

**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. 07. 2016. godine

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

Planiranje budžeta kapitalnih potreba saobraćajne 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-Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH proveo je reviziju učinka na temu **“Planiranje budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Brčko distriktu BiH”**. Revizija učinka je provedena u okviru paralelne revizije učinka na inicijativu Koordinacionog odbora vrhovnih revizorskih institucija u BiH.

Ured-Kancelarija za reviziju u skladu s članom 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” brojevi: 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 sa kojima ta institucija koristi svoje resurse.

Revizijom su obuhvaćeni Odjeljenje za komunalne poslove, Odjeljenje za javne poslove, Direkcija za finansije i Vlada Brčko distrikta BiH, akteri koji su direktno uključeni i nadležni za planiranje budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture. Planirani budžet kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture na godišnjem nivou čini nešto preko 50% ukupnog budžeta kapitalnih potreba Brčko distrikta BiH i karakteriše ga veoma nizak stepen realizacije.

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

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentovani predstavnicima nadležnih institucija na fokus grupi. U revizorski izvještaj implementirani su komentari i sugestije dobijeni na održanoj fokus grupi.

U izvještaju se navode preporuke upućene nadležnim odjeljenjima, 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. sci. Savo Grujić, dipl. oec.

SADRŽAJ

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 Obim i metode	10
1.5 Ograničenja revizije.....	11
1.6 Struktura izvještaja.....	11
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	12
Planiranje budžeta	15
Akteri u planiranju budžeta Distrikta	16
Budžet Distrikta.....	18
Planiranju budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu	21
3. NALAZI	24
3.1 Strateško planiranje u Distriktu i planiranje budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte.....	24
3.2 Finansijsko planiranje budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte	25
3.2.1. Srednjeročno i godišnje planiranje	25
Prijedlozi budžeta budžetskih korisnika.....	28
Prijedlozi budžeta Vlade Distrikta.....	29
Izmjenjeni Prijedlozi budžeta – Amandmani gradonačelnika	31
Izmjenjeni Prijedlozi budžeta – Amandmani skupštinske Komisije za budžet i političkih stranaka	35
3.2.2. Budžet kapitalnih potreba za izgradnju i rekonstrukciju saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu	37
3.2.3. Izmjene plana budžeta – Rebalansi budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu.....	38
3.2.4. Izmjene plana budžeta – Od Plana budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu do Izmjena i dopuna budžeta.....	40
3.3 Kriteriji.....	43
3.4 Finansijsko i operativno planiranje infrastrukturnih projekata	45
3.5 Transparentnost finansijskog planiranja budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte	45
4. ZAKLJUČCI.....	47
4.1 Efikasnost procesa planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu	47
4.2 Transparentnost procesa planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu	48
5. PREPORUKE.....	49
REFERENCE	51
PRILOZI.....	52

REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je nezavisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije trošenje javnih sredstava, da li se korištenjem raspoloživih resursa pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi institucije i da li postoji utjecaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promovisanje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Korijeni revizije učinka leže u potrebi za nezavisnim 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 uporedo s 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.

U skladu sa ISSAI 100 revizijskim standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvata:

- a) reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom te politikom uprave;
- b) reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, 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 uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.¹

¹ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH brojevi:11/2011

IZVRŠNI REZIME

Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Ured za reviziju*) je proveo reviziju učinka procesa planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Distrikt*). Tokom provođenja redovnih godišnjih finansijskih revizija, Ured za reviziju je uočio nizak stepen potrošnje kapitalnog budžeta. Analiziranjem problema realizacije kapitalnog budžeta 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 budžeta u Distriktu, Ured je utvrdio da i nedostaci u procesu planiranja budžeta kapitalnih potreba, naročito budžeta kapitalnih potreba za razvoj saobraćajne i komunalne infrastrukture negativno utiču na njegovu realizaciju.

Realizacija kapitalnih investicija za infrastrukturne projekte jedan je od pokretača ekonomskog rasta i razvoja u Distriktu. Efikasno planiranje budžeta kapitalnih potreba pretpostavka je uspješne realizacije infrastrukturnih projekata. Planiranje budžeta je identifikovano kao oblast u kojoj Vlada i institucije Distrikta mogu uticati na značajno unapređenje postupka, a samim tim uticati na poboljšanje uslova za realizaciju budućih infrastrukturnih projekata.

Vlada Distrikta čini osnovni stub u planiranju budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu.

Revizijom je posmatran i analiziran proces planiranja kapitalnog budžeta za razvoj saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu u periodu 2012.-2014. godina u Odjeljenju za javne poslove i Odjeljenju za komunalne poslove. Broj posmatranih 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 Odjeljenja, dio od Vlade Distrikta nakon inicijative građana putem javnih rasprava, dio od strane skupštinske Komisije za budžet. Revizijom je posmatran proces finansijskog predlaganja projekata kroz Prijedlog budžeta, Budžet i izmjene i dopune Budžeta, te njihove veze sa strateškim i operativnim planovima u Distriktu, kao i transparentnost cjelokupnog procesa.

Ured za reviziju je zaključio da je proces planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne 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 periodu želimo postići), bez jasno utvrđenih dugoročnih planova i kriterija za odabir kapitalnih projekata za koje će se alocirati sredstva. Također, srednjoročno i godišnje finansijsko planiranje nisu harmonizovani. Planiranje finansijskih sredstava se odvija nezavisno od operativnog planiranja, bez jasno utvrđenih kriterija

ekonomske opravdanosti za alociranje sredstava i načina finansiranja. Planiranje se vrši parcijalno, odnosno posebno za saobraćajnu 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 budžeta kapitalnih potreba za razvoj infrastrukture je veliki broj kapitalnih projekata malog finansijskog iznosa za koje se mogućnosti realizacije utvrđuju *post factum*, nakon alociranih sredstava, što predstavlja jedan od mogućih uzroka veoma niskog stepena realizacije budžeta kapitalnih potreba.

Sa ciljem da se doprinese efikasnijem i transparentnijem planiranju budžeta 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 finansiranja za infrastrukturne kapitalne projekte, kao i potpuno i pravovremeno objavljivanje svih relevantnih informacija.

1. UVOD

1.1 Pozadina problema

Budžetom se implementiraju odluke o ekonomskim i fiskalnim ciljevima sa jedne strane i prioritarnim politikama i rezultatima koje Vlada želi postići sa druge strane. Prema tome, Budžet Brčko distrikta BiH je najvažniji dokument koji donosi Skupština Distrikta u toku jedne godine. To je osnovni instrument kojim Vlada osigurava funkcionisanje svih segmenata društva na godišnjem nivou, usmjeravajući se prema ciljevima što boljeg i kvalitetnijeg života svih građana. Za ostvarenje takvih ciljeva, kroz ekonomske politike se definišu 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), Opštim 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 organa uprave predstavljaju operativne planove za provođenje i izvršavanje definisanih politika i mjera. Za njihovo provođenje ključna je adekvatna dodjela povezanih i optimalno uklopljenih ljudskih i materijalnih resursa. Upravo ta i takva alokacija svoj finansijski izraz ima u dokumentu okvirnog i godišnjeg budžeta.

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

Zakonom o budžetu i podzakonskim aktima Brčko distrikta BiH precizno su definisani koraci u pripremi budžeta, vremenski raspored, nosioci aktivnosti i formati izrade budžetskih dokumenata (DOB-a i godišnjeg budžeta). Planiranje budžeta, 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 budžeta posmatra se od zahtjeva za izradu DOB-a do usvajanja prijedloga budžeta od strane Vlade Brčko distrikta BiH.

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

Kao što smo već naveli, budžet je osnovno sredstvo kojim Vlada određuje i provodi svoje strateške prioritete. Sa druge strane, provedba ciljeva politike je ograničena budžetskim resursima. Upravo zbog toga, budžet treba da bude odraz ciljeva politike. U skladu s tim, moraju se definisati prioriteti određenih politika, kako bi se na najefikasniji način iskoristili raspoloživi, ograničeni resursi. Planiranje budžetske potrošnje utvrđene na osnovu odgovarajućeg plana resursa i njegove zasnovanosti na definisanim programima rada svakog od korisnika budžeta je ključan upravljački mehanizam Vlade i garancija ostvarenja postavljenih ciljeva.

Izveštaji finansijskih revizija Ureda za reviziju ukazuju na redovne prakse rebalansiranja budžeta. I pored rebalansa koji se donose i krajem budžetske godine, revizija često konstatuje prisustvo neizvršavanja rashoda dijela budžetskih korisnika. Pored navedenog, prisutna su i česta preusmjerenja sredstava u okviru različitih pozicija troškova kod korisnika. Naročito se ističe višegodišnji problem niskog stepena 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 budžetiranje usljed prethodne nerealizacije navedenih projekata. Prema dostupnim podacima Direkcije za finansije trećina planiranih sredstava za kapitalne projekte se ne realizuje u planiranom trogodišnjem periodu, te se isti nerealizovani projekti ponovo planiraju, odnosno kandiduju u budžet, odnosno zanavljaju. Provedenim predstudijskim istraživanjem, revizorski tim je utvrdio da se nizak stepen realizacije budžeta i visok stepen zanavljanja sredstava vezuje pretežno za projekte iz domena saobraćajne i komunalne infrastrukture.

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

Navedene indikacije u izvještajima revizije jasno ukazuju da postojeći način planiranja budžetske potrošnje ne predstavlja uspješan upravljački mehanizam. Budžetska 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 periodu.

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

Svrha revizije je da se poveća efikasnost Vlade Distrikta u procesu budžetskog planiranja u cijelosti, a naročito u dijelu planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture, kroz osvjetljavanje nedostataka u navedenom procesu i davanja preporuka za njihovo otklanjanje.

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

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

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

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

1. Da li je uspostavljena veza strateškog i finansijskog planiranja kapitalnih izdataka?
2. Na osnovu kojih kriterija se vrši finansijsko planiranje kapitalnih izdataka?
3. Da li je uspostavljena veza finansijskog planiranja kapitalnih izdataka i planiranja aktivnosti Vlade, odnosno Odjeljenja?
4. Da li je finansijsko planiranje kapitalnih izdataka jasno i razumljivo za učesnike u procesu i krajnje korisnike?

1.3 Kriteriji revizije

Principi ekonomičnosti i efikasnosti aksiomi su u organizaciji i funkcionisanju 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 period 2008. - 2017. godine.

U provođenju revizije primijenjeni su kriteriji izvedeni iz Zakona, a to je da se budžetska sredstva mogu koristiti, a samim tim i planirati za finansiranje poslova, funkcija i programa organa i institucija Distrikta potrebnih za realizaciju njihovog godišnjeg plana, finansiranje prava budžetskih korisnika utvrđenih propisima Distrikta, te finansiranje 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, sistema koordinacije nosilaca aktivnosti i potpunog i pravovremenog objavljivanja svih relevantnih informacija vezanih za planiranje budžeta kapitalnih potreba.

1.4 Obim i metode revizije

Revizijom je obuhvaćen proces planiranja kapitalnog budžeta za razvoj saobraćajne i komunalne infrastrukture za 2012., 2013. i 2014. godinu. Posmatran je i analiziran ukupan broj od 1341 kapitalnog infrastrukturnog projekata. Posmatrani budžet kapitalnih potreba čini dio budžeta odobrenog za Odjeljenje za javne poslove i Odjeljenje za komunalne poslove.

U skladu s ciljem revizije, korišteni su sljedeći izvori podataka:

Primarni izvori: Vlada Distrikta, Direkcija za finansije, Odjeljenja za komunalne poslove i Odjeljenje za javne poslove.

Sekundarni izvori: akademski radovi na temu planiranja budžeta, izvještaji međunarodnih finansijskih organizacija i slično.

U ovoj reviziji su korištene slijedeće metode prikupljanja informacija:

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

1.5 Ograničenja revizije

Informacije i podaci prikupljeni su za period 2012.-2014. godinu. Stoga, sve promjene nastale nakon tog perioda godine nisu uključene u ovu reviziju.

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

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

Međutim, prezentovana slika omogućava pregled situacije budžetskog planiranja kapitalnog budžeta i osnov je za odgovor na postavljena revizorska pitanja.

1.6 Struktura izvještaja

U skladu sa Principima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizijska pitanja, obim, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se opisuje proces planiranja budžeta kapitalnih potreba za saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu u Distriktu. Nakon objašnjenja procesa, prezentuju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervisana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

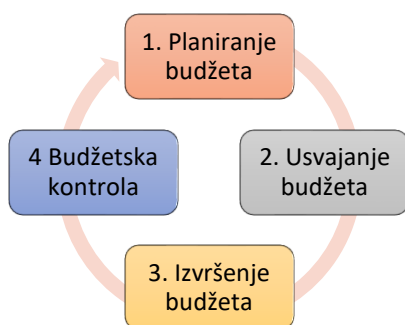
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

Budžet predstavlja najvažniji instrument koji vladine politike pretvara u programe i usluge za građane. Kao osnovni dokument za finansiranje javnih funkcija, budžet sadrži plan prihoda i troškova programa vlade u određenom periodu.²

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

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

Budžetski proces je skup procedura, postupaka i aktivnosti koji se odvija ciklično i obuhvata četiri faze:



Procedure, postupci i aktivnosti u vezi sa pripremom, usvajanjem, izvršenjem i kontrolom budžeta određeni su Zakonom o budžetu Distrikta⁴ i odvijaju se prema budžetskom kalendaru.

Zakon o budžetu Distrikta definiše budžet na sljedeći način: „Budžet je akt kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i primanja i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka Distrikta za period od jedne fiskalne godine, kao i gornja granica ukupnog duga Distrikta, uključujući postojeći dug i projekciju novog duga za datu fiskalnu godinu“.

Budžet Distrikta se sačinjava po ekonomskoj, organizacionoj i funkcionalnoj klasifikaciji i čine ga:

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

³ Ibidem.

