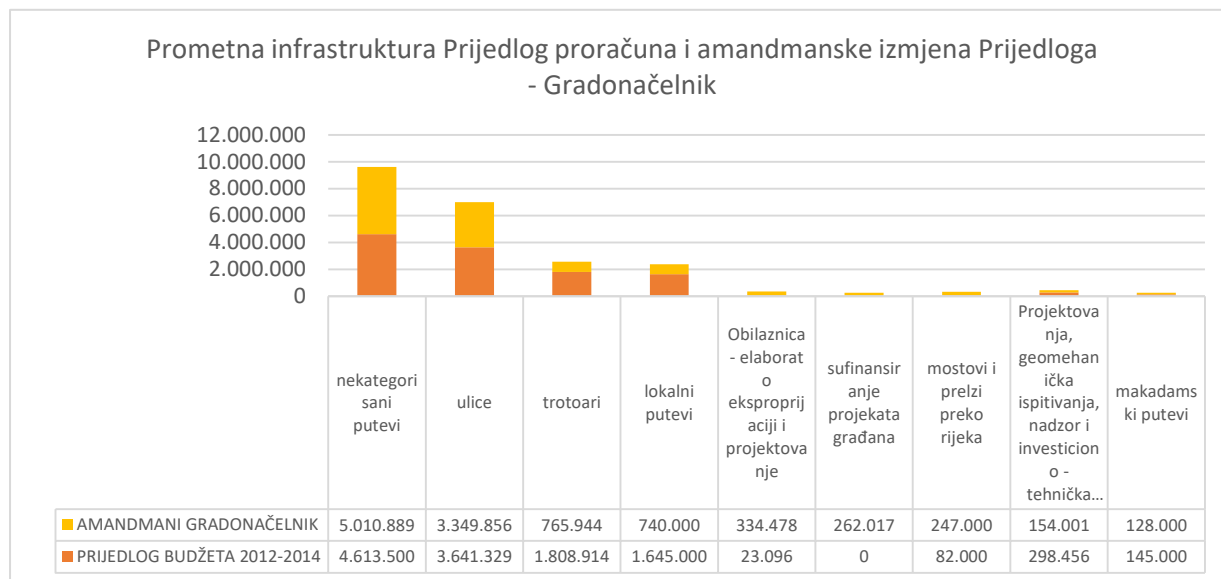
Prijedlozi proračuna za 2012., 2013. i 2014. godinu uključujući amandmane gradonačelnika u ime Vlade sadržavali su izdatke za kapitalne potrebe prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu po strukturi koja je prikazana na sljedećim grafikonima:

Grafikon 7: Struktura Prijedloga proračuna kapitalnih potreba komunalne infrastrukture sa izmjenama Vlade Distrikta za 2012.-2014. godinu



Kao što se iz grafikona može uočiti, sve kategorije kapitalnih projekata komunalne infrastrukture su gotovo udvostručene u iznosu u odnosu na prvobitni prijedlog Vlade. Potrebno je naglasiti da projekti komunalne infrastrukture nisu obuhvaćeni listom prioriternih projekata u okviru srednjoročnog financijskog plana Vlade.

Grafikon 8: Struktura Prijedloga proračuna kapitalnih potreba prometne infrastrukture sa izmjenama Vlade Distrikta za 2012.-2014. godinu



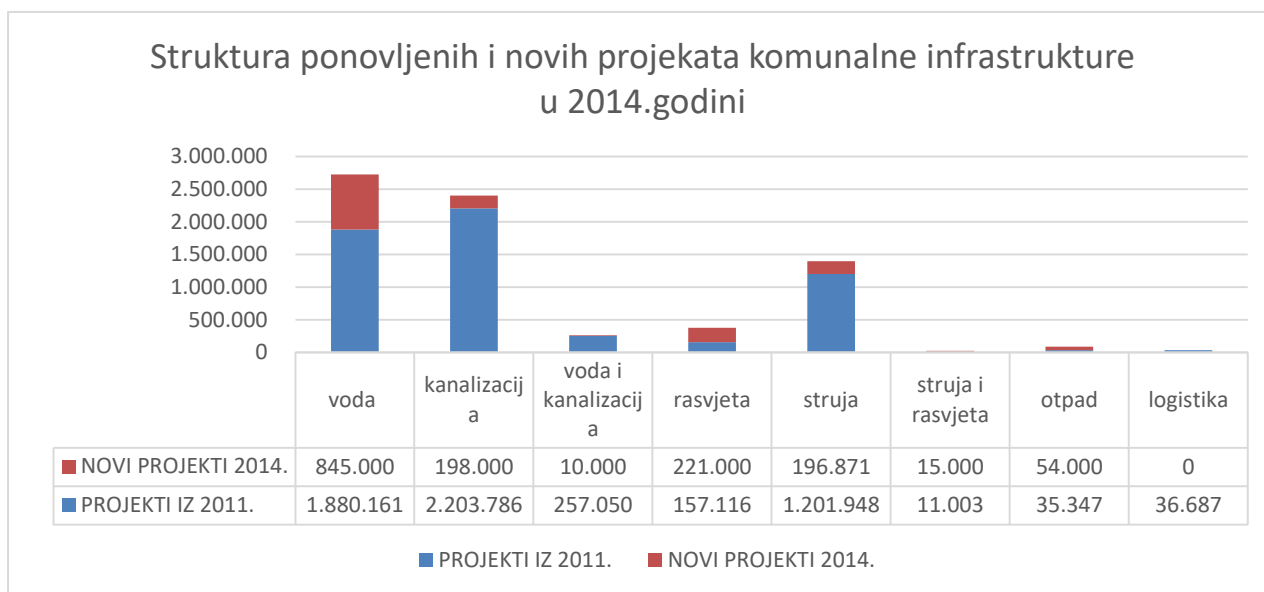
Kao i kod promjene prvobitnog prijedloga Vlade po pitanju kapitalnih projekata komunalne infrastrukture i kapitalni projekti prometne infrastrukture bilježe gotovo istovjetan trend rasta u financijskom smislu.

Svi navedeni amandmani gradonačelnika, odnosno korekcije Prijedloga proračuna za 2012.-2014. godinu su usvojeni od zastupnika Distrikta i uvršteni su u Proračune za 2012.-2014. godinu.

Pored navedenih, usvojenih amandmana, gradonačelnik je podnio još 27 amandmana vezanih za kapitalne izdatke prometne i komunalne infrastrukture. Od navedenih amandmana, 6 nije usvojeno, dok je 21 amandman povučen, odnosno od 21 projekta se odustalo u fazi razmatranja proračuna na sjednici parlamenta Distrikta.

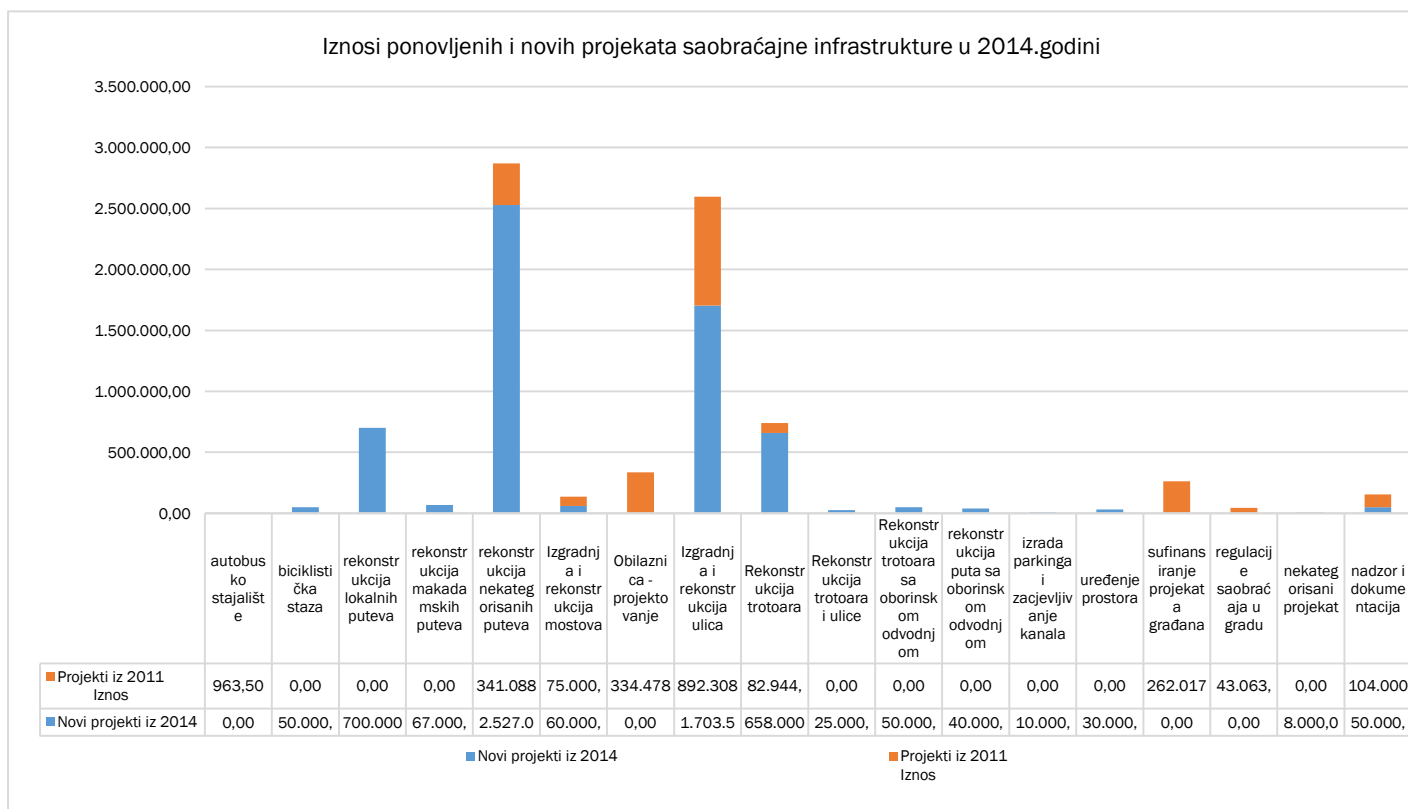
Analizom amandmana na Prijedlog proračuna upućenih od Vlade Distrikta za proračun kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture, odnosno amandmana gradonačelnika revizorski tim je utvrdio da su u ukupnom iznosu predloženih i usvojenih amandmana 2014. godini u iznosu od 15.422.380,57 KM uključeni i amandmani kojima se obnavljaju projekti iz 2011. godine za koja nisu utrošena sredstva u trogodišnjem razdoblju. Ponovljeni projekti čine oko 50 % predloženih amandmana ili ukupno 7.918.961,98 KM.