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

1. opšti dio, odnosno račun prihoda i rashoda i račun finansiranja,
2. posebni dio, odnosno plan rashoda i izdataka budžetskih korisnika za tekuće i razvojne programe i
3. plan razvojnih programa budžetskih korisnika, to jest planirani izdaci za investicije i kapitalne donacije.

Izrada i upravljanje budžetom zasniva se na **Dokumentu okvirnog budžeta**. DOB predstavlja srednjoročni budžetski okvir, odnosno trogodišnje planiranje budžeta. Zakonom o budžetu Distrikta DOB je definisan kao akt koji sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, pravila troškovne politike i budžetske maksimume za budžetske korisnike za sljedeću i naredne dvije fiskalne godine. Pored navedenog, DOB je tabela pregleda prioriteta za sljedeću fiskalnu i naredne dvije godine i ujedno predstavlja preliminarni nacrt budžeta.

Za razliku od budžeta koji se sačinjava po ekonomskoj, administrativnoj i funkcionalnoj klasifikaciji, **DOB** se sačinjava po programskim ciljevima budžetskih 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 budžeta odnosno **DOB-a je proces koji:**

- Ima jasno definisan budžetski kalendar i podjelu odgovornosti;
- Fiskalnu strategiju određuje na osnovu 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 budžetskih politika i finansiranja;
- 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 finansijske implikacije u budžetima budućih godina, kako bi odluke bile donesene u odgovarajućoj fazi pripreme budžeta.

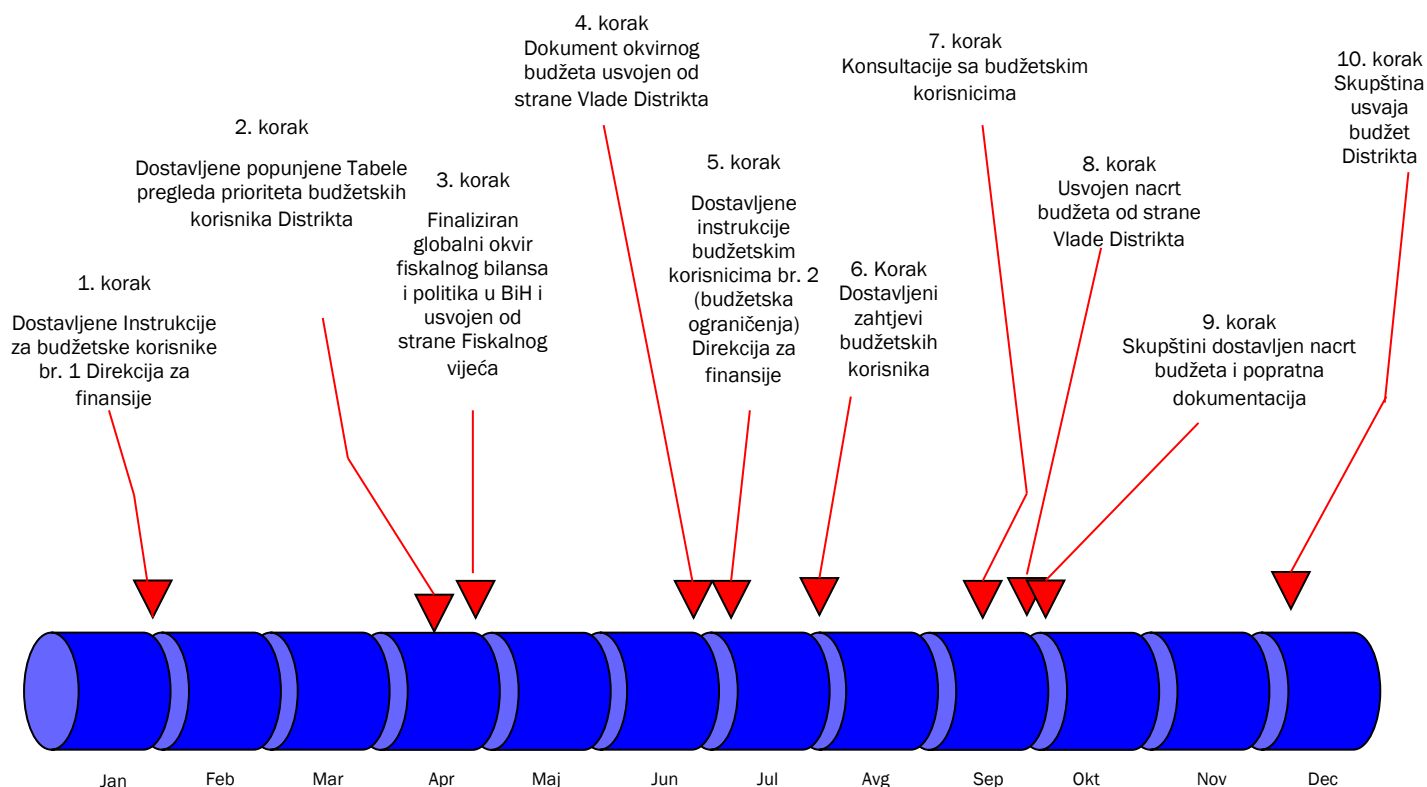
Kao što smo prethodno naglasili, procedure, postupci i aktivnosti u vezi sa pripremom, usvajanjem, izvršenjem i kontrolom budžeta određeni su Zakonom o budžetu Distrikta i odvijaju se prema budžetskom kalendaru. Zakonom o budžetu Distrikta i podzakonskim aktima⁵ utvrđen je budžetski kalendar Distrikta

⁵ Pravilnik o načinu pripreme zahtjeva za izradu budžeta Brčko distrikta BiH, broj:04.2-02-934/09 od 15.06.2009.godine

koji obuhvata sve aktivnosti oko pripreme, planiranja, izrade, usvajanja, prezentacije i objave konačno usvojenog budžeta pri čemu je za svaku aktivnost određen nosilac aktivnosti i rok za provođenje.⁶

„Pristup u 10 Koraka“ predstavlja proces srednjoročnog planiranja i izrade budžeta s jasnim, logičnim i integrisanim rokovima, harmonizovanim na svim nivoima vlasti u BiH.

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



Kao plan rada uprave budžet je direktiva za upotrebu sredstava na opće ciljeve s kojima se saglasilo predstavničko tijelo. Odobravanjem budžeta i praćenjem načina trošenja javnih sredstava Skupština stiče neposrednu kontrolu nad djelatnošću izvršilaca budžeta.

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

- Budžet je najvažniji instrument politika Vlade,
- Implementacija političkih ciljeva ograničena je dostupnošću budžetskih sredstava,
- Budžet zahtjeva donošenje političke odluke o najbitnijim prioritetima i odgovarajuće usmjeravanje sredstava u rješavanje istih.⁷

⁶ Tabela prikaz izrade budžeta Brčko distrikta BiH prikazan je u Prilogu

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

Planiranje budžeta

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

Podzakonskim aktima Distrikta je definisano da planiranje budžeta 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 budžetskih korisnika.⁸

Prema budžetskom kalendaru, priprema budžeta u Distriktu započinje 31. januara kada Direkcija za finansije Distrikta dostavlja budžetskim korisnicima „Budžetsku instrukciju br.1“ za izradu DOB-a, a okončava se usvajanjem budžeta od strane Skupštine Distrikta.

Planiranje budžeta obuhvata planiranje prihodovne i rashodovne strane budžeta.

Osnovnim principima planiranja budžeta, smatraju se slijedeći:

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

Budžetske odluke se najčešće donose pod sljedećim okolnostima:

- Sredstva koja vladi i građanima stoje na raspolaganju kroz budžet 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 budžetom i
- Parlamenti moraju osigurati da vlade donose 'prave odluke' u ime građana.¹⁰

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

- Da li odluke vlade o trošenju budžetskih sredstava odražavaju stvarne prioritete?
- Da li iste zadovoljavaju potrebe društva?
- Da li su odluke o budžetu opravdane?

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-budzeta-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-budzeta-na-nivou-drzave-i-entiteta.html>

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

Prema Svjetskoj banci, propusti u povezivanju politika, planiranja i budžetiranja predstavljaju jedan od najvažnijih faktora koji doprinosi lošim rezultatima budžeta na makro, strateškom i operativnom nivou u zemljama u razvoju. U mnogim zemljama, sistemi su podijeljeni, te se izrada politika, planiranje i budžetiranje odvijaju nezavisno 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 budžeta stoga više liči na slagalicu kojom se prikazuje da postoji dovoljno finansijskih sredstava, nego na raspodjelu sredstava po osnovu 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 budžetskom realnošću. Izazov je u efikasnijem upravljanju tenzija između "potreba" i "dostupnosti". Srednjoročni pristup obezbjeđuje takav okvir povezivanja i olakšava upravljanje nastalih tenzija između potreba politike i budžetske realnosti tokom cijelog budžetskog ciklusa.¹²

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

Prije no nastavimo dalju analizu, potrebno je da naglasimo da u planiranju budžeta učestvuje više aktera.

Akteri u planiranju budžeta Distrikta

Akteri u planiranju budžeta se prije svega građani, Vlada i budžetski korisnici, Direkcija za finansije i Skupština Distrikta.

Građani Distrikta svoje zahtjeve i potrebe artikulišu prema budžetskim korisnicima i u javnim raspravama na nacrt budžeta.

Budžetski korisnici na osnovu smjernica Vlade, zakonskih obaveza i zahtjeva Direkcije za finansije sačinjavaju DOB i budžetski zahtjev. Obaveza budžetskih korisnika je da do 15. aprila tekuće godine popune i dostave DOB za neredni trogodišnji period i do 1. avgusta dostave godišnji budžetski zahtjev za narednu godinu, a sve prema utvrđenom budžetskom kalendaru u Distriktu.

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

Vlada je odgovorna za pripremanje budžeta, kreiranje vizije i opšte politike predstavljene u tom dokumentu, u skladu s javnim interesima. Vlada određuje prioritete na osnovi zahtjeva uprave u skladu s onim što je propisano zakonom i što je izvodljivo. Vlada je odgovorna za: razmatranje ekonomskih i finansijskih prospekta koji utiču na rad javne uprave tokom budžetskog 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 budžeta za raspravu skupštine; pružanje pomoći skupštini u razmatranju nacrt budžeta; stavljanje detalja budžeta na raspolaganje javnosti i medijima; korištenje rezultata procjene i revizije programa za prilagođavanje budućih budžeta. Statutom je definisano da gradonačelnik, u ime Vlade Distrikta, podnosi Skupštini prijedlog godišnjeg budžeta. Obaveza Vlade je da do 30. juna tekuće godine usvoji DOB za neredni trogodišnji period, te da do 23. septembra, nakon razmatranja i izmjena, usvoji Prijedlog budžeta za narednu godinu, koji će u štampanom formatu podnijeti Skupštini Distrikta 30. septembra, a sve prema utvrđenom budžetskom kalendaru u Distriktu.

Direkcija za finansije je zadužena za: pripremanje i izdavanje uputstava i smjernica za pripremanje budžeta za sve korisnike, uključujući sve detalje koji se odnose na proces planiranja i pripremanja, poput: budžetskog kalendara, s datumima dostavljanja zahtjeva za budžet ili dugih materijala od strane korisnika; izradu uputstava o pripremanju budžeta (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 budžeta za korisnike; pregleda dostavljenog budžeta i provjera usklađenosti s uputstvima o budžetu; procjenu zahtjeva korisnika budžeta i preporuke Vladi; pružanje pomoći Vladi u usuglašavanju budžetskih zahtjeva sa stvarnim prihodima; pripremanje nacrt budžeta koji se dostavlja Skupštini; pružanje pomoći Vladi u predstavljanju nacrt budžeta tokom javne rasprave ili dugih procedura koje uključuju učešće javnosti. Obaveza Direkcije je da do 31. januara tekuće godine dostavi korisnicima instrukciju za popunjavanje DOB-a za neredni trogodišnji period, dostavi nacrt plana o ekonomskoj i fiskalnoj politici gradonačelniku do 30. aprila, pripremi i dostavi DOB Vladi na usvajanje do 15.juna, sa Vladom dostavi usvojeni DOB Skupštini i objavi ga na web stranici do 15.jula, pripremi i dostavi budžetskim korisnicima instrukciju za popunjavanje budžetskog zahtjeva za narednu godinu do 1.jula, revidira procjene prihoda odobrenih u DOB-u do 1.septembra, te izvrši sa budžetskim korisnicima ažuriranje budžetskih okvira i dostavi Vladi Prijedlog budžeta do 15.septembra i do 31.12. tekuće godine prezentuje budžetskim korisnicima konačan Budžet za narednu godinu i zajedno sa Stručnom službom Skupštine distribuira konačan Budžet i objavljuje ga, a sve prema utvrđenom budžetskom kalendaru u Distriktu.

Skupština Distrikta predstavlja glas javnosti u usvajanju budžeta. Zbog svoje predstavničke prirode sjednice skupštine su mjesto na kojem se usklađuju sukobljeni interesi različitih dijelova stanovništva i kroz javnu raspravu osigurava pravovaljanost budžeta. Njihovo odobrenje utvrđuje opću politiku i

aktivnosti Distrikta u procesu zadovoljavanja potreba građana pomoću raspoloživih sredstava i na najučinkovitiji način. Komisija za budžet prema Statutu Distrikta je zadužena za davanja mišljenja o predloženom budžetu. Obaveza Komisije za budžet je da započne razmatranje dostavljenog Prijedloga budžeta uz organizovanje javnih rasprava do 31. oktobra, razmotri amandmane na Prijedlog budžeta do 15. novembra i dostavi Skupštini amandmane na Prijedlog budžeta, kako bi Skupština do 30. novembra razmatrala Prijedlog budžeta i amandmane i usvojila Budžet, a sve prema utvrđenom budžetskom kalendaru u Distriktu.

Budžet Distrikta

Svaki političko - administrativni nivo vlasti u Bosni i Hercegovini donosi i raspolaže sopstvenim budžetom: budžet zajedničkih institucija države BiH, budžeti entiteta Federacije BiH i Republike Srpske i budžet Distrikta Brčko.

Rezultat reformi u sferi upravljanja javnim finansijama u BiH je harmonizovani proces izrade budžeta na svim nivoima vlasti i izradi Dokumenta okvirnog budžeta koji obuhvata naredne tri godine, a koji istovremeno predstavlja podlogu za izradu Globalnog fiskalnog okvira. Drugi aspekt reforme je harmonizovanje budžetskog kalendara i korištenje zajedničkih inputa - makroekonomskih projekcija i projekcija prihoda indirektnih poreza.¹⁴

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

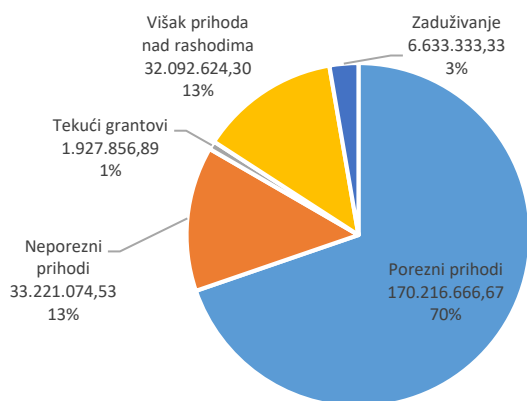
Budžet Distrikta u periodu 2012-2014.godina u prosjeku je iznosio oko 244.000.00,00 KM.

Načelo budžetske ravnoteže zahtijeva da javni prihodi u budžetu budu uravnoteženi sa javnim rashodima.¹⁵ U skladu sa navedenim načelom u Distriktu su planirani prihodi. Budžetske prihode čine poreski i neporezni prihodi i ostali prihodi utvrđeni zakonima i aktivnostima budžetskih korisnika. Projekciju prihoda Distrikta vrši Direkcija za finansije na osnovu projekcije makroekonomskih pokazatelja, primjene poreske politike i procjene budžetskih korisnika o naplati prihoda od njihovih aktivnosti, kao i na osnovu 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 budžeti Distrikta za 2012. i 2013. godinu bilježili višak prihoda nad rashodima, dok je budžet Distrikta za 2014. godinu bilježio višak rashoda nad prihodima, odnosno bio u deficitu.

Grafikon 2: Planirani prihodi i primici Distrikta 2012-2014

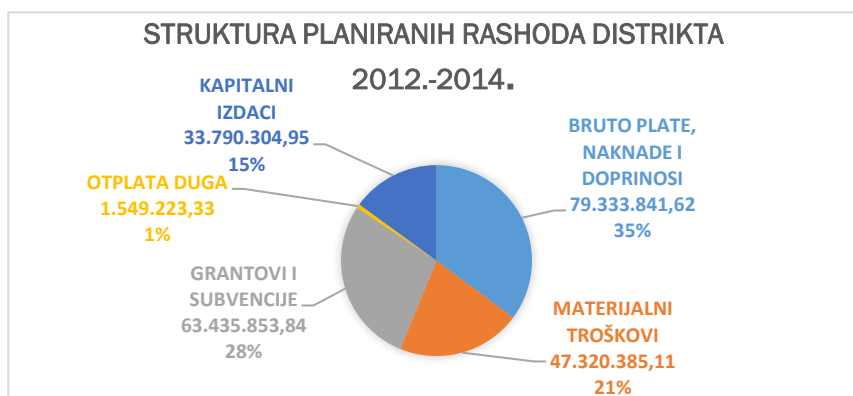


16

U posmatranom periodu 70% plana prihoda Distrikta činili su poreski prihodi, a koji su u istom periodu i ostvareni sa 100%. Poreske prihode Distrikta sa preko 85% čine indirektni porezi doznačeni od Uprave za indirektno oporezivanje.¹⁷ Pored prihoda od indirektnih poreza Distrikt prikuplja i prihode od poreza kao što su: porez na dobit pojedinca, na dobit preduzeća, na plate, na imovinu, na promet posebnih usluga i na upotrebu dobara ili na dozvole dobara ili na izvođenje aktivnosti. Neporezne prihode Distrikta čine prihodi: od nefinansijskih javnih institucija i finansijskih javnih institucija, od imovine, od privatizacije, administrativne takse, sudske takse i naknade, komunalne takse, ostale budžetske naknade, posebne naknade i takse, od pružanja javnih usluga, novčane kazne i ostali neporezni prihodi.

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

Grafikon 3: Planirani rashodi i izdaci Distrikta 2012-2014



¹⁶ Prilikom izrade Grafikona korišteni su podaci Direkcije za finansije 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 plate, naknade i doprinosi planiraju se u skladu sa važećim zakonima o platama i naknadama¹⁸, kao i zakonima o doprinosima¹⁹.

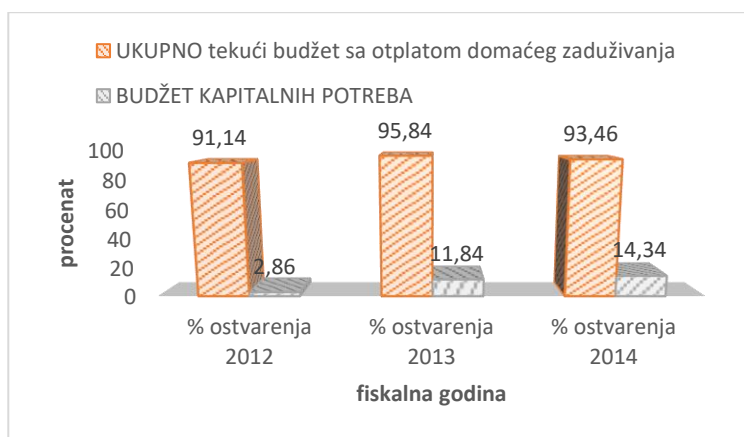
Materijalni troškovi planiraju se za izdatke vezane uz poslovanje Distrikta.

Izdaci za grantove i subvencije čine grantovi pojedincima, grantovi neprofitnim organizacijama i subvencije privatnim i javnim preduzećima. Najznačajnija izdvajanja grantova pojedincima predstavljaju socijalna davanja vezana za zakonske obaveze dječije i socijalne zaštite, podsticaj za unapređenje poljoprivredne proizvodnje, grantovi za rekonstrukciju i sanaciju ratom porušenih kuća. Pored navedenog u Distriktu se planiraju i realizuju grantovi za pojedince u vidu stipendija, grantovi uspješnim sportskim radnicima i drugo. Subvencije se planiraju za podsticanje privrednog 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 realizuje oko 80% predloženog i odobrenog budžeta. Detaljnijom analizom realizacije budžeta Distrikta za 2012.-2014. godinu može se utvrditi da se tekući budžet²⁰ ostvaruje sa preko 90% odobrenog plana, dok se ostvarenje budžeta kapitalnih potreba²¹ kreće od 2,86 do 14,34% od godišnjeg plana.

Grafikon 4: Ostvarenje rashoda i izdataka Distrikta 2012-2014



¹⁸ Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Brčko distrikta BiH, Zakon o naknadama i platama korisnika budžetskih sredstava u Skupštini Brčko distrikta BiH, Zakon o platama i naknadama sudija i tužilaca Brčko distrikta BiH, Zakon o platama i naknadama zaposlenih u Pravosuđu Brčko distrikta BiH, Zakon o policijskim službenicima Policije Brčko distrikta BiH, Zakon o hartijama od vrijednosti Brčko distrikta BiH i drugim zakonima

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

²⁰ Tekući budžet sa otplatom domaćeg zaduživanja uključuje: Bruto plate i naknade, Naknade troškova zaposlenih i skupštinskih zastupnika, Doprinosi poslodavca, Putni troškovi, Izdaci za energiju, Izdaci za komunalne usluge, Nabavka materijala i sitnog inventara, Izdaci za usluge prevoza i goriva, Unajmljivanje imovine i opreme, Izdaci za tekuće održavanje, Izdaci osig. bank. i usluga platn. prometa, Ugovorene usluge, Grantovi drugim nivoima Vlade, Grantovi pojedincima, Grantovi neprofitnim organizacijama, Subvencije javnim preduzećima, Subvencije privatnim preduzećima, Kapitalni grantovi pojedincima, neprofitnim organizacijama, Izdaci za inostrane kamate, Kamate na domaća pozajmljivanje, Ostale naknade vezane za pozajmljivanje, Otplata dugova primljenih kroz državu, Otplate domaćeg zaduživanja

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

Budžet kapitalnih potreba se može realizovati u trogodišnjem periodu, odnosno u godini u kojoj je usvojen i u naredne dvije godine.

Prema podacima koje je objavila Direkcija za finansije Distrikta²², uzimajući kao parametar 2012.godinu, trećina planiranih kapitalnih projekata se ne realizuje u predviđenom trogodišnjem periodu, te se isti, nerealizovani projekti ponovno planiraju u budžetu, odnosno „znavljaju”. Većina kapitalnih projekata koji se ne realizuju je iz domena komunalne i saobraćajne infrastrukture koje planiraju Odjeljenje za komunalne poslove i Odjeljenje za javne poslove Distrikta.²³

Planiranju budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu

Kapitalni projekti vezani za komunalnu i saobraćajnu infrastrukturu se planiraju u okviru slijedećih osnovnih kategorija:

1. razvoj novih projekata odnosno nabavka građevina i stalnih sredstava i
2. rekonstrukcija i investiciono održavanje postojećih objekata.

Proces planiranja kapitalnih projekata je sistemski proces u kome učestvuju sva odjeljenja i institucije Distrikta kroz:

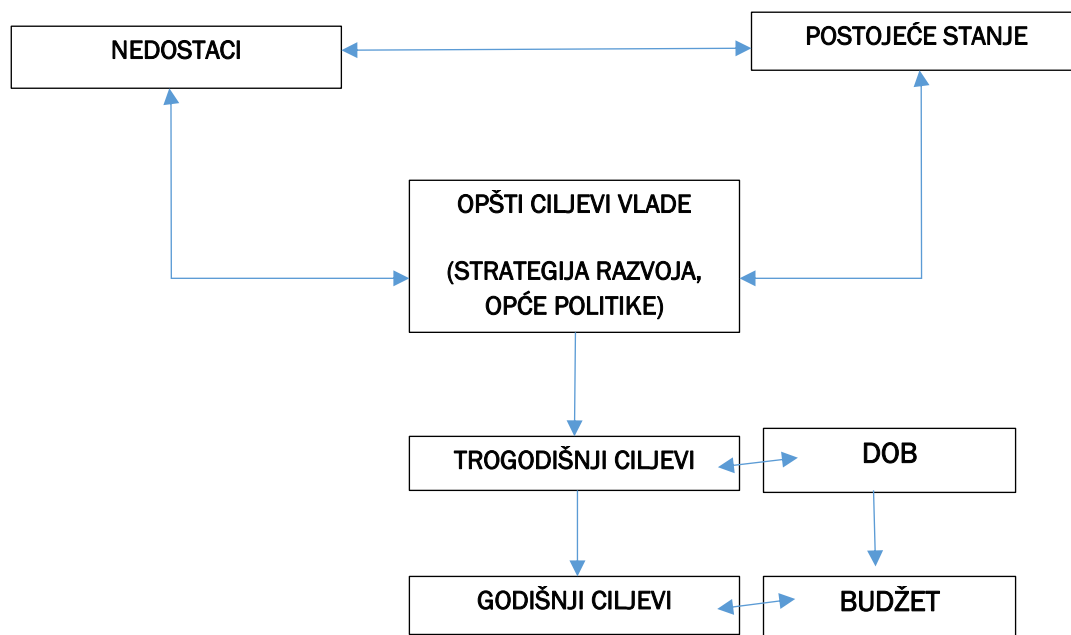
1. programiranje, odnosno definisanje prioriteta kapitalnih projekata i uspostavljanje trogodišnjeg programa (DOB) i
2. budžetiranje, odnosno obezbjeđenje finansija i definisanje institucije koja će snositi izdatke (godišnji budžet).

Proces planiranja kapitalnih projekata kreće od strateških planova, odnosno prioritarnih politika Vlade Distrikta koji se žele postići i to sistemskim pristupom svih odjeljenja i institucija prije svega u trogodišnjem programiranju, a potom u godišnjem budžetiranju kapitalnih projekata. Institucije u skladu sa planiranjem budžeta trebaju uskladiti i proces planiranja rada.

²² Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH: Izvještaj o izvršenju budžeta Brčko distrikta BiH za period od 01. 01. do 31. 12. 2014., Brčko mart 2015. godine

²³ Tabele u prilogu

Grafikon 5: Provođenje strateških ciljeva



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

- Vlada Distrikta utvrđuje prioritetne politike, odnosno strateški plan razvoja infrastrukture u Distriktu,
- Odjeljenja i institucije Distrikta u skladu sa prioritetnim politikama sačinjavaju DOB, odnosno programe i prioritetne politike uključujući potrebna sredstva, predlažući izvore sredstava (iz budžeta-višak prihoda nad rashodima, kreditna sredstva ili donacije) i utvrđuju pokazatelje učinka programa,
- Vlada Distrikta u skladu sa makroekonomskim prognozama utvrđuje trogodišnje budžetske prioritete i usvaja DOB, koji ujedno predstavlja preliminarni nacrt budžeta za sljedeću i naredne dvije godine,
- DOB se javno objavljuje, kako bi zainteresovane 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 sačinjava nacrt godišnjeg plana rada u skladu sa usvojenim DOB-om,
- Odjeljenja i institucije Distrikta u skladu sa svim gore navedenim sačinjavaju godišnji budžetski

zahtjev i dostavljaju ga Vladi i Direkciji za finansije,

- Na osnovu podataka dobijenih od Direkcije za finansije, Vlada sačinjava Nacrt budžeta i podnosi ga Skupštini Distrikta,
- Nacrt budžeta se prezentuje javnosti i građani daju svoje prijedloge i sugestije na prijedlog budžeta,
- Skupština usvaja budžet u skladu sa kojim Vlada Distrikta sačinjava konačni strateški plan i godišnji plan rada.