Grafikon 9: Iznosi ponovljenih i novih projekata komunalne infrastrukture u 2014. godini



Iz gore priloženog grafikona se uočava da se kapitalni projekti iz oblasti vodoopskrbe, kanalizacijske i elektroenergetske infrastrukture najviše „zanavljaju“, odnosno u najmanjem iznosu realiziraju. Pored navedenog, u promatranom razdoblju se i dalje najviše sredstava planiralo za alociranje na nove projekte iz ovih kategorija.

Grafikon 10: Iznosi ponovljenih i novih projekata prometne infrastrukture u 2014. godini



Značajno manji iznosi i broj projekata se završava u oblasti prometne, nego u oblasti komunalne infrastrukture. Najviše nerealiziranih i završenih projekata prisutno je u oblasti izgradnje i rekonstrukcije ulica i nekategoriziranih cesta.

Prilikom izrade amandmana za završavanje kapitalnih projekata, Vlada nije obrazložila razloge zbog kojih sredstva nisu utrošena u predviđenom roku. Također, revizijom nismo utvrdili da je Vlada vršila analizu opravdanosti i potreba ponovnog predlaganja navedenih kapitalnih infrastrukturnih projekata u Proračun.

Analizom sadržaja amandmana, revizorski tim je uočio da su oni sačinjavani po istom modelu kao i Prijedlozi proračuna, pri čemu nema tekstualnog objašnjenja što se postiže danim izmjenama kapitalnog proračuna za infrastrukturne projekte.

Nazivi amandmana kapitalnih projekata u oblasti prometne i komunalne strukture nisu u izravnoj svezi sa tim da li se infrastrukturni projekat tek izgrađuje ili se na postojećem infrastrukturnom objektu vrši njegova rekonstrukcija ili promjena namjene, tako da se pojam izgradnja koji se koristi u nazivu projekata, osobito u kapitalnim projektima prometne infrastrukture odnosi na radove vezane za ekonomski kod rekonstrukcije i investicionog održavanja. Revizorski tim je, također, uočio da dio kapitalnih projekata u svom nazivu ne ukazuju na vrstu i obujam radova koji su planirani kao na primjer, amandman pod nazivom „Nastavak radova u zaseoku Lazići, MZ Trnjaci“³⁴

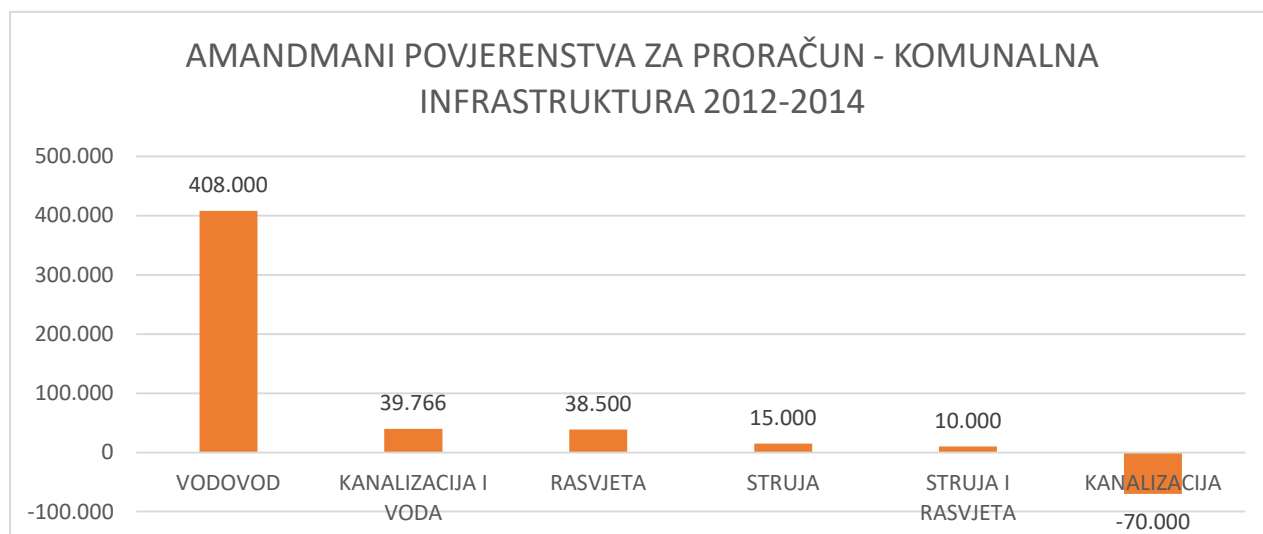
Izmijenjeni Prijedlozi proračuna – Amandmani skupštinskog Povjerenstva za proračun i političkih stranaka

Skupštinsko Povjerenstvo za proračun je svojim amandmanima izmijenilo prijedlog proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture čime je kroz 28 usvojenih amandmana povećalo plan kapitalnih rashoda za ove namjena za ukupno 876.766,00 KM.

Kapitalni rashodi za izgradnju i rekonstrukciju	Godina na koju se prijedlog odnosi	Prijedlog proračuna	Amandmani Povjerenstva za proračun – izmjena Prijedloga proračuna
		Iznos predloženih sredstava u KM	Iznos predloženih sredstava u KM
Komunalna infrastruktura	2012	1.640.000,00	25.000,00
	2013	7.683.032,41	401.266,00
	2014	0	15.000,00
Prometna infrastruktura	2012	4.710.000,00	35.000,00
	2013	8.249.295,22	380.500,00
	2014	306.000,00	20.000,00
UKUPNO		22.588.327,63	876.766,00

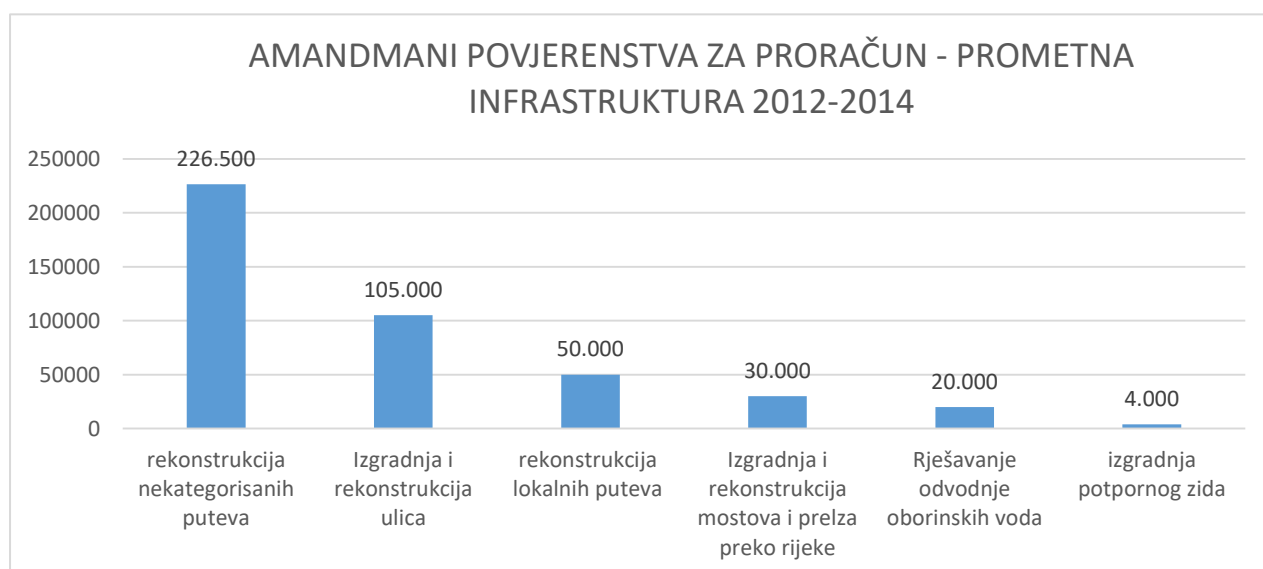
³⁴ IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA BRČKO DISTRIKTA BiH ZA PERIOD OD 01. 01. DO 31. 12. 2014.: Šifra projekta 5594

Grafikon 11: Amandmani Povjerenstva za proračun na Prijedlog proračuna za kapitalne projekte komunalne infrastrukture



Povjerenstvo za proračun je, slično Vladi, najviše sredstava „dodalo“ za vodoopskrbu Distrikta.