Sveobuhvatnim planiranjem kapitalnih projekata, kako je gore navedeno, postiže se definisanje sistema prioriteta u izgradnji i drugim aktivnostima uz obezbjeđenje 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 prezentujemo kroz više sekcija:

3.1 Strateško planiranje u Distriktu i planiranje budžeta 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 definišu na osnovu strateškog plana razvoja lokalne zajednice, a koji je rezultat opsežnog procesa u kojem se detaljno analizira postojeće stanje, šire okruženje, definišu 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 period 2008.-2017.godina²⁵, Opšte politike Brčko distrikta BiH za period 2010.-2012.godine²⁶ i Opšte politike Brčko distrikta BiH za period 2013.-2016.godine²⁷ utvrdila politiku razvoja i dala smjernice za razvoj saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu.

Strategijom razvoja Distrikta, u okviru strateškog cilja ekonomskog razvoja Distrikta, planirani su operativni ciljevi razvoja saobraćajne i komunalne infrastrukture, a u okviru strateškog cilja ekološkog razvoja Distrikta planiran je operativni cilj zbrinjavanja komunalnog i industrijskog otpada. Za navedene operativne ciljeve definisani 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 budžeta Distrikta.

Općom politikom Distrikta za period 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 saobraćajne infrastrukture definisana je potreba višegodišnjeg plana za izgradnju

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.novembra 2009.godine

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

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

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

Opštom politikom Distrikta za period 2013.-2016. godine među prioritete Vlade naglašena je potreba za sistematskim rješavanjem pitanja snabdijevanja 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 naročito na polju vodosnabdijevanja, putne i kanalizacione 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 shodno Zakonu o vladi Brčko distrikta BiH²⁸ nadležna za provođenje politika Distrikta. Obzirom da propisane politike Distrikta ne uključuju cijenu koštanja, Vlada Distrikta u skladu sa svojim kapacitetom, 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 saobraćajne i komunalne infrastrukture.

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

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

Planovi izgradnje i/ili rekonstrukcije saobraćajne i komunalne infrastrukture se, shodno gore navedenom, baziraju na finansijskim planovima.

3.2 Finansijsko planiranje budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte

3.2.1. Srednjoročno i godišnje planiranje

Prema budžetskom kalendaru, priprema odnosno planiranje budžeta u Distriktu započinje 31. januara kada Direkcija za finansije Distrikta dostavlja budžetskim korisnicima „Budžetsku instrukciju br.1“ za izradu DOB-a, a okončava se usvajanjem budžeta od strane Skupštine Distrikta.

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

Budžetska instrukcija br. 1 se dostavlja svim odjeljenjima, institucijama i vanbudžetskim fondovima Distrikta sa ciljem prikupljanja podataka o izdacima potrebnim za provođenje programa budžetskih korisnika za narednu budžetsku godinu i projekcije prioriteta za naredne dvije budžetske godine vodeći računa o jasnom definisanju strateških i operativnih ciljeva, mjerama učinka i utvrđivanju efikasnosti. U skladu za zahtjevima Instrukcije broj 1., budžetski korisnici su obavezni da izrade prijedlog plana razvojnih programa, odnosno, plana izdataka za kapitalne investicije sa obrazloženjem. Kapitalne investicije se u DOB-u planiraju prema programima budžetskih korisnika, godinama u kojima rashodi za programe terete budžete sljedećih godina i izvorima prihoda za potpuno izvođenje programa.

Za izgradnju i rekonstrukciju komunalne i saobraćajne infrastrukture u periodu 2012.-2014., 2013.-2015. i 2014.-2016.godina, Odjeljenje za komunalne i Odjeljenje za javne poslove predložili su izdatke iz budžeta i kreditnih sredstava za Sistem upravljanja i prečišćavanja otpadnih voda, Projekat transportnog cjevovoda i drugih objekata u sistemu transporta vode do potrošača, sredstva za rekonstrukciju magistralnih i regionalnih saobraćajnica posebno u dijelu ispravljanja oštih krivina, rekonstrukcije gradskih ulica, izgradnje obilaznice, te sredstva za razvoj komunalne infrastrukture za koja nije dato obrazloženje namjene i to na slijedeći način:

Planirani izdaci po izvoru finansiranja	2012-2014	2013-2015	2014-2016
Planirani izdaci finansirani iz budžeta	- 10.000.000,00 KM „Sistem upravljanja i prečišćavanja otpadnih voda“ - 1.881.000,00 KM projekti za razvoj komunalne infrastrukture - 6.405.000,00 KM projekti za razvoj saobraćajne infrastrukture	- 7.218.116,00 KM projekti za razvoj komunalne infrastrukture - 7.969.800,00 KM projekti za razvoj saobraćajne infrastrukture	- 10.151.500,00 KM projekti za razvoj komunalne infrastrukture - 8.551.000,00 KM projekti za razvoj saobraćajne infrastrukture
Planirani izdaci finansirani iz kreditnih sredstava	-25.000.000,00 KM Projekat transportnog cjevovoda i drugih objekata u sistemu transporta vode do potrošača	-10.000.000,00 KM Projekat transportnog cjevovoda i drugih objekata u sistemu transporta vode do potrošača	10.000.000,00 KM Projekat transportnog cjevovoda i drugih objekata u sistemu transporta vode do potrošača

Na osnovu provedenih analiza zahtjeva svih budžetskih korisnika za finansijskim sredstvima Vlada Distrikta je utvrdila osnovne srednjoročne prioritete i politike za period 2012.-2014., 2013.-2015. i 2014.-2016.godine i utvrdila gornje granice izdataka za svakog budžetskog korisnika po ekonomskoj klasifikaciji izdataka.

Prioritetni kapitalni projekti Vlade Distrikta utvrđeni DOB-om za period 2012.-2014. godine iz oblasti saobraćajne infrastrukture sa planom ulaganja su:

- Obilaznica oko grada Brčko	5.000.000,00 KM
- Izgradnja putne 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 period.

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

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

Na osnovu utvrđenih prioriteta i nivoa procijenjenih finansijskih resursa Vlada Distrikta je u sklopu DOB-a utvrdila gornje granice izdataka za svakog budžetskog korisnika po ekonomskoj klasifikaciji izdataka. Gornje granice izdataka za izgradnju i rekonstrukciju saobraćajne i komunalne infrastrukture (u koje je uključena i izgradnja i rekonstrukcija javnih objekata) navedene su u slijedećoj tabeli:

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

U skladu sa usvojenim DOB-om koji predstavlja preliminarni nacrt budžeta, Direkcija za finansije Distrikta svim budžetskim korisnicima upućuje Budžetsku instrukciju broj 2 o izradi Prijedloga budžeta Distrikta za narednu budžetsku godinu.

Na osnovu Budžetskih instrukcija broj 2 i utvrđenih gornjih granica izdataka, Odjeljenja i institucije u Distriktu su Direkciji i Vladi Distrikta dostavile prijedloge budžeta za posmatrani period (2012.-2014.godina).

Prijedlozi budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture za 2012.-2014.godinu sačinjeni od strane Odjeljenja za javne poslove i Odjeljenja za komunalne poslove, na osnovu Budžetskih instrukcija broj 2 za 2012., 2013. i 2014. godinu, ukupno su iznosili 22.588.327,63 KM.

Posmatrano po godinama, Odjeljenje za komunalne poslove je za kapitalne potrebe komunalne infrastrukture sačinilo prijedloge budžeta za 2012., 2013. i 2014. godinu kako slijedi u tabeli:

Prijedlog budžeta za budžetsku 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

Posmatrano po godinama, Odjeljenje za javne poslove je za kapitalne potrebe saobraćajne infrastrukture sačinilo prijedloge budžeta za 2012., 2013. i 2014. godinu kako slijedi u tabeli:

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

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

Prijedlozi budžeta budžetskih korisnika

Prijedlozi budžeta kapitalnih potreba saobraćajne infrastrukture sačinjavani su po modelu od „dna ka vrhu“, što znači da su referenti Pododjeljenja za puteve i parkove u skladu sa stanjem saobraćajne infrastrukture u Distriktu davali prijedloge i procjenu finansijskih sredstava za potrebe izgradnje i rekonstrukcije puteva, ulica, trotoara i slično. Plan izgradnje i rekonstrukcije saobraćajne infrastrukture u Distriktu nije izrađen. Kriteriji kojima se rukovodi Pododjeljenje u finansijskom planiranju projekata izvedeni su iz Zakona o putevima Brčko distrikta BiH²⁹ pri čemu prioritet imaju javni putevi (magistralni, regionalni, lokalni i ulice u gradu odnosno naselju) nad nekategorisanim putevima i kapitalni projekti za koje postoji projektna dokumentacija u odnosu na projekte za koje dokumentacija nije izrađena. Nakon usaglašavanja finansijskog prijedloga sa šefom Odjeljenja za javne poslove, prijedlog budžeta se dostavlja Direkciji za finansije i Vladi Distrikta. Do usvajanja Prijedloga budžeta od strane Vlade Distrikta, Odjeljenje vrši izmjene i dopune Prijedloga budžeta. Primjera radi, prilikom izrade Prijedloga budžeta za 2012.godinu,

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

Odjeljenje je izvršilo 4 izmjene i dopune Prijedloga, pri čemu je posljednja izmjena nastala nakon štampanja i objavljivanja Prijedloga budžeta Distrikta za 2012.godinu.

Prijedlozi budžeta kapitalnih potreba komunalne infrastrukture u posmatranom periodu sačinjavani su od strane Odjeljenja za komunalne poslove bez jasno definisanog i donesenog plana izgradnje i razvoja komunalne infrastrukture. Uobičajena praksa Odjeljenja u procesu planiranja budžeta kapitalnih potreba bila je da šef Odjeljenja sa svojim pomoćnicima, na osnovu iskazanih potreba na terenu dostavlja prijedlog budžeta Direkciji za finansije i Vladi Distrikta.

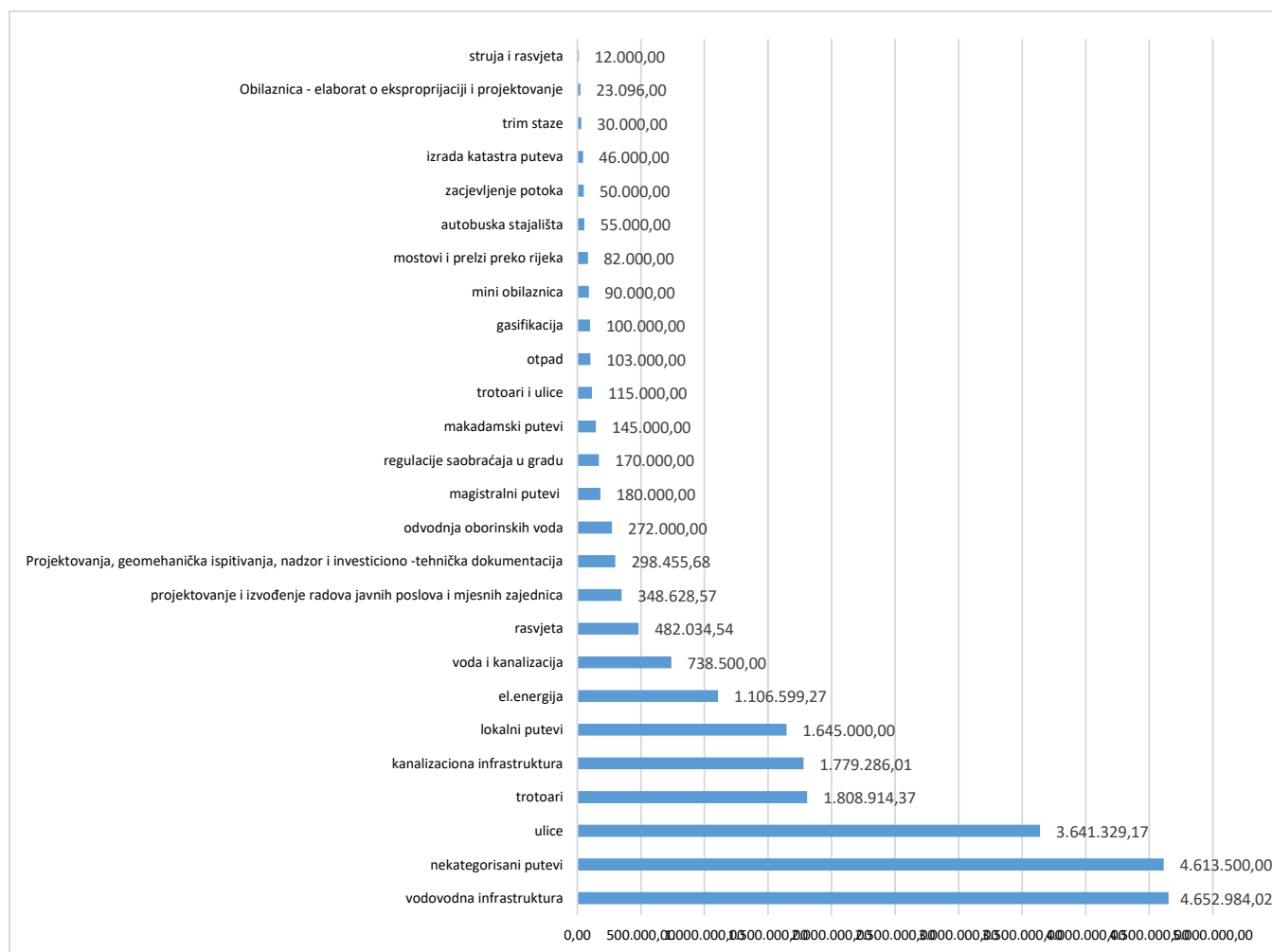
Izgradnja i rekonstrukcija saobraćajne i komunalne infrastrukture usko su povezane. Prilikom izgradnje i rekonstrukcije saobraćajne infrastrukture potrebno je izgraditi i/ili rekonstruisati i komunalnu infrastrukturu. U procesu planiranja budžeta za infrastrukturne projekte nije uspostavljena praksa koordinacije dva Odjeljenja, tako da Odjeljenje za komunalne poslove nezavisno planira budžet za izgradnju i rekonstrukciju komunalne infrastrukture, dok Odjeljenje za javne poslove nezavisno planira budžet za izgradnju i rekonstrukciju saobraćajne infrastrukture. Dio projekata saobraćajne infrastrukture u svom nazivu obuhvata i poslove rekonstrukcije i/ili izgradnje komunalne strukture, ali ne uključuje finansijska sredstva za navedene radove. Sa druge strane, Odjeljenje za komunalne poslove je u posmatranom periodu samo u 2013.godini planiralo finansijska sredstva za praćenje projekata Odjeljenja za javne poslove u iznosu od 159.195,98 KM.

Prijedlozi budžeta Vlade Distrikta

Prijedlozi budžeta za 2012., 2013. i 2014. godinu koje je usvojila Vlada na osnovu iskazanih potreba budžetskih korisnika, sadržavali su rashode za kapitalne potrebe saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu. Najviše sredstava, preko 20% Prijedloga planirano je za razvoj vodovodne infrastrukture i gotovo isti iznos za izgradnju i rekonstrukciju nekategorisanih³⁰ puteva u Distriktu. Struktura Prijedloga budžeta, prikazana je na sljedećem grafikonu:

³⁰ Kategorije pojmova su izvedene iz naziva projekata, pri čemu se pojam „izgradnja i rekonstrukcija nekategorisanih puteva“ u ovom Izvještaju odnosi na sve kapitalne projekte koji su nazivu sadržavali izraze „nekategorisani put“ ili „put“ bez odrednice kategorije puta

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



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

U oblasti saobraćajne 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 polovine kapitalnih projekata nema te odrednice.

Nazivi kapitalnih projekata u oblasti saobraćajne i komunalne strukture nisu u direktnoj vezi 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, naročito u kapitalnim projektima saobraćajne infrastrukture odnosi na radove vezane za ekonomski kod rekonstrukcije i investicionog održavanja.

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

U gore navedenoj formi, usvojeni Prijedlozi budžeta upućeni su Skupštini Distrikta na razmatranje. Skupština je u skladu sa svojim ovlaštenjima za svaki od navedenih Prijedloga budžeta donijela Odluku o održavanju javnih rasprava o Prijedlogu budžeta sa jasno utvrđenim terminima i lokacijama održavanja javnih rasprava, kao i nosiocem aktivnosti. Građani, nevladine organizacije i drugi zainteresovani akteri su u okviru održanih javnih rasprava imali mogućnost da daju komentare, sugestije i prijedloge za izmjenu Prijedloga Budžeta.

Po održanim javnim raspravama ovlaštena lica, Gradonačelnik u ime Vlade Distrikta, skupštinska Komisija za budžet u ime Skupštine Distrikta, kao i političke stranke, su podnijeli amandmane odnosno izmjene na Prijedlog budžeta o kojima su poslanici Distrikta glasali pri usvajanju Budžeta.

Izmijenjeni Prijedlozi budžeta – Amandmani gradonačelnika

Amandmanima na Prijedlog budžeta, u posmatranom periodu 2012.-2014. godina, se značajno promijenio prvobitni Prijedlog budžeta naročito u oblasti planiranja kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture.

Vlada koja je sačinila Prijedlog budžeta, nakon javnih rasprava je izmijenila svoje prijedloge u planu kapitalnih izdataka za izgradnju i rekonstrukciju saobraćajne 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 IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU BUDŽETA BRČKO DISTRIKTA BiH ZA PERIOD OD 01. 01. DO 31. 12. 2014.: Šifra projekta 4306, „Izgradnja niskonaponske mreže“

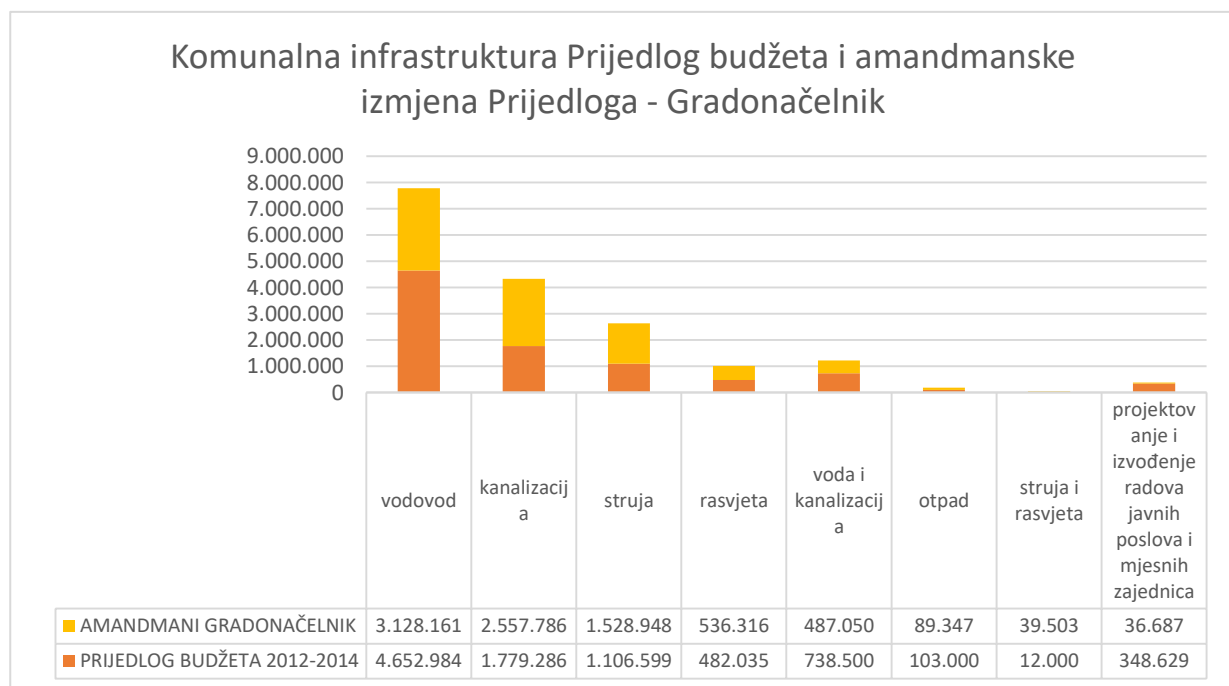
³² IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU BUDŽETA BRČKO DISTRIKTA BiH ZA PERIOD OD 01. 01. DO 31. 12. 2014.: Šifra projekta 4606 u planiranom iznosu od 10.000,00KM, šifra projekta 4614 u planiranom iznosu od 10.000,00KM i šifra projekta 4582 u planiranom iznosu od 25.000,00KM

³³ IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU BUDŽETA 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 takođe od 10.000,00KM

Kapitalni rashodi za izgradnju i rekonstrukciju	Godina na koju se prijedlog odnosi	Prijedlog budžeta		Amandmani Vlade – izmjena Prijedloga budžeta		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
Saobraćajna 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

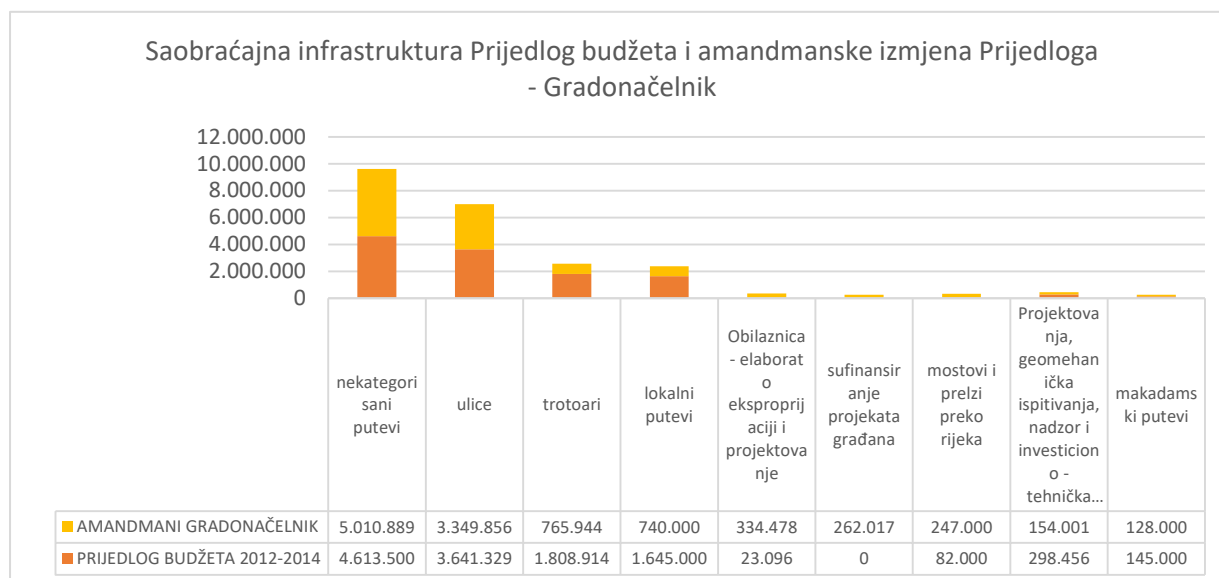
Prijedlozi budžeta za 2012., 2013. i 2014. godinu uključujući amandmane gradonačelnika u ime Vlade sadržavali su izdatke za kapitalne potrebe saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu po strukturi koja je prikazana na sljedećim grafikonima:

Grafikon 7: Struktura Prijedloga budžeta 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 finansijskog plana Vlade.

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



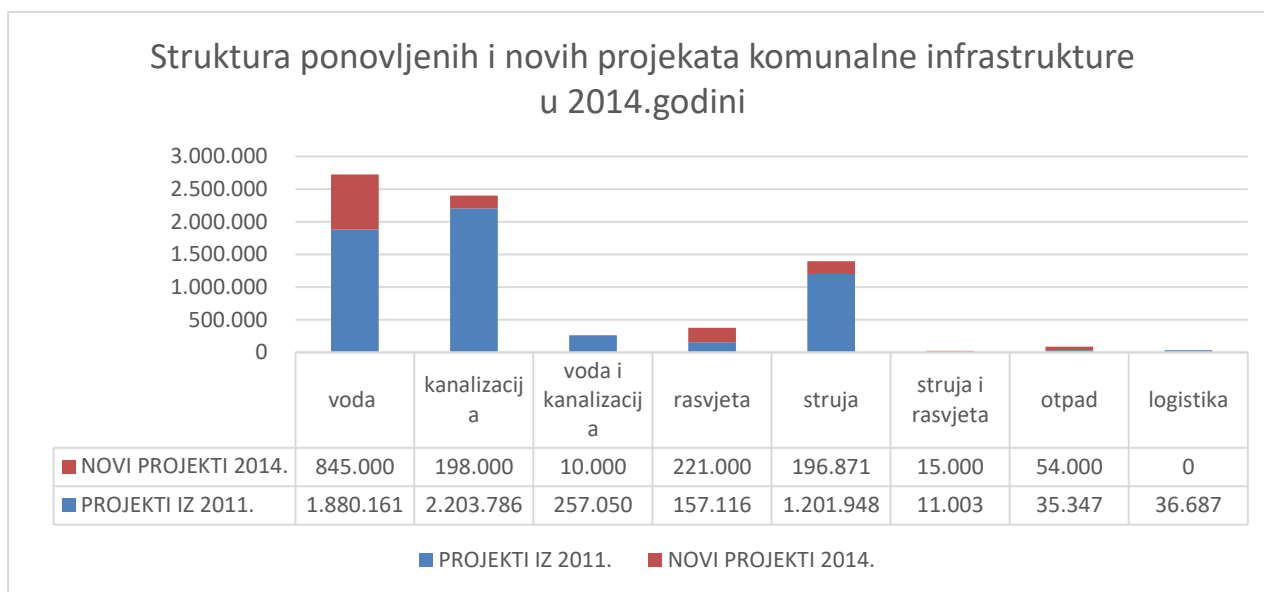
Kao i kod promjene prvobitnog prijedloga Vlade po pitanju kapitalnih projekata komunalne infrastrukture i kapitalni projekti saobraćajne infrastrukture bilježe gotovo identičan trend rasta u finansijskom smislu.

Svi navedeni Amandmani gradonačelnika, odnosno korekcije Prijedloga budžeta za 2012.-2014. godinu su usvojeni od strane poslanika Distrikta i uvršteni su u Budžete za 2012.-2014. godinu.