Grafikon 12: Amandmani Povjerenstva za proračun na Prijedlog proračuna za kapitalne projekte prometne infrastrukture



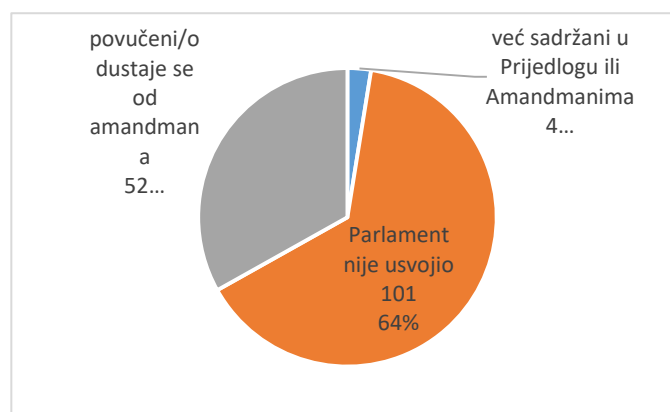
Iz gore navedenih grafikona može se uočiti da je Povjerenstvo za proračun u istim oblastima kao i Vlada, iskazalo potrebu za dodatnim sredstvima.

Svi navedeni amandmani, odnosno korekcije Prijedloga proračuna za 2012.-2014. godinu koje je sastavilo skupštinsko Povjerenstvo za proračun su usvojeni od zastupnika Distrikta i uvršteni u Proračune za 2012.-2014. godinu.

Skupštinsko Povjerenstvo za proračun je pored navedenih, usvojenih amandmana, podnijelo još 7 amandmana vezanih za kapitalne rashode prometne i komunalne infrastrukture, od kojih 4 nije usvojeno, a od 3 kapitalna projekta se odustalo tijekom skupštinske rasprave o usvajanju proračuna.

Pored navedenih amandmana, političke partije i neovisni zastupnici su podnijeli 157 Amandmana na Prijedloge proračuna 2012.-2014. godine vezanih za kapitalne rashode prometne i komunalne infrastrukture, koji nakon skupštinske rasprave i usvajanja Proračuna nisu izmijenili plan.

Grafikon 12: Amandmani političkih partija na Prijedlog proračuna za kapitalne projekte komunalne infrastrukture



3.2.2. Proračun kapitalnih potreba za izgradnju i rekonstrukciju prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu

Nakon Prijedloga proračuna koji je sačinjen od strane proračunskih korisnika, korekcija i usvajanja Prijedloga proračuna od Vlade Distrikta, održanih javnih rasprava s građanima i drugim zainteresiranim stranama, te izmjena Prijedloga proračuna od Vlade i Skupštine putem amandmana, Proračuni za 2012.-2014. godinu su usvojeni od Skupštine Distrikta.

U proračunima kapitalnih potreba 2012.-2014. godina ukupno je usvojeno 1341 kapitalnih projekata iz oblasti prometne i komunalne infrastrukture.

Kapitalni rashodi za izgradnju i rekonstrukciju	Godina na koju se prijedlog odnosi	Prijedlog proračuna		Amandmani Vlade – izmjena Prijedloga proračuna	Amandmani Povjerenstva za proračun – izmjena Prijedloga proračuna	USVOJENI PRORAČUN KAPITALNIH POTREBA prometne i komunalne infrastrukture	
		Iznos predloženih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata	Iznos predloženih sredstava u KM	Iznos predloženih sredstava u KM	Iznos usvojenih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata
Komunalna infrastruktura	2012	1.640.000,00	13	1.096.700,00	25.000,00	2.761.700,00	76
	2013	7.683.032,41	177	-10.000,00	401.266,00	8.074.298,41	189
	2014	0	0	7.317.097,21	15.000,00	7.332.097,21	202
Prometna infrastruktura	2012	4.710.000,00	61	3.224.800,00	35.000,00	7.969.800,00	236
	2013	8.249.295,22	288	33.000,00	380.500,00	8.652.795,22	306
	2014	306.000,00	5	8.084.412,57	20.000,00	8.410.412,57	332
UKUPNO		22.588.327,63	544,00	19.746.009,78	876.766,00	43.201.103,41	1.341

Iz gore priložene tablice uočavamo da se početni Prijedlog proračuna koji je Vlada Distrikta odobrila, a koji je osim za 2014. godinu odstupio od utvrđenih gornjih granica za kapitalnih rashoda, Proračun Distrikta za 2012.-2014. godinu kroz predložene izmjene od Vlade i Skupštine Distrikta uvećan za gotovo 90 % na pozicijama kapitalnih projekata za prometnu i komunalnu infrastrukturu.

Usvojeni Proračuni, u svom sastavu, ne sadrže plan razvojnih potreba, kako je to predviđeno u Zakonu o proračunu. Kapitalni projekti iz oblasti prometne i komunalne infrastrukture su usvojeni po organizacijskom kodu (šifri proračunskog korisnika), ekonomskom kodu (pod kojim se knjiže), nazivu kapitalnog projekta i iznosu koji je odobren za navedeni projekat. Nazivi projekata iz knjige Proračuna su sastavljeni u istoj formi kao i u Prijedlogu proračuna i amandmanima na proračun, te sadrže sve uočene nedostatke navedene u prethodnim sekcijama.

3.2.3. Izmjene plana proračuna – Rebalansi proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu

Izmjene i dopune proračuna se vrše u slučaju povećanja ili smanjenja prihoda Distrikta po istoj proceduri po kojoj se vrši i donošenje proračuna, osim što se ne organiziraju javne rasprave.

U promatranom razdoblju 2012.-2014. godina izvršeno je 5 izmjena i dopuna Proračuna, odnosno rebalansa proračuna zbog povećanja planiranih prihoda, jedan u 2012. godini i po dva u 2013. i 2014. godini.³⁵

³⁵ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj: 28/2012, 19/2013, 38/2013, 27/2014 i 48/2014

Proračunski korisnici su sukladno traženju Vlade Distrikta, Vladi i Direkciji za financije dostavili svoje prijedloge smanjenja/povećanja sredstava odobrenih u Proračunu Distrikta. Vlada je nakon konzultacija s proračunskim korisnicima i Direkcijom za financije predložila Skupštini Distrikta amandmane na Proračun, odnosno rebalans Proračuna. Nakon usvajanja rebalansa proračuna od skupštinskih zastupnika Proračun je izmijenjen.

Kroz spomenutih 5 rebalansa proračuna u razdoblju 2012.-2014. godine vršena je korekcija plana kapitalnih potreba, odnosno korekcija financijskih sredstava namijenjenih za kapitalne projekte prometne i komunalne infrastrukture.

Kapitalni rashodi za izgradnju i rekonstrukciju	Godina na koju se prijedlog odnosi	Prijedlog proračuna		Amandmani Vlade – izmjena Prijedloga proračuna	Amandmani Povjerenstva za proračun – izmjena Prijedloga proračuna	USVOJENI PRORAČUN KAPITALNIH POTREBA prometne i komunalne infrastrukture		IZMJENE I DOPUNE PRORAČUNA KAPITALNIH POTREBA prometne i komunalne infrastrukture	
		Iznos predloženih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata	Iznos predloženih sredstava u KM	Iznos predloženih sredstava u KM	Iznos usvojenih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata	Iznos usvojenih sredstava u KM	Broj kapitalnih projekata
Komunalna infrastruktura	2012	1.640.000	13	1.096.700	25.000	2.761.700	76	-352.857	20
	2013	7.683.032	177	-10.000	401.266	8.074.298	189	1.635.804	63
	2014	0	0	7.317.097	15.000	7.332.097	202	4.245.024	60
Prometna infrastruktura	2012	4.710.000	61	3.224.800	35.000	7.969.800	236	-203.300	48
	2013	8.249.295	288	33.000	380.500	8.652.795	306	50.424	46
	2014	306.000	5	8.084.413	20.000	8.410.413	332	517.838	61
UKUPNO		22.588.328	544	19.746.010	876.766	43.201.103	1.341	5.892.933	298

Rebalansima su smanjena sredstva za 279 postojeći kapitalni projekt prometne i komunalne infrastrukture u ukupnom iznosu od -3.244.389,54 KM. Sa druge strane, rebalansima su povećana sredstva za financiranje postojećeg kapitalnog projekta prometne infrastrukture „Projektiranja, nadzor i investicijsko-tehnička dokumentacija za realizaciju kapitalnih projekata“ u iznosu od 300.000,00 KM

Pored navedenih smanjenja i povećanja sredstava za kapitalne projekte prometne i komunalne infrastrukture, rebalansima su uvedeni novi kapitalni projekti.

Rebalansom 2012. godine uveden je jedan novi kapitalni projekt za razvoj vodovodne infrastrukture vezan za izgradnju cjevovoda³⁶ u iznosu od 4.000.000,00 KM. Rebalansom iz 2014. godine, za isti projekat su povučena sva sredstva.