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

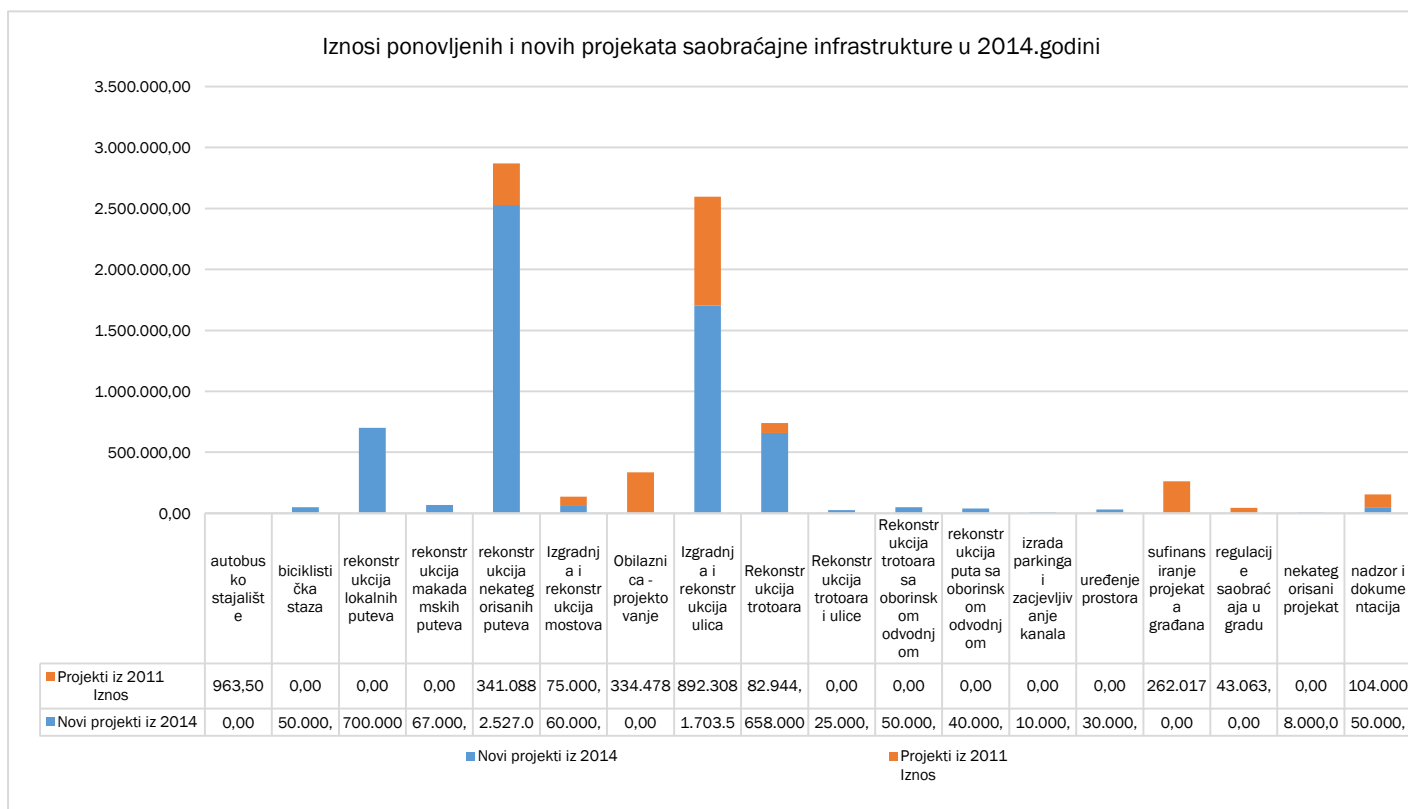
Analizom amandmana na Prijedlog budžeta upućenih od strane Vlade Distrikta za budžet kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture, odnosno amandmana gradonačelnika revizorski tim je utvrdio da su u ukupnom iznosu predloženih i usvojenih amandmana 2014. godini u iznosu od 15.422.380,57 KM uključeni i amandmani kojima se obnavljaju projekti iz 2011. godine za koja nisu utrošena sredstva u trogodišnjem periodu. 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 vodosnabdijevanja, kanalizacione i elektroenergetske infrastrukture najviše „zanavljaju“, odnosno u najmanjem iznosu realizuju. Pored navedenog, u posmatranom periodu se i dalje najviše sredstava planiralo za alociranje na nove projekte iz ovih kategorija.

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



Značajno manji iznosi i broj projekata se završava u oblasti saobraćajne, nego u oblasti komunalne infrastrukture. Najviše nerealizovanih i završenih projekata prisutno je u oblasti izgradnje i rekonstrukcije ulica i nekategorisanih puteva.

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

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

Nazivi amandmana kapitalnih projekata u oblasti saobraćajne i komunalne strukture nisu u direktnoj vezi 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, naročito u kapitalnim projektima saobraćajne infrastrukture odnosi na radove vezane za ekonomski kod rekonstrukcije i investicionog održavanja. Revizorski tim je, takođe, uočio da dio kapitalnih projekata u svom nazivu ne ukazuju na vrstu i obim radova koji su planirani kao na primjer, amandman pod nazivom „Nastavak radova u zaseoku Lazići, MZ Trnjaci“³⁴

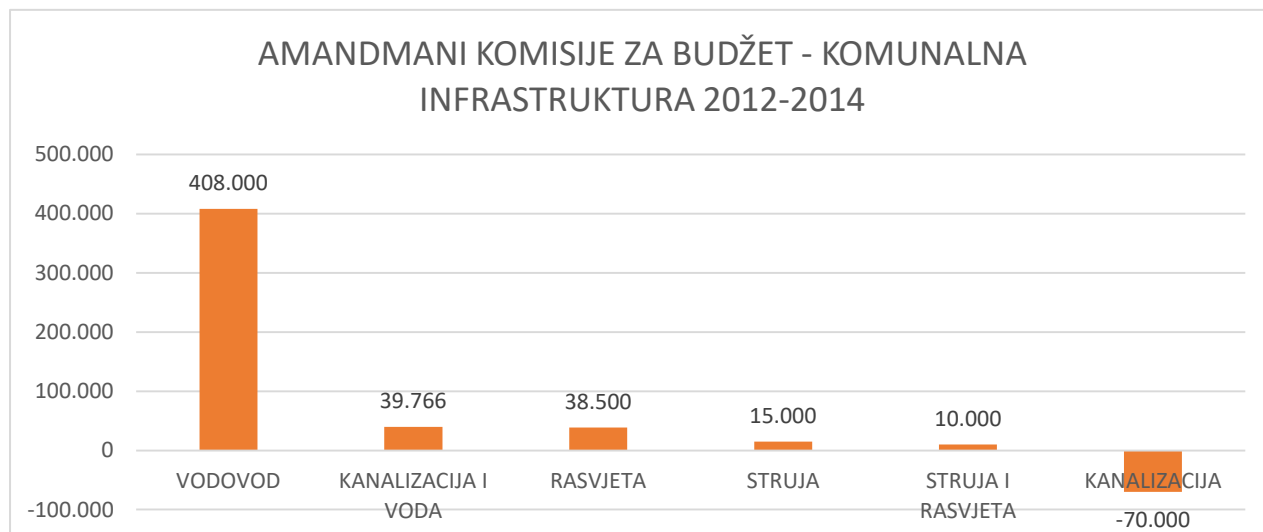
Izmijenjeni Prijedlozi budžeta – Amandmani skupštinske Komisije za budžet i političkih stranaka

Skupštinska Komisija za budžet je svojim amandmanima izmijenila prijedlog budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture čime je kroz 28 usvojenih amandmana povećala 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 budžeta	Amandmani Komisije za budžet – izmjena Prijedloga budžeta
		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
Saobraćajna 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

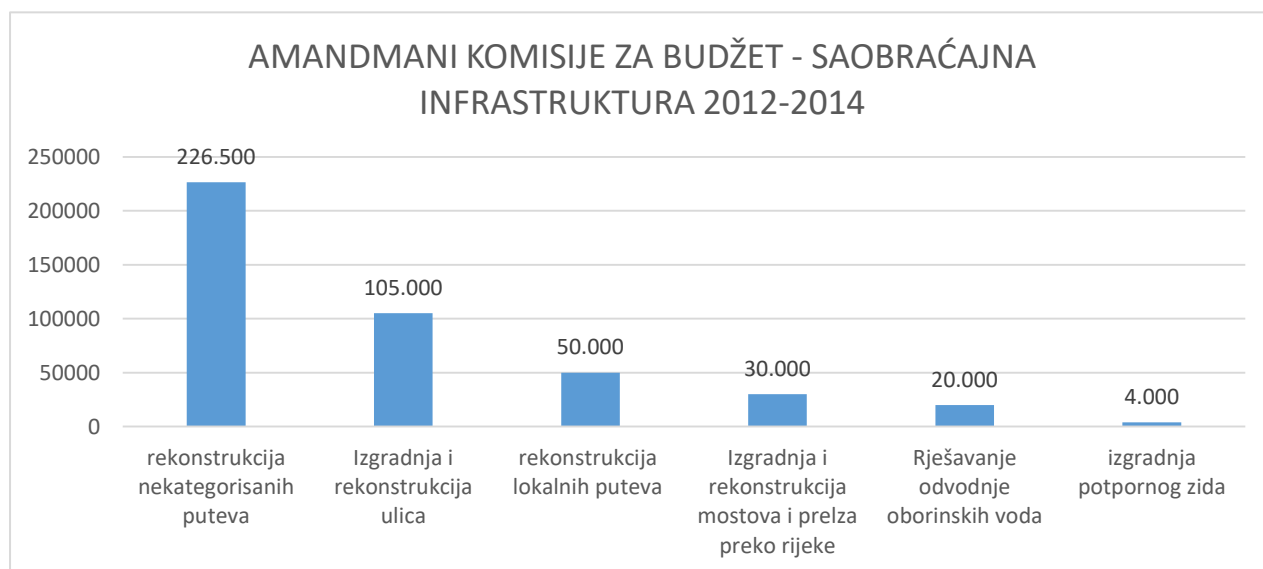
³⁴ IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU BUDŽETA BRČKO DISTRIKTA BiH ZA PERIOD OD 01. 01. DO 31. 12. 2014.: Šifra projekta 5594

Grafikon 11: Amandmani Komisije za budžet na Prijedlog budžeta za kapitalne projekte komunalne infrastrukture



Komisija za budžet je, slično Vladi, najviše sredstava „dodala“ za vodosnabdijevanje Distrikta.

Grafikon 12: Amandmani Komisije za budžet na Prijedlog budžeta za kapitalne projekte saobraćajne infrastrukture



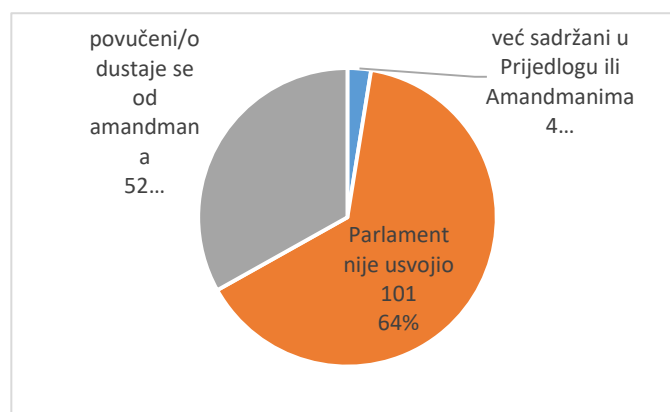
Iz gore navedenih grafikona može se uočiti da je Komisija za budžet u istim oblastima kao i Vlada, iskazala potrebu za dodatnim sredstvima.

Svi navedeni Amandmani, odnosno korekcije Prijedloga budžeta za 2012.-2014.godinu koje je sačinila skupštinska Komisija za budžet su usvojeni od strane poslanika Distrikta i uvršteni u Budžete za 2012.-2014.godinu.

Skupštinska Komisija za budžet je pored navedenih, usvojenih amandmana, podnijela još 7 amandmana vezanih za kapitalne rashode saobraćajne i komunalne infrastrukture, od kojih 4 nije usvojeno, a od 3 kapitalna projekta se odustalo tokom skupštinske rasprave o usvajanju budžeta.

Pored navedenih Amandmana, političke partije i nezavisni poslanici su podnijeli 157 Amandmana na Prijedloge budžeta 2012.-2014.godine vezanih za kapitalne rashode saobraćajne i komunalne infrastrukture, koji nakon skupštinske rasprave i usvajanja Budžeta nisu izmijenili plan.

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



3.2.2. Budžet kapitalnih potreba za izgradnju i rekonstrukciju saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu

Nakon Prijedloga budžeta koji je sačinjen od strane budžetskih korisnika, korekcija i usvajanja Prijedloga budžeta od strane Vlade Distrikta, održanih javnih rasprava sa građanima i drugim zainteresovanim stranama, te izmjena Prijedloga budžeta od strane Vlade i Skupštine putem Amandmana, Budžeti za 2012.-2014.godinu su usvojeni od strane Skupštine Distrikta.

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

Kapitalni rashodi za izgradnju i rekonstrukciju	Godina na koju se prijedlog odnosi	Prijedlog budžeta		Amandmani Vlade – izmjena Prijedloga budžeta	Amandmani Komisije za budžet – izmjena Prijedloga budžeta	USVOJENI BUDŽET KAPITALNIH POTREBA saobraćajne 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
Saobraćajna 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 tabele uočavamo da se početni Prijedlog budžeta koji je Vlada Distrikta odobrila, a koji je osim za 2014.godinu odstupio od utvrđenih gornjih granica za kapitalnih rashoda, Budžet Distrikta za 2012.-2014.godinu kroz predložene izmjene od strane Vlade i Skupštine Distrikta uvećan za gotovo 90% na pozicijama kapitalnih projekata za saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu.

Usvojeni Budžeti, u svom sastavu, ne sadrže plan razvojnih potreba, kako je to predviđeno u Zakonu o budžetu. Kapitalni projekti iz oblasti saobraćajne i komunalne infrastrukture su usvojeni po organizacionom kodu (šifri budžetskog korisnika), ekonomskom kodu (pod kojim se knjiže), nazivu kapitalnog projekta i iznosu koji je odobren za navedeni projekat. Nazivi projekata iz knjige Budžeta su sačinjeni u istoj formi kao i u Prijedlogu budžeta i Amandmanima na budžet, te sadrže sve uočene nedostatke navedene u prethodnim sekcijama.

3.2.3. Izmjene plana budžeta – Rebalansi budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu

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

U posmatranom periodu 2012.-2014. godina izvršeno je 5 izmjena i dopuna Budžeta, odnosno rebalansa budžeta uslijed 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

Budžetski korisnici su u skladu sa traženjem Vlade Distrikta, Vladi i Direkciji za finansije dostavili svoje prijedloge smanjenja/povećanja sredstava odobrenih u Budžetu Distrikta. Vlada je nakon konsultacija sa budžetskim korisnicima i Direkcijom za finansije predložila Skupštini Distrikta amandmane na Budžet, odnosno rebalans Budžeta. Nakon usvajanja rebalansa budžeta od strane skupštinskih poslanika Budžet je izmijenjen.