³⁶ Projekt pod nazivom „Opremanje industrijskih zona, realizacija projekta "Izgradnja cjevovoda pitke vode Plazulje - Brod - Potočari", 2 faza gradnje, stvaranje uvjeta za vodoopskrbu istočnog dijela Brčko distrikta BiH i usputnih industrijskih zona“ – šifra projekta 4087

Drugim rebalansom 2013. uveden je jedan novi kapitalni projekt za razvoj komunalne infrastrukture, pod nazivom „Izgradnja glavnog transportnog cjevovoda na potezu Tvornica vode do vodotornja Vrankićka“ u iznosu od 3.000.000,00 KM.

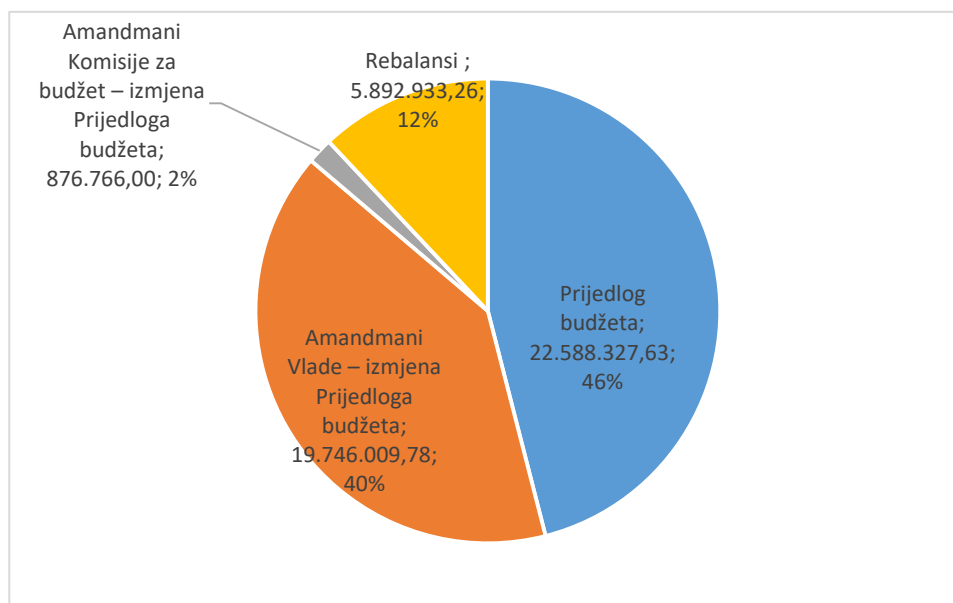
Drugim rebalansom 2014. godine za razvoj komunalne infrastrukture uvedeno je 9 novih kapitalnih projekata ukupne vrijednosti od 4.816.252,73 KM, dok je za razvoj prometne infrastrukture uvedeno 10 novih kapitalnih projekata ukupne vrijednosti 1.064.070,07 KM. Značajniji iznos sredstva za razvoj komunalne infrastrukture odnosi se na kapitalni projekt „Izgradnja glavnog transportnog cjevovoda na potezu Tvornica vode do vodotornja Vrankićka“ u iznosu od 4.000.000,00 KM. Za razvoj prometne infrastrukture, rebalansom su uvedeni projekti, a neki od značajnijih su „Nastavak rekonstrukcije dijela ulice Uzunovića“ ukupne vrijednosti 700.000,00 KM i tri projekta izgradnje mostova (na lokalnoj cesti L-4 Brčko-Zovik-Štrepci preko rijeke Zovičice, na lokalnoj cesti L-3 Brka-Maoča-Rašljani preko Rašljanske rijeke, MZ Rašljani i mosta preko Islamovačke rijeke na lokalnoj cesti Maoča-Islamovac, MZ Islamovac) svaki sa po 90.000,00 KM.

Revizorski tim je uočio da se Prijedlogom proračuna i amandmanima na proračun za razdoblje 2012.-2014. godine planiraju sredstva za kapitalne projekte u prosječnom iznosu od oko 30.000,00 KM (u rasponu od 400,28 KM do 1.000.000,00 KM), a da se rebalansima uvode kapitalni projekti značajnijih iznosa od po nekoliko milijuna KM. Također, revizorski tim je uočio da se najviše sredstava putem Rebalansa uvodi za projekte vodoopskrbe, pri čemu se prvo planira vodoopskrba industrijskih zona, od čega se, također Rebalansom odustaje i u istom iznosu se planira drugi projekat vodoopskrbe. Napominjemo da projekti vodoopskrbe nisu utvrđeni kao prioritetni projekti Vlade Distrikta za razdoblje 2012.-2014. godine, a da je za njih planirano najviše sredstava u kako u Prijedlogu proračuna, tako i u izmjenama Prijedloga putem amandmana, te i u samim izmjenama i dopunama Proračuna, odnosno Rebalansima na Proračun.

3.2.4. Izmjene plana proračuna – Od Plana proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu do Izmjena i dopuna proračuna

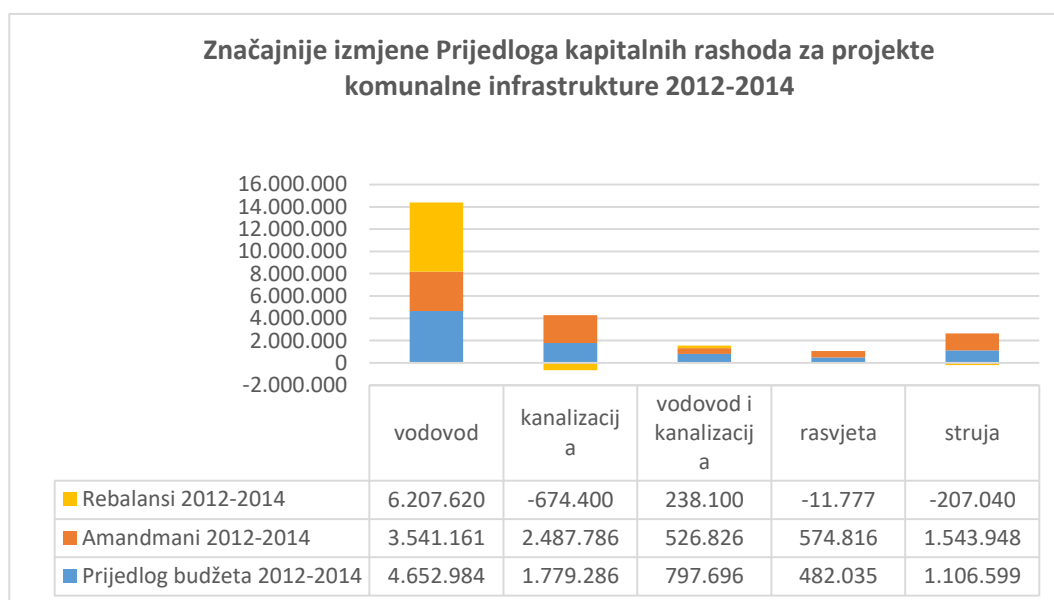
Sumirajući do sada navedene podatke od Prijedloga proračuna, do Proračuna Distrikta, možemo uočiti da su izmjene Prijedloga proračuna u razdoblju 2012.-2014. godine, kroz amandmane na Prijedlog proračuna i rebalanse proračuna uvećale prvobitni prijedlog proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu za više od 50 % početnog plana.

Grafikon 12: Iznosi Prijedloga i izmjena Prijedloga proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture



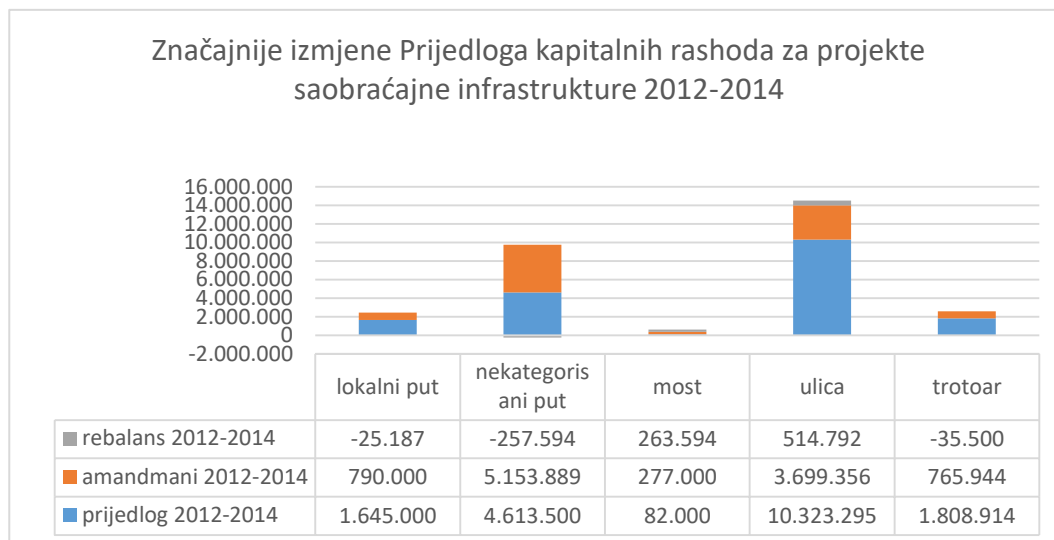
Izmjene Prijedloga proračuna kapitalnih potreba komunalne infrastrukture u razdoblju 2012.-2014. godine, kao što smo napomenuli, najviše su utjecale na projekte izgradnje i rekonstrukcije vodovodne mreže u Distriktu.