Kroz pomenutih 5 rebalansa budžeta u periodu 2012.-2014.godine vršena je korekcija plana kapitalnih potreba, odnosno korekcija finansijskih sredstava namijenjenih za kapitalne projekate saobraćajne i komunalne infrastrukture.

Kapitalni rashodi za izgradnju i rekonstrukciju	Godina na koju se prijedlog odnosi	Prijedlog budžeta		Amandmani Vlade – izmjena Prijedloga budžeta	Amandmani Komisije za budžet – izmjena Prijedloga budžeta	USVOJENI BUDŽET KAPITALNIH POTREBA saobraćajne i komunalne infrastrukture		IZMJENE I DOPUNE BUDŽETA KAPITALNIH POTREBA saobraćajne 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
Saobraćajna 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 saobraćajne i komunalne infrastrukture u ukupnom iznosu od -3.244.389,54 KM. Sa druge strane, rebalansima su povećana sredstva za finansiranje postojećeg kapitalnog projekta saobraćajne infrastrukture „Projektovanja, nadzor i investiciono-tehnička dokumentacija za realizaciju kapitalnih projekata“ u iznosu od 300.000,00 KM

Pored navedenih smanjenja i povećanja sredstava za kapitalne projekte saobraćajne 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 uslova za vodosnabdijevanje 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 Fabrika vode do vodotornja Vrankićka“ u iznosu od 3.000.000,00 KM.

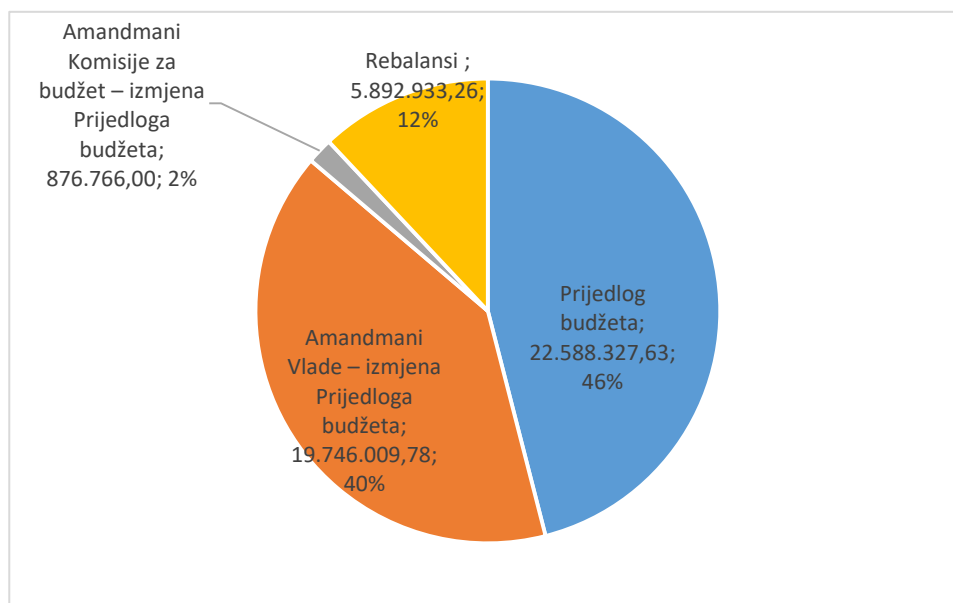
Drugim rebalansom 2014. godine za razvoj komunalne infrastrukture uvedeno je 9 novih kapitalnih projekata ukupne vrijednosti od 4.816.252,73 KM, dok je za razvoj saobraćajne infrastrukture uvedeno 10 novih kapitalnih projekata ukupne vrijednosti 1.064.070,07 KM. Značajniji iznos sredstva za razvoj komunalne infrastrukture odnosi se na kapitalni projekt „Izgradnja glavnog transportnog cjevovoda na potezu Fabrika vode do vodotornja Vrankićka“ u iznosu od 4.000.000,00 KM. Za razvoj saobraćajne 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 lokalnom putu L-4 Brčko-Zovik-Štrepci preko rijeke Zovičice, na lokalnom putu L-3 Brka-Maoča-Rašljani preko Rašljanske rijeke, MZ Rašljani i mosta preko Islamovačke rijeke na lokalnom putu Maoča-Islamovac, MZ Islamovac) svaki sa po 90.000,00 KM.

Revizorski tim je uočio da se Prijedlogom budžeta i Amandmanima na budžet za period 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 par miliona KM. Takođe, revizorski tim je uočio da se najviše sredstava putem Rebalansa uvodi za projekte vodosnabdijevanja, pri čemu se prvo planira vodosnabdijevanje industrijskih zona, od čega se, takođe Rebalansom odustaje i u istom iznosu se planira drugi projekat vodosnabdijevanja. Napominjemo da projekti vodosnabdijevanja nisu utvrđeni kao prioritetni projekti Vlade Distrikta za period 2012.-2014.godine, a da je za njih planirano najviše sredstava u kako u Prijedlogu budžeta, tako i u izmjenama Prijedloga putem Amandmana, te i u samim izmjenama i dopunama Budžeta, odnosno Rebalansima na Budžet.

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

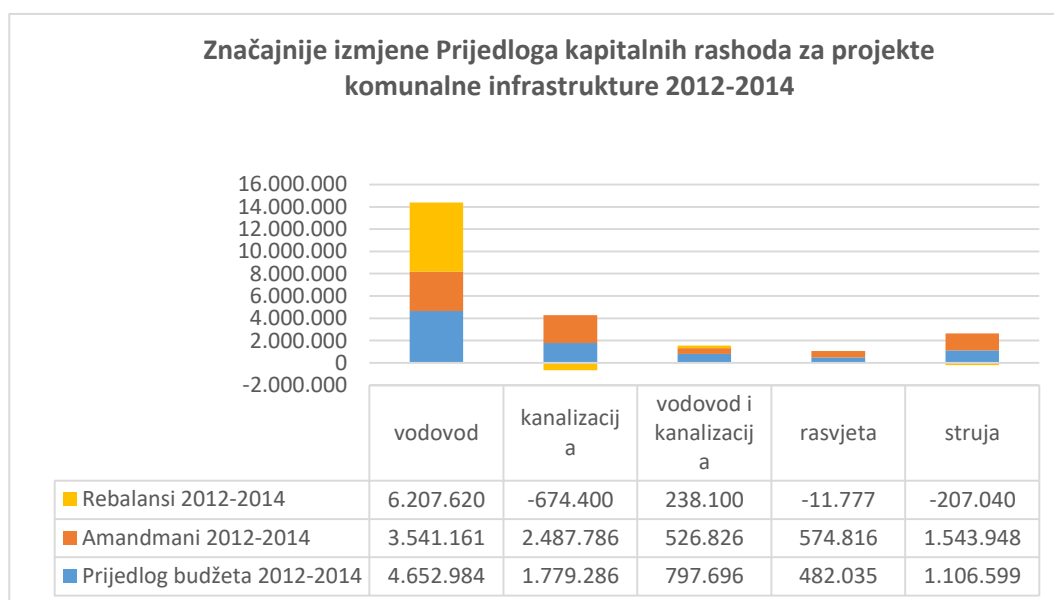
Sumirajući do sada navedene podatke od Prijedloga budžeta, do Budžeta Distrikta, možemo uočiti da su izmjene Prijedloga budžeta u periodu 2012.-2014.godine, kroz amandmane na Prijedlog budžeta i rebalanse budžeta uvećale prvobitni prijedlog budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture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

Grafikon 12: Iznosi Prijedloga i izmjena Prijedloga budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture



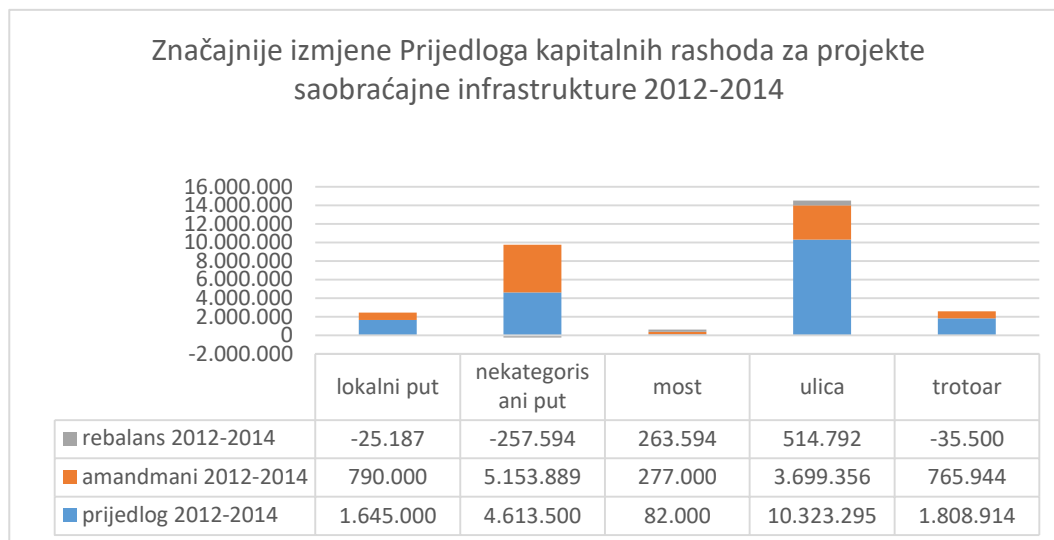
Izmjene Prijedloga budžeta kapitalnih potreba komunalne infrastrukture u periodu 2012.-2014. godine, kao što smo napomenuli, najviše su uticale na projekte izgradnje i rekonstrukcije vodovodne mreže u Distriktu.

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



Izmjene Prijedloga budžeta kapitalnih potreba saobraćajne infrastrukture u periodu 2012.-2014.godina najznačajniji uticaj su imale na projekte izgradnje i rekonstrukcije nekategorisanih puteva i ulica u Distriktu.

Grafikon 14: Struktura značajnijih izmjena Prijedloga kapitalnih rashoda za projekte saobraćajne infrastrukture 2012.-2014.



Odnos Prijedloga budžeta, izmjena Prijedloga budžeta i izmjena i dopuna Budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture značajno je varirao u posmatranom periodu 2012.-2014.godine. Prijedlog budžeta je bio osnov za donošenje Budžeta kapitalnih infrastrukturnih potreba 2013.godine (sa udjelom od 87% u ukupnom Budžetu kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte u 2013.godini). Izmjene Prijedloga budžeta, odnosno amandmani na Prijedlog budžeta činili su osnov za donošenje Budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte u 2014.godini (sa udjelom od 75% u ukupnom Budžetu kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte u 2014.godini). Izmjene Prijedloga budžeta, odnosno amandmani iz 2014.godine, sadržavali su preko 7 miliona KM ili oko 50% ponovljenih kapitalnih infrastrukturnih projekata planiranih u 2011.godini i nerealizovanih do 2014.godine.

Značajnija sredstva, preko 4,5 miliona KM, za kapitalne projekte prije svega komunalne, a potom i saobraćajne infrastrukture planirana su izmjenama i dopunama Budžeta u decembru 2014.godine. Prema Izvještaju o izvršenju Budžeta Brčko distrikta BiH za period od 01. 01. do 31. 12. 2014., na dan 31.12.2014.godine Budžet Distrikta je bio u deficitu za oko 5 miliona KM.

Grafikon 15: Odnos Prijedloga budžeta, izmjena Prijedloga budžeta i izmjena i dopuna Budžeta kapitalnih potreba saobraćajne 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 finansijskog planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture. Takođe, nije utvrđena jasna veza između srednjoročnog i godišnjeg finansijskog planiranja u oblasti izgradnje i rekonstrukcije saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu, po pitanju utvrđivanja prioriternih kapitalnih projekata i utvrđenog maksimuma sredstava za njihovu realizaciju.

Vlada Distrikta čini osnovni stub u godišnjem finansijskom planiranju kapitalnih potreba izgradnje i rekonstrukcije saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu, pri čemu odstupa od utvrđenih maksimuma srednjoročnog plana koji je sama utvrdila, te u toku procesa usvajanja Budžeta značajno mijenja plan finansijskih sredstava za razvoj infrastrukture Distrikta.

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

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 saobraćajne i komunalne infrastrukture.

Dio kapitalnih projekata saobraćajne i komunalne infrastrukture pojedinačno planiraju Odjeljenje za javne i Odjeljenje za komunalne poslove na osnovu utvrđenog stanja infrastrukturnih objekata na terenu, dio projekata je planiran nakon provedenih javnih rasprava i ukazanih potreba od strane građana i drugih zainteresovanih 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 budžeta u cijelosti, te samim tim i budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturu je minimum ulaganja za postizanje maksimalnih mogućih efekata. Kako bi se navedeni cilj postigao, u skladu sa prezentovanim teorijskim dijelom u uvodnim izlaganjima, potrebno je utvrditi jasne kriterije na osnovu kojih se od svih potencijalnih kapitalnih infrastrukturnih projekata, na osnovu utvrđenih potreba i mogućnosti može izvršiti ocjenjivanje i rangiranje projekata, te u skladu sa tim planirati i alociranje raspoloživih budžetskih sredstava na pojedinačne projekte prema načinjenoj listi prioriteta.