Grafikon 13: Struktura značajnijih izmjena Prijedloga kapitalnih rashoda za projekte komunalne infrastrukture 2012. – 2014.



Izmjene Prijedloga proračuna kapitalnih potreba prometne infrastrukture u razdoblju 2012.-2014. godina najznačajniji utjecaj su imale na projekte izgradnje i rekonstrukcije nekategoriziranih cesta i ulica u Distriktu.

Grafikon 14: Struktura značajnijih izmjena Prijedloga kapitalnih rashoda za projekte prometne infrastrukture 2012. – 2014.



Odnos Prijedloga proračuna, izmjena Prijedloga proračuna i izmjena i dopuna Proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture značajno je varirao u promatranom razdoblju 2012.-2014. godine. Prijedlog proračuna je bio osnova za donošenje Proračuna kapitalnih infrastrukturnih potreba 2013. godine (s udjelom od 87 % u ukupnom Proračunu kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte u 2013. godini). Izmjene Prijedloga proračuna, odnosno amandmani na Prijedlog proračuna činili su osnovu za donošenje Proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte u 2014. godini (s udjelom od 75 % u ukupnom Proračunu kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte u 2014. godini). Izmjene Prijedloga proračuna, odnosno amandmani iz 2014. godine, sadržavali su preko 7 milijuna KM ili oko 50 % ponovljenih kapitalnih infrastrukturnih projekata planiranih u 2011. godini i nerealiziranih do 2014. godine.

Značajnija sredstva, preko 4,5 milijuna KM, za kapitalne projekte prije svega komunalne, a potom i prometne infrastrukture planirana su izmjenama i dopunama Proračuna u prosincu 2014. godine. Prema Izvješću o izvršenju Proračuna Brčko distrikta BiH za razdoblje od 1. 1. do 31. 12. 2014., na dan 31. 12. 2014. godine Proračun Distrikta je bio u deficitu za oko 5 milijuna KM.

Grafikon 15: Odnos Prijedloga proračuna, izmjena Prijedloga proračuna i izmjena i dopuna Proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture po godinama



Sumirajući sve gore navedeno, uočili smo da ne postoji jasna veza između strateškog plana razvoja Distrikta, općih politika koje određuju prioritete u radu Vlade Distrikta i srednjoročnog financijskog planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture. Također, nije utvrđena jasna veza između srednjoročnog i godišnjeg financijskog planiranja u oblasti izgradnje i rekonstrukcije prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu, po pitanju utvrđivanja prioriternih kapitalnih projekata i utvrđenog maksimuma sredstava za njihovu realizaciju.

Vlada Distrikta čini osnovni stup u godišnjem financijskom planiranju kapitalnih potreba izgradnje i rekonstrukcije prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu, pri čemu odstupa od utvrđenih maksimuma srednjoročnog plana koji je sama utvrdila, te tijekom procesa usvajanja Proračuna značajno mijenja plan financijskih sredstava za razvoj infrastrukture Distrikta.

Kao što smo u uvodnom dijelu istakli, jedan od osnovnih principa planiranja proračuna je sačiniti proračun koji je ostvariv i u kojem se odgovarajuća sredstva dodjeljuju najvećim prioritetima. Primjereno navedenom, prilikom planiranja proračuna, potrebni su kriteriji na temelju kojih se utvrđuje koje kapitalne projekti će Vlada planirati u proračun i iz kog izvora financiranja.

3.3 Kriteriji

U Distriktu, pored postojanja Strategije razvoja i Općih politika, nije sačinjen plan razvojnih programa kao ni dugoročni i srednjoročni planovi izgradnje i/ili rekonstrukcije prometne i komunalne infrastrukture.

Dio kapitalnih projekata prometne i komunalne infrastrukture pojedinačno planiraju Odjel za javne i Odjel za komunalne poslove na temelju utvrđenog stanja infrastrukturnih objekata na terenu, dio projekata je planiran nakon provedenih javnih rasprava i ukazanih potreba od strane građana i drugih zainteresiranih strana. Rezultat navedenog načina planiranja je veliki broj kapitalnih projekata za razvoj infrastrukture Distrikta sa malim pojedinačnim iznosom sredstava (1341 kapitalni projekat prosječnog iznosa od oko 30.000,00 KM, u rasponu od 400,28 KM do 1.000.000,00 KM).

Cilj planiranja proračuna u cijelosti, te samim tim i proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturu je minimum ulaganja za postizanje maksimalnih mogućih efekata. Kako bi se navedeni cilj postigao, sukladno prezentiranom teorijskom dijelu u uvodnim izlaganjima, potrebno je utvrditi jasne kriterije na temelju kojih se od svih potencijalnih kapitalnih infrastrukturnih projekata, na temelju utvrđenih potreba i mogućnosti može izvršiti ocjenjivanje i rangiranje projekata, te sukladno tomu planirati i alociranje raspoloživih proračunskih sredstava na pojedinačne projekte prema načinjenoj listi prioriteta.

U Distriktu nisu utvrđeni jasni kriteriji na temelju kojih se vrši prijedlog alociranja sredstava za kapitalne projekte prometne i komunalne infrastrukture, niti utvrđuje njihova socijalna i ekonomska opravdanost.

Analizom danih godišnjih obrazloženja izvršenja dodijeljenog proračuna, a posebno obrazloženja niskog stupnja realizacije sredstava za kapitalne infrastrukturne projekte od Odjela za javne poslove i Odjela za komunalne poslove, možemo utvrditi da se dio kapitalnih projekata ne realizira zbog:

- nedostatka institucionalnih mogućnosti (nedostatak ljudskih resursa, nedostatak prostora, automobila, sporost u postupku rješavanja imovinskopravnih odnosa i sl.),
- nedostatka zakonskih mogućnosti (planiranje infrastrukturnih projekata koji nisu sukladni prostorno-planskoj dokumentaciji),
- nedostatka tehničkih mogućnosti (sredstva se planiraju prije nego što se utvrde tehničke mogućnosti za provođenje projekta, a posebno u oblasti vodoopskrbe i kanalizacija),
- nedostatka koordinacije u planiranju kapitalnih projekata (projekti prometne i komunalne infrastrukture koji su po svojoj prirodi povezani se planiraju zasebno).

Mogućnosti za provođenje infrastrukturnih kapitalnih projekata se utvrđuju, ne prije, nego nakon usvajanja Proračuna, što je osobito izraženo u oblasti komunalne infrastrukture gdje se u okviru prve faze realizacije projekata u dokumentima navodi „pribavljanje inicijalnih informacija za konkretne proračunske pozicije od predstavnika lokalne zajednice ili kreatora amandmana“³⁷ uz obrazloženje da se iz naziva proračunske pozicije ne može zaključiti o kakvom se konkretnom poslu radi.

³⁷ Odgovor na zastupničko pitanje (broj Akta: 08-561VR-01/15-P od 23.12.2015.godine) i Popis radnji i aktivnosti sa procijenjenim trajanjem koje je potrebno obaviti prije uvođenja izvođača radova u posao (interni dokument Odjela)

Svi promatrani kapitalni projekti planirani su iz vlastitih sredstava. Nisu utvrđeni kriteriji kojima se za kapitalne infrastrukturne projekte odlučuje za izbor optimalnog načina financiranja projekata i procjene njegovog utjecaja na tekući proračun.

Osim financijskog plana, da bi proračun kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture bio ostvariv, neophodno je i njegovo operativno planiranje.

3.4 Financijsko i operativno planiranje infrastrukturnih projekata

Operativno planiranje u Distriktu se vrši jednom godišnje u okviru Plana rada Vlade Distrikta koji se dostavlja Skupštini Distrikta na usvajanje.

Plan rada Vlade koga čine pojedinačni planovi odjela, Ureda gradonačelnika, Ureda za upravljanje javnom imovinom i Ureda koordinatora Distrikta.

Planovi rada Odjela za javne poslove i Odjela za komunalne poslove sadrže kao jedan od osnovnih ciljeva rada realizaciju kapitalnog proračuna. Navedeni cilj je opći, nije konkretiziran i uz njega nisu vezane planirane aktivnosti na realizaciji pojedinačnih projekata, nositelji projekta ili odgovorne osobe, rokovi za realizaciju, planirana sredstva i slično.

Planovi rada se ne vezuju za proces planiranja Proračuna i ne vrše se izmjene i korekcije Plana rada usporedo sa izmjenama Proračuna.

Sve do sada napisano ukazuje na to da se procesu planiranja proračuna za razvoj kapitalne infrastrukture prilazi neovisno od sveobuhvatnijeg planiranja, strateškog, razvojnog, srednjoročnog, pa čak neovisno i od operativnog planiranja.

U prethodnim nalazima dotakli smo se samo djelomično transparentnosti financijskog planiranja proračuna za kapitalne potrebe prometne i komunalne infrastrukture. U nastavku teksta, promatrat ćemo proces planiranja proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte sa aspekta njegove transparentnosti.

3.5 Transparentnost financijskog planiranja proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte

Transparentnost predstavlja otvorenost o političkim namjerama, formuliranju i provođenju, te je ključni element dobrog upravljanja. Proračun je najvažniji dokument politika Vlade u kojem se usklađuju i primjenjuju, u konkretnom smislu, politički ciljevi. Transparentnost proračuna se definira kao potpuno i pravodobno objavljivanje svih relevantnih fiskalnih informacija na sistemski način (OECD)³⁸.

³⁸ OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, OECD, 2002.

U fazi planiranja proračuna, osobito proračuna kapitalnih infrastrukturnih projekata, ključni dokumenti koji trebaju biti dostupni javnosti su DOP, Prijedlog proračuna, Planovi razvojnih projekata, Proračun, Izmjene i dopune proračuna, dok bi objavljivanje kriterija za predlaganje financiranja kapitalnih infrastrukturnih projekata bilo poželjno.

Sukladno Zakonu o proračunu Distrikta (članak 13), obveza Vlade i Direkcije Distrikta je da najkasnije do 15. srpnja tekuće godine objavi DOP na zvaničnoj web-stranici Direkcije i Vlade. Revizijom smo utvrdili da je na službenoj web-stranici (<http://www.bdcentral.net/index.php/ba/budzet-brcko-distrikta-bih?layout=default>) objavljen samo DOP za razdoblje 2012.-2014. godina, dok ostali revidirani DOP-ovi nisu objavljeni.

Iako ne postoji zakonom propisana obveza objavljivanja Prijedloga proračuna i Izmjena i dopuna proračuna Distrikta, u cilju transparentnosti isti bi trebali biti objavljeni, kako bi javnost imala uvid u sve relevantne izmjene Proračuna.

Javnost je upoznata sa Prijedlozima proračuna tijekom provođenja javnih rasprava koje se organiziraju prije usvajanja Proračuna.

U Prijedlozima proračuna, kao što smo naveli u prethodnim sekcijama Nalaza, predloženi kapitalni infrastrukturni projekti prezentiraju se po organizacijskom i ekonomskom kodu kao lista kapitalnih projekata. Nazivi kapitalnih projekata u oblasti prometne i komunalne strukture nisu u izravnoj svezi sa tim da li se infrastrukturni projekat tek izgrađuje ili se na postojećem infrastrukturnom objektu vrši njegova rekonstrukcija ili promjena namjene, tako da se pojam izgradnja koji se koristi u nazivu projekta, osobito u kapitalnim projektima prometne infrastrukture odnosi na radove vezane za ekonomski kod rekonstrukcije i investicijskog održavanja. Dio kapitalnih projekata u svom nazivu ne ukazuju na vrstu i obujam radova koji su planirani ili ne ukazuje na lokaciju na kojoj se radovi trebaju izvesti. U Prijedlozima proračuna Distrikta za 2012.-2014. godinu, nalaze se i projekti pod istim nazivom.

Javnost nije upoznana s Planovima razvojnih projekata, prioritetnim projektima, kao ni sa kriterijima na temelju kojih se donose odluke da li se određeni infrastrukturni kapitalni projekt može planirati u Proračunu ili ne.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju je promatranjem i analiziranjem problema planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu, došao do zaključka da proces planiranja nije efikasan i transparentan.

Radi bolje preglednosti, zaključke ćemo predstaviti sukladno postavljenim revizorskim pitanjima.

4.1 Efikasnost procesa planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu

Revizijom nije utvrđeno postojanje jasne veze između strateškog plana razvoja Distrikta, općih politika koje određuju prioritete u radu Vlade Distrikta i srednjoročnog financijskog planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture. Planovi izgradnje i/ili rekonstrukcije prometne komunalne infrastrukture u Distriktu se baziraju na kratkoročnim financijskim planovima. Sektorske strategije u oblasti razvoja infrastrukture nisu razvijene. Strategija razvoja i Opće politike Distrikta iako obuhvaćaju razvoj infrastrukture u Distriktu, nisu pretočene u akcijske planove i konkretne projekte za ostvarivanje utvrđenih politika.

Financijsko planiranje proračuna kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte vrši se u okviru srednjoročnog i godišnjeg financijskog planiranja. Revizijom smo uočili da nije utvrđena jasna veza između srednjoročnog i godišnjeg financijskog planiranja u oblasti izgradnje i rekonstrukcije prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu. Godišnje financijsko planiranje kapitalnih infrastrukturnih projekata značajno odstupa od gornjih granica sredstava utvrđenih srednjoročnim financijski planom Vlade (DOP), odnosno preliminarnim nacrtom proračuna.

Vlada Distrikta sastavlja i usvaja Prijedlog proračuna, a zatim kroz amandmane gradonačelnika vrši izmjenu usvojenog Prijedloga čime značajno odstupa od prvobitno usvojenog plana povećavajući ga, kako u financijskom dijelu (za oko 85 %), tako i operativnom dijelu (povećavajući broj kapitalnih infrastrukturnih projekata za više od 100 %). Nakon usvajanja Proračuna, Vlada Distrikta predlaže značajne izmjene i dopune kapitalnih infrastrukturnih projekata, te putem Rebalansa povećava svoje prethodne prijedloge (Prijedlog proračuna i izmjena Prijedloga proračuna putem amandmana gradonačelnika) u financijskom dijelu (za oko 14 %) i u operativnom dijelu (uvođenjem novih, većih kapitalnih infrastrukturnih projekata).

Kriteriji za utvrđivanje socijalno - ekonomske opravdanosti projekata, alociranje sredstava za kapitalne projekte i izbor optimalnog načina financiranja u Distriktu nisu utvrđeni.

Operativno i financijsko planiranje kapitalnih infrastrukturnih projekata u Distriktu ne predstavljaju dvije strane iste medalje, to jest, operativni planovi rada ne vezuju za proces planiranja Proračuna i ne vrše se izmjene i korekcije Plana rada sa izmjenama Proračuna.

Sumirajući sve gore navedeno, procesu planiranja proračuna za razvoj kapitalne infrastrukture u Distriktu se prilazi neovisno od sveobuhvatnijeg planiranja, strateškog, razvojnog, srednjoročnog, pa čak neovisno i od operativnog planiranja. Rezultat navedenog načina planiranja je veliki broj kapitalnih projekata za razvoj infrastrukture Distrikta sa malim pojedinačnim iznosima sredstava (1341 kapitalni projekt prosječnog iznosa od oko 30.000,00 KM, u rasponu od 400,28 KM do 1.000.000,00 KM) za koje se tek nakon usvajanja Proračuna utvrđuju institucionalne, zakonske i tehničke mogućnosti za njihovu realizaciju, te utvrđuje post factum potreba za suradnjom u planiranju resursa za provođenje povezanih kapitalnih projekata komunalne i prometne infrastrukture.

4.2 Transparentnost procesa planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu

U procesu planiranja proračuna kapitalnih potreba prometne i komunalne infrastrukture u Distriktu se ne objavljuju sve relevantne informacije.

Srednjoročni financijski planovi Distrikta, iako postoji zakonska obveza, nakon 2012. godine se ne objavljuju.

Javnost Distrikta nije upoznana sa Planovima razvojnih projekata, prioritetnim projektima, kao ni sa kriterijima na temelju kojih se donose odluke da li se određeni infrastrukturni kapitalni projekat može planirati u Proračunu ili ne i iz kojih sredstava.

Dokumenti dostupni javnosti (Prijedlog proračuna tijekom javne rasprave, Proračun) kapitalne projekte objavljuju sa nazivima koji ne sadrže potpune informacije o vrsti, obujmu predviđenih radova ili lokaciji, te se u istom dokumentu mogu naći projekti pod istim nazivom ali različitim financijskim iznosima.

Sumirajući sve rečeno, revizorski tim je zaključio da planiranje kapitalnih potreba za razvoj infrastrukture u Distriktu odražava pojedinačne inicijative proračunskih korisnika i građana, umjesto da predstavlja dio šire sektorske strategije. Drugačije rečeno, planiranje kapitalnih projekata za razvoj infrastrukture u Distriktu se bazira na inputu (iskazanoj potrebi), umjesto na outputu (onome što u određenom vremenskom razdoblju želimo postići).

Rezultat neefikasnosti i netransparentnosti u planiranju proračuna kapitalnih potreba za razvoj infrastrukture je veliki broj kapitalnih projekata malog financijskog iznosa za koje prije kandidiranja nisu utvrđene mogućnosti da se navedeni projekti i realiziraju, na što upućuje i veoma nizak stupanj realizacije proračuna kapitalnih potreba.

5. PREPORUKE

Planiranje razvoja Distrikta, kroz planiranje realnog i ostvarivog proračuna kapitalnih projekata od značaja je za razvoj ove zajednice.

Kao što smo u prethodnim poglavljima istakli, proces planiranja financijskih sredstava za kapitalne infrastrukturne projekte u Distriktu se odvija bez jasne veze sa strateškim planovima, bez razvijenih dugoročnih planova izgradnje i rekonstrukcije prometne i komunalne infrastrukture, odnosno bez jasno utvrđenih planova razvojnih potreba infrastrukture i definiranih prioriteta. Također, srednjoročno i godišnje financijsko planiranje nisu harmonizirani. Planiranje financijskih sredstava se odvija neovisno od operativnog planiranja, bez jasno utvrđenih kriterija socijalno-ekonomske opravdanosti za alociranje sredstava i načina financiranja. Planiranje se vrši parcijalno, odnosno posebno za prometnu i komunalnu infrastrukturu, bez obzira na njihovu međusobnu povezanost. Primjereno navedenom dolazi do čestih i značajnih promjena planova i slabe realizacije sredstava, te nezadovoljstva građana i zainteresiranih u procesu zbog ograničenog pristupa informacijama i neizvjesnosti realizacije kapitalnih infrastrukturnih projekata.

Sa ciljem da se doprinese efikasnijem i transparentnijem planiranju proračuna kapitalnih potreba, Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke Vladi Distrikta:

Harmonizirati procese planiranja kapitalnih potreba u Distriktu kroz uspostavljanje veze strateškog, operativnog i financijskog planiranja, dugoročnog i godišnjeg planiranja.

- Potrebno je da Vlada Distrikta utvrdi plan razvojnih potreba izgradnje i rekonstrukcije infrastrukture u Distriktu zasnovan na postojećim strateškim dokumentima, čime bi se uspostavila veza između više postojećih strateških dokumenata, financijskog i operativnog planiranja kapitalnih potreba.
- Neophodno je da srednjoročni i godišnji planovi budu usklađeni, kako među sobom, tako i sa operativnim planovima, kako bi se uspostavio proces jedinstva u financijskom i operativnom planiranju kapitalnih potreba u Distriktu.

Uspostaviti jasne kriterije za alociranja sredstava i izbor optimalnog načina financiranja za infrastrukturne kapitalne projekte.

- Potrebno je da Vlada Distrikta utvrdi jasne kriterije za izbor infrastrukturnih projekata iz plana razvojnih potreba izgradnje i rekonstrukcije infrastrukture u Distriktu, kao i izbor načina njihovog financiranja, kako bi se vršio jedinstven odabir kapitalnih projekata orijentiran prema rezultatima.

Potpuno i pravovremeno objavljivanje svih relevantnih informacija vezanih za planiranje proračuna kapitalnih potreba i proračuna uopće.

- Potpunim i pravovremenim objavljivanjem plana razvojnih potreba izgradnje i rekonstrukcije infrastrukture u Distriktu, kriterija za izbor financiranja kapitalnih projekata i srednjoročnog i godišnjeg financijskog plana, osigurala bi se veća transparentnost i podigla odgovornost u procesu planiranja proračuna kapitalnih potreba.

Sveobuhvatnim planiranjem kapitalnih projekata, kako je gore navedeno, Vlada Distrikta bi definirala sustav prioriteta u izgradnji i rekonstrukciji izvodivih infrastrukturnih projekata i planirala sredstva rukovodeći se principom najpovoljnijeg odnosa između uloženi sredstava i postignutih efekata.

Tim za reviziju

Amra Ilić, član tima

Ivana Gavrić, vođa tima

REFERENCE

Publikacije:

1. Čaršimamović-Vukotić, N. (2011). *Proces planiranja proračuna države i entiteta* (prezentacija CDMA Radionica Fiskalna politika i programsko budžetiranje u Bosni i Hercegovini), Sarajevo: <http://documents.tips/documents/proces-planiranja-budzeta-na-nivou-drzave-i-entiteta.html>
2. Cenić, S. Proračun institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine u Zaokret ka inovativnoj i kreativnoj BiH - zbornik radova. Sarajevo, Revicon.2013.
3. Hadžiahmetović, A., et al. (2013). *Rodno odgovorno budžetiranje, Udžbenik za univerzitete*. Sarajevo: IKD University press-Magistrat Izdanja.
4. OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, OECD, 2002.
5. Smiljanić, S., et al (2007.). *Proračun - Mala škola proračuna (brošura)*.Bihać: Centri civilnih inicijativa (CCI).
6. Vigvari Andraš i suradnici.Osnovi teorije državnog proračuna i finansijski poslovi samouprava.Evropski pokret u Srbiji Beograd 2003. str.232
7. WORLD BANK (1998).PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT HANDBOOK. Washington, D.C:The International Bank for Reconstruction and Development

Strateški dokumenti Distrikta:

1. Odluka o usvajanju Strategije razvoja Brčko distrikta BiH za razdoblje 2008.-2017. godine. Skupštinska odluka br.:01-02-156/09 od 17. studenoga 2009. godine
2. Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2010.-2012. godine. Skupštinska odluka br.:01-02-192/10 od 24. veljače 2010. godine
3. Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2013.-2016. godine. Skupštinska odluka br.:01-02-110/13 od 5. lipnja 2013. godine

Zakoni

1. Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine
2. Zakon o proračunu Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“ broj:34/08 i 40/15
3. Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08, 14/10 i 28/12
4. Zakon o cestama Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 43/04, 17/09 i 9/13

Pravilnici

1. Pravilnik o načinu pripreme zahtjeva za izradu proračuna Brčko distrikta BiH, broj:04.2-02-934/09 od 15.6. 2009. godine

Izvešća i dopisi

1. Direkcija za financije Brčko distrikta BiH: Izvešće o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za razdoblje od 1. 1. do 31. 12. 2014., Brčko ožujak 2015. godine
2. Odgovor na zastupničko pitanje (broj Akta: 08-561VR-01/15-P od 23.12.2015.godine) i Popis radnji i aktivnosti s procijenjenim trajanjem koje je potrebno obaviti prije uvođenja izvođača radova u posao (interni dokument Odjela)

PRILOZI

Proračunski kalendar Distrikta – propisano i ostvareno 2012-2014.

	Zadatak	Odgovornost	Datum u proračunskom kalendaru (ili zakonu)	Stvarni datum za pripremanje proračuna za 2012. godinu	Stvarni datum za pripremanje proračuna za 2013. godinu	Stvarni datum za pripremanje proračuna za 2014. godinu
1	Dostava Proračunske instrukcija br. 1 za izradu DOP-a	Direkcija za financije	31.01.	28.01.2011	29.02.2012.	04.02.2013
2	Srednjoročna makroekonomska i fiskalna prognoza (sintetički prikaz projekcije prihoda)	Direkcija za ekonomsko planiranje, UIO, Direkcija za financije	28.04.			
3	Popunjavanje i dostavljanje Tabela pregleda prioriteta proračunskih korisnika	Proračunski korisnici	15.04.	15.04.2012.	15.04.2012.	15.04.2012.
4	Dostavljanje nacрта plana o ekonomskoj i fiskalnoj politici gradonačelniku	Direkcija za financije	30.04.			
5	Priprema DOP-a	Direkcija za financije	15.06.			
6	Dostavljanje DOP-a Vladi na usvajanje	Direkcija za financije	15.06.			
7	Usvajanje DOP-a na Vladi	Vlada Distrikta	30.06.	15.11.2011	13.07.2012.	12.07.2013
8	Dostavljanje DOP-a kao informacije Skupštini Distrikta i objava na WEB-stranici	Vlada Distrikta/ Direkcija za financije	15.07.		16.07.2012.	
9	Priprema i dostavljanje Proračunske instrukcije br. 2 svim odjelima i institucijama	Direkcija za financije / Gradonačelnik	01.07.	18.11.2011	18.07.2012.	16.07.2013
10	Dostavljanje proračunskih zahtjeva Direkciji za financije	Odjela i institucije	01.08.			
11	Revidiranje procjene prihoda odobrenih u DOP-u i izrada analitičkog prikaza projekcije prihoda	Direkcija za financije	01.09.			
12	Razmatranje zahtjeva za proračun odjela i institucija, sastanci sa šefovima odjela radi vršenja neophodnih izmjena, usklađivanje tj. ažuriranje proračunskih okvira. Usklađivanje rashoda sa očekivanim prihodima, nakon čega Direkcija za financije dostavlja Prijedlog proračuna Vladi na razmatranje	Direkcija za financije	15.09.		02.10.- 05.10.2012.	
13	Dostavljanje nacрта prijedloga proračuna Vladi na razmatranje	Direkcija za financije	15.09.		21.02.2013.	
14	Vlada Distrikta raspravlja o prijedlogu, predlaže izmjene i usvaja prijedlog	Vlada Distrikta	23.09.			
15	Prijedlog proračuna se tiska i podnosi Skupštini Distrikta	Vlada Distrikta	30.09.		22.02.2013.	
16	Povjerenstvo za proračun Skupštine započinje proces razmatranja prijedloga proračuna i organizira javne rasprave	Skupštinsko Povjerenstvo za proračun	31.10.			
17	Skupštinsko Povjerenstvo za proračun razmatra komentare i prijedloge građana kroz amandmane ovlaštenih predlagača	Skupštinsko Povjerenstvo za proračun	15.11.			
18	Skupštinsko povjerenstvo za proračun dostavlja Skupštini amandmane na prijedlog proračuna i Skupština razmatra iste i usvaja Proračun	Skupština	30.11.	01.04.2012	28.03.2013	04.12.2013
19	Prezentacija konačnog proračuna odjelima i institucijama	Direkcija za financije	31.12.			
20	Proračun se stavlja u službeni format i distribuira šefovima odjela, institucija, Skupštini Distrikta i OHR-u i objavljuje u Službenom glasniku Distrikta	Direkcija za financije i Stručna služba Skupštine	31.12.			

Ostvarenje Proračuna Distrikta 2012-2014

Ekonomski kod	OPIS	Proračun 2012	Ostvarenje 2012	% ostvarenja 2012	Proračun 2013	Ostvarenje 2013	% ostvarenja 2013	Proračun 2014	Ostvarenje 2014	% ostvarenja 2014
611100	Bruto plaće i naknade	81.542.878,19	75.914.531,18	93,10	71.628.082,66	70.199.858,56	98,01	64.176.263,76	61.418.997,69	95,70
611200	Naknade troškova zaposlenih i skupštinskih zastupnika	1.961.361,00	1.663.550,56	84,82	2.103.252,58	1.818.327,62	86,45	1.885.220,03	1.469.359,72	77,94
612100	Doprinosi poslodavca	3.811.745,71	2.926.143,61	76,77	3.054.561,01	2.836.877,04	92,87	2.939.320,49	2.476.811,88	84,26
613100	Putni troškovi	631.090,46	558.134,39	88,44	530.134,81	402.663,63	75,95	427.799,50	293.831,92	68,68
613200	Izdatci za energiju	5.001.345,00	3.637.150,73	72,72	5.270.383,06	4.849.636,54	92,02	4.427.783,95	3.893.720,64	87,94
613300	Izdatci za komunalne usluge	1.727.603,00	1.559.618,73	90,28	1.643.433,15	1.542.096,93	93,83	1.464.711,82	1.314.613,28	89,75
613400	Nabava materijala i sitnog inventara	7.221.882,87	6.541.423,61	90,58	4.208.219,71	3.835.744,94	91,15	2.866.284,30	2.353.413,41	82,11
613500	Izdatci za usluge prijevoza i goriva	988.741,60	901.052,31	91,13	870.137,58	775.385,04	89,11	804.920,94	681.776,57	84,70
613600	Unajmljivanje imovine i opreme	96.773,00	82.362,04	85,11	97.629,00	88.533,74	90,68	113.545,00	91.025,00	80,17
613700	Izdatci za tekuće održavanje	6.752.492,39	5.728.397,42	84,83	6.186.040,86	4.969.298,63	80,33	4.306.698,00	3.491.092,14	81,06
613800	Izdatci osig. bank. i usluga platn. prometa	404.333,76	356.181,63	88,09	300.428,00	241.641,99	80,43	291.711,81	217.010,11	74,39
613900	Ugovorene usluge	29.730.320,88	24.688.911,42	83,04	30.935.098,15	28.288.783,87	91,45	39.626.356,68	39.050.324,55	98,55
614100	Dotacije drugim nivoima vlade	100.000,00	100.000,00	100,00	800.000,00	800.000,00	100,00	100.000,00	100.000,00	100,00
614200	Dotacije pojedincima	37.039.717,00	34.654.507,02	93,56	37.705.600,00	36.594.179,44	97,05	49.087.203,00	42.024.684,93	85,61
614300	Dotacije neprofitnim organizacijama	11.186.879,00	11.183.782,46	99,97	12.078.330,31	11.929.202,48	98,77	13.442.395,00	13.275.119,40	98,76
614400	Subvencije javnim poduzećima	8.616.411,38	8.616.411,38	100,00	14.852.214,00	14.847.128,00	99,97	16.338.361,83	16.338.361,83	100,00
614500	Subvencije privatnim poduzećima	3.150.000,00	3.149.951,98	100,00	6.500.000,00	6.443.450,99	99,13	7.265.733,17	7.237.148,99	99,61
615200	Kapitalni dotacije pojedincima, neprofitnim organizacijama				3.109.745,51	3.010.000,00	96,79	0,00		
616200	Izdatci za inozemne kamate	49.826,00	42.071,45	84,44	61.491,00	47.456,14	77,18	58.689,00	51.875,58	88,39
616300	Kamate na domaća pozajmljivanje	367.950,00	304.152,67	82,66	303.200,67	261.223,46	86,16	257.204,00	257.189,29	99,99
616400	Ostale naknade vezane za pozajmljivanje	104.824,00	104.823,98	100,00	102.495,00	102.494,55	100,00	129.833,00	122.354,13	94,24
823100	Otplata dugova primljenih kroz državu				646.986,00	646.985,83	100,00	1.293.971,69	1.293.971,69	100,00

823300	Otplate domaćeg zaduživanja	399.419,00	379.533,83	95,02	454.804,33	454.804,33	100,00	516.976,00	516.974,65	100,00
I	UKUPNO tekući proračun sa otplatom domaćeg zaduživanja	200.885.594,24	183.092.692,40	91,14	203.442.267,39	194.985.773,75	95,84	211.820.982,97	197.969.657,40	93,46
821100	Nabava zemljišta i šuma	5.150.000,00	24.774,38	0,48	2.587.578,00	1.172.334,08	45,31	1.640.000,00	221.556,95	13,51
821200	Nabava građevina	11.506.700,00	20.240,72	0,18	10.788.777,38	496.970,95	4,61	20.779.188,71	2.005.025,39	9,65
821300	Nabava opreme	2.888.091,56	589.447,40	20,41	6.807.907,86	1.224.994,48	17,99	3.826.889,58	709.379,15	18,54
821400	Nabava ostalih stalnih sredstava	20.000,00	14.545,44	72,73	20.000,00	12.404,98	62,02	38.500,00		0,00
821500	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	62.000,00	4.000,00	6,45	140.000,00	67.041,00	47,89	332.801,00	213.382,63	64,12
821600	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje kapitalni izdatci u 2013-bez šifre projekta	15.529.353,00	353.841,60	2,28	16.478.349,07	1.707.390,44	10,36	14.529.686,09	2.750.538,42	18,93
	financiranje iz kredita				3.000.000,00					
II	PRORAČUN KAPITALNIH POTREBA	35.156.144,56	1.006.849,54	2,86	39.822.612,31	4.714.147,96	11,84	41.147.065,38	5.899.882,54	14,34
III	UKUPNO PRORAČUN (I+II)	236.041.738,80	184.099.541,94	77,99	243.264.879,70	199.699.921,71	82,09	252.968.048,35	203.869.539,94	80,59

Plan i ostvarenje prihoda 2012.-2014.

GODINA	PLAN PRIHODA	OSTVARENJE PRIHODA	Postotak ostvarenja prihoda	PLAN POREZNIH PRIHODA	Postotak planiranih poreznih prihoda u planu prihoda (4/1)	OSTVARENJE POREZNIH PRIHODA	Postotak ostvarenja poreznih prihoda u odnosu na plan prihoda (6/4)	Postotak ostvarenja poreznih prihoda u odnosu na ukupno ostvarenje prihoda (6/2)	NEIZRAVNO OPOREZIVANJE	Udjel neizravnih poreza u ukupnom ostvarenju prihoda (9/2)	Udjel neizravnih poreza u ukupnom ostvarenju poreznih prihoda (9/6)
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2014	252.968.048,66	186.904.988,99	73,88	167.600.000,00	66,25	171.449.734,17	102,30	91,73	149.313.017,86	79,89	87,09
2013	243.264.879,70	197.957.126,87	81,38	174.110.000,00	71,57	169.089.572,97	97,12	85,42	145.298.793,13	73,40	85,93
2012	236.041.738,80	209.749.482,23	88,86	168.940.000,00	71,57	172.538.932,85	102,13	82,26	148.592.853,37	70,84	86,12
prosječna vrijednost	244.091.555,72	198.203.866,03	81,37	170.216.666,67	69,80	171.026.080,00	100,51	86,47	147.734.888,12	74,71	86,38

Izvršenja kapitalnog proračuna Distrikta za 2012., 2013. i 2014. godinu

	plan kapitalnog proračuna KM	realizirano do 31.12.2013	REALIZIRANO u izvještajnom razdoblju KM	Raspoloživo	% realizacije
1	2	3	4	5	6 (3+4)/2
PRORAČUN KAPITALNIH POTREBA 2014 G	41.147.065,38		5.899.882,54	35.247.182,84	14,34
PRORAČUN KAPITALNIH POTREBA 2013 G	30.958.601,98	4.681.135,93	8.255.968,47	18.021.497,58	41,79
PRORAČUN KAPITALNIH POTREBA 2012 G	23.943.304,67	11.239.843,06	4.634.631,04	8.068.830,57	66,30
UKUPNO PRORAČUNI KAPITALNIH POTREBA	96.048.972,03	15.920.978,99	18.790.482,05	61.337.510,99	36,14
Izgradnja glavnog transportnog cjevovoda na potezu tvornica vode do vodotornja Vrankićka (zaduženje)	3.000.000,00			3.000.000,00	0,00
SVEGA	99.048.972,03	15.920.978,99	18.790.482,05	64.337.510,99	35,04

Prema Izvješću o reviziji financijskog poslovanja Odjela za komunalne poslove za razdoblje od 1. 1. do 31. 12. 2014. godine, realizacija kapitalnog proračuna ovog proračunskog korisnika je sljedeća:

Godina odobrenja	Planirano	Izvršeno do 2014. g	Izvršeno 2014. g	Ostatak	% izvršenja
2012.	2.413.343,09	894.642,91	417.275,79	1.101.424,39	54,36
2013.	9.745.111,59	457.712,75	1.228.978,19	8.058.420,65	17,31
2014.	11.615.120,97	0,00	642.545,99	10.972.574,98	5,53
Ukupno 2012-2014	23.773.575,65	1.352.355,66	2.288.799,97	20.132.420,02	15,32

Prema Izvješću o reviziji financijskog poslovanja Odjela za javne poslove za razdoblje od 1. 1. do 31. 12. 2014. godine, realizacija kapitalnog proračuna ovog proračunskog korisnika je sljedeća:

Godina odobrenja	Planirano	Izvršeno do 2014. g	Izvršeno 2014. g	Ostatak	% izvršenja
2012.	9.656.500,02	3.650.895,69	1.320.817,64	4.684.786,69	51,49
2013.	9.203.342,43	402.561,51	2.228.063,21	6.572.717,71	28,58
2014.	9.904.655,92	0,00	1.143.539,19	8.761.116,73	11,55
Ukupno 2012-2014	28.764.498,37	4.053.457,20	4.692.420,04	20.018.621,13	30,41