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

Analizom datih godišnjih obrazloženja izvršenja dodijeljenog budžeta, a posebno obrazloženja niskog stepena realizacije sredstava za kapitalne infrastrukturne projekte od strane Odjeljenja za javne poslove i Odjeljenja za komunalne poslove, možemo utvrditi da se dio kapitalnih projekata ne realizuje zbog:

- nedostatka institucionalnih mogućnosti (nedostatak ljudskih resursa, nedostatak prostora, automobila, sporost u postupku rješavanja imovinsko-pravnih odnosa i sl.),
- nedostatka zakonskih mogućnosti (planiranje infrastrukturnih projekata koji nisu u skladu sa prostorno planskom dokumentacijom),
- nedostatka tehničkih mogućnosti (sredstva se planiraju prije nego što se utvrde tehničke mogućnosti za provođenje projekta, a posebno u oblasti vodosnabdijevanja i kanalizacija),
- nedostatka koordinacije u planiranju kapitalnih projekata (projekti saobraćajne 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 Budžeta, što je naročito izraženo u oblasti komunalne infrastrukture gdje se u okviru prve faze realizacije projekata u dokumentima navodi „pribavljanje inicijalnih informacija za konkretne budžetske pozicije od predstavnika lokalne zajednice ili kreatora amandmana“³⁷ uz obrazloženje da se iz naziva budžetske pozicije ne može zaključiti o kakvom se konkretnom poslu radi.

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

Svi posmatrani kapitalni projekti planirani su iz sopstvenih sredstava. Nisu utvrđeni kriteriji kojima se za kapitalne infrastrukturne projekte odlučuje za izbor optimalnog načina finansiranja projekata i procjene njegovog uticaja na tekući budžet.

Osim finansijskog plana, da bi budžet kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture bio ostvariv, neophodno je i njegovo operativno planiranje.

3.4 Finansijsko 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 Odjeljenja, Kancelarije gradonačelnika, Kancelarije za upravljanje javnom imovinom i Kancelarije Koordinatora Distrikta.

Planovi rada Odjeljenja za javne poslove i Odjeljenja za komunalne poslove sadrže kao jedan od osnovnih ciljeva rada realizaciju kapitalnog budžeta. Navedeni cilj je opšti, nije konkretizovan i uz njega nisu vezane planirane aktivnosti na realizaciji pojedinačnih projekata, nosioci projekta ili odgovorne osobe, rokovi za realizaciju, planirana sredstva i slično.

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

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

U prethodnim nalazima dotakli smo se samo djelimično transparentnosti finansijskog planiranja budžeta za kapitalne potrebe saobraćajne i komunalne infrastrukture. U nastavku teksta, posmatrat ćemo proces planiranja budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte sa aspekta njegove transparentnosti.

3.5 Transparentnost finansijskog planiranja budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte

Transparentnost predstavlja otvorenost o političkim namjerama, formulisanju i sprovođenju, te je ključni element dobrog upravljanja. Budžet je najvažniji dokument politika vlade u kojem se usklađuju i primjenjuju, u konkretnom smislu, politički ciljevi. Transparentnost budžeta se definiše 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 budžeta, naročito budžeta kapitalnih infrastrukturnih projekata, ključni dokumenti koji trebaju biti dostupni javnosti su DOB, Prijedlog budžeta, Planovi razvojnih projekata, Budžet, Izmjene i dopune budžeta, dok bi objavljivanje kriterija za predlaganje finansiranja kapitalnih infrastrukturnih projekata bilo poželjno.

U skladu sa Zakonom o budžetu Distrikta (član 13), obaveza Vlade i Direkcije Distrikta je da najkasnije do 15. jula tekuće godine objavi DOB na zvaničnoj web-stranici Direkcije i Vlade. Revizijom smo utvrdili da je na zvaničnoj web stranici (<http://www.bdcentral.net/index.php/ba/budzet-brcko-distrikta-bih?layout=default>) objavljen samo DOB za period 2012.-2014.godina, dok ostali revidirani DOB-ovi nisu objavljeni.

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

Javnost je upoznata sa Prijedlozima budžeta tokom provođenja javnih rasprava koje se organizuju prije usvajanja Budžeta.

U Prijedlozima budžeta, kao što smo naveli u prethodnim sekcijama Nalaza, predloženi kapitalni infrastrukturni projekti prezentuju se po organizacionom i ekonomskom kodu kao lista kapitalnih projekata. Nazivi kapitalnih projekta u oblasti saobraćajne i komunalne strukture nisu u direktnoj vezi 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, naročito u kapitalnim projektima saobraćajne infrastrukture odnosi na radove vezane za ekonomski kod rekonstrukcije i investicionog održavanja. Dio kapitalnih projekata u svom nazivu ne ukazuju na vrstu i obim radova koji su planirani ili ne ukazuje na lokaciju na kojoj se radovi trebaju izvesti. U Prijedlozima budžeta Distrikta za 2012.-2014.godinu, nalaze se i projekti pod istim nazivom.

Javnost nije upoznata sa Planovima razvojnih projekata, prioritentnim projektima, kao ni sa kriterijima na osnovu kojih se donose odluke da li se određeni infrastrukturni kapitalni projekat može planirati u Budžetu ili ne.

4. ZAKLJUČCI

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

Radi bolje preglednosti, zaključke ćemo predstaviti u skladu sa postavljenim revizorskim pitanjima.

4.1 Efikasnost procesa planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne 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 finansijskog planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture. Planovi izgradnje i/ili rekonstrukcije saobraćajne komunalne infrastrukture u Distriktu se baziraju na kratkoročnim finansijskim planovima. Sektorske strategije u oblasti razvoja infrastrukture nisu razvijene. Strategija razvoja i Opšte politike Distrikta iako obuhvataju razvoj infrastrukture u Distriktu, nisu pretočene u akcione planove i konkretne projekte za ostvarivanje utvrđenih politika.

Finansijsko planiranje budžeta kapitalnih potreba za infrastrukturne projekte vrši se u okviru srednjoročnog i godišnjeg finansijskog planiranja. Revizijom smo uočili da nije utvrđena jasna veza između srednjoročnog i godišnjeg finansijskog planiranja u oblasti izgradnje i rekonstrukcije saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu. Godišnje finansijsko planiranje kapitalnih infrastrukturnih projekata značajno odstupa od gornjih granica sredstava utvrđenih srednjoročnim finansijskim planom Vlade (DOB), odnosno preliminarnim nacrtom budžeta.

Vlada Distrikta sačinjava i usvaja Prijedlog budžeta, a zatim kroz amandmane gradonačelnika vrši izmjenu usvojenog Prijedloga čime značajno odstupa od prvobitno usvojenog plana povećavajući ga, kako u finansijskom dijelu (za oko 85%), tako i operativnom dijelu (povećavajući broj kapitalnih infrastrukturnih projekata za više od 100%). Nakon usvajanja Budžeta, Vlada Distrikta predlaže značajne izmjene i dopune kapitalnih infrastrukturnih projekata, te putem Rebalansa povećava svoje prethodne prijedloge (Prijedlog budžeta i izmjena Prijedloga budžeta putem amandmana gradonačelnika) u finansijskom 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 finansiranja u Distriktu nisu utvrđeni.

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

Sumirajući sve gore navedeno, procesu planiranja budžeta za razvoj kapitalne infrastrukture u Distriktu se prilazi nezavisno od sveobuhvatnijeg planiranja, strateškog, razvojnog, srednjoročnog, pa čak nezavisno i od operativnog planiranja. Rezultat navedenog načina planiranja je veliki broj kapitalnih projekata za razvoj infrastrukture Distrikta sa malim pojedinačnim iznosima sredstava (1341 kapitalni projekat 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 Budžeta utvrđuju institucionalne, zakonske i tehničke mogućnosti za njihovu realizaciju, te utvrđuje post factum potreba za saradnjom u planiranju resursa za provođenje povezanih kapitalnih projekata komunalne i saobraćajne infrastrukture.

4.2 Transparentnost procesa planiranja budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Distriktu

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

Srednjoročni finansijski planovi Distrikta, iako postoji zakonska obaveza, nakon 2012. godine se ne objavljuju.

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

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

Sumirajući sve rečeno, revizorski tim je zaključio da planiranje kapitalnih potreba za razvoj infrastrukture u Distriktu odražava pojedinačne inicijative budžetskih 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 periodu želimo postići).

Rezultat neefikasnosti i netransparentnosti u planiranju budžeta kapitalnih potreba za razvoj infrastrukture je veliki broj kapitalnih projekata malog finansijskog iznosa za koje prije kandidovanja nisu utvrđene mogućnosti da se navedeni projekti i realizuju, na šta upućuje i veoma nizak stepen realizacije budžeta kapitalnih potreba.

5. PREPORUKE

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

Kao što smo u prethodnim poglavljima istakli, proces planiranja finansijskih sredstava za kapitalne infrastrukturne projekte u Distriktu se odvija bez jasne veze sa strateškim planovima, bez razvijenih dugoročnih planova izgradnje i rekonstrukcije saobraćajne i komunalne infrastrukture, odnosno bez jasno utvrđenih planova razvojnih potreba infrastrukture i definisanih prioriteta. Takođe, srednjoročno i godišnje finansijsko planiranje nisu harmonizovani. Planiranje finansijskih sredstava se odvija nezavisno od operativnog planiranja, bez jasno utvrđenih kriterijuma socijalno - ekonomske opravdanosti za alociranje sredstava i načina finansiranja. Planiranje se vrši parcijalno, odnosno posebno za saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu, bez obzira na njihovu međusobnu povezanost. Shodno navedenom dolazi do čestih i značajnih promjena planova i slabe realizacije sredstava, te nezadovoljstva građana i zainteresovanih u procesu zbog ograničenog pristupa informacijama i neizvjesnosti realizacije kapitalnih infrastrukturnih projekata.

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

Harmonizovati procese planiranja kapitalnih potreba u Distriktu kroz uspostavljanje veze strateškog, operativnog i finansijskog 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, finansijskog 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 finansijskom i operativnom planiranju kapitalnih potreba u Distriktu.

Uspostaviti jasne kriterije za alociranja sredstava i izbor optimalnog načina finansiranja 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 finansiranja, kako bi se vršio jedinstven odabir kapitalnih projekata orijentisan ka rezultatima.

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

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

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

Tim za reviziju

Amra Ilić, članica tima

Ivana Gavrić, vođa tima

REFERENCE

Publikacije:

1. 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-budzeta-na-nivou-drzave-i-entiteta.html>
2. 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.
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.). *Budžet - Mala škola budžeta (brošura)*. Bihać: Centri civilnih inicijativa (CCI).
6. Vigvari Andraš i saradnici. Osnovi teorije državnog budžeta 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 period 2008.-2017.godine. Skupštinska odluka br.:01-02-156/09 od 17.novembra 2009.godine
2. Opća politika Brčko distrikta BiH za period 2010.-2012.godine. Skupštinska odluka br.:01-02-192/10 od 24.februara 2010.godine
3. Opća politika Brčko distrikta BiH za period 2013.-2016.godine. Skupštinska odluka br.:01-02-110/13 od 5.juna 2013.godine

Zakoni

1. Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine
2. Zakon o budžetu 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 putevima 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 budžeta Brčko distrikta BiH, broj:04.2-02-934/09 od 15.06.2009.godine

Izveštaji i dopisi

1. Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH: Izveštaj o izvršenju budžeta Brčko distrikta BiH za period od 01.01. do 31.12.2014., Brčko mart 2015.godine
2. Odgovor na poslaničko pitanje (broj Akta: 08-561VR-01/15-P od 23.12.2015.godine) i Spisak radnji i aktivnosti sa procijenjenim trajanjem koje je potrebno obaviti prije uvođenja izvođača radova u posao (interni dokument Odjeljenja)

PRILOZI

Budžetski kalendar Distrikta – propisano i ostvareno 2012-2014.

	Zadatak	Odgovornost	Datum u budžetskom kalendaru (ili zakonu)	Stvarni datum za pripremanje budžeta za 2012. godinu	Stvarni datum za pripremanje budžeta za 2013. godinu	Stvarni datum za pripremanje budžeta za 2014. godinu
1	Dostava Budžetske instrukcija br. 1 za izradu DOB-a	Direkcija za finansije	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 finansije	28.04.			
3	Popunjavanje i dostavljanje Tabela pregleda prioriteta budžetskih korisnika	Budžetski korisnici	15.04.	15.04.2012.	15.04.2012.	15.04.2012.
4	Dostavljanje nacрта plana o ekonomskoj i fiskalnoj politici gradonačelniku	Direkcija za finansije	30.04.			
5	Priprema DOB-a	Direkcija za finansije	15.06.			
6	Dostavljanje DOB-a Vladi na usvajanje	Direkcija za finansije	15.06.			
7	Usvajanje DOB-a na Vladi	Vlada Distrikta	30.06.	15.11.2011	13.07.2012.	12.07.2013
8	Dostavljanje DOB-a kao informacije Skupštini Distrikta i objava na WEB stranici	Vlada Distrikta/ Direkcija za finansije	15.07.		16.07.2012.	
9	Priprema i dostavljanje Budžetske instrukcije br. 2 svim odjeljenjima i institucijama	Direkcija za finansije / Gradonačelnik	01.07.	18.11.2011	18.07.2012.	16.07.2013
10	Dostavljanje budžetskih zahtjeva Direkciji za finansije	Odjeljenja i institucije	01.08.			
11	Revidiranje procjene prihoda odobrenih u DOB-u i izrada analitičkog prikaza projekcije prihoda	Direkcija za finansije	01.09.			
12	Razmatranje zahtjeva za budžet odjeljenja i institucija, sastanci sa šefovima odjeljenja radi vršenja neophodnih izmjena, usklađivanje tj. ažuriranje budžetskih okvira. Usklađivanje rashoda sa očekivanim prihodima, nakon čega Direkcija za finansije dostavlja Prijedlog budžeta Vladi na razmatranje	Direkcija za finansije	15.09.		02.10.- 05.10.2012.	
13	Dostavljanje nacрта prijedloga budžeta Vladi na razmatranje	Direkcija za finansije	15.09.		21.02.2013.	
14	Vlada Distrikta raspravlja o prijedlogu, predlaže izmjene i usvaja prijedlog	Vlada Distrikta	23.09.			
15	Prijedlog budžeta se štampa i podnosi Skupštini Distrikta	Vlada Distrikta	30.09.		22.02.2013.	
16	Komisija za budžet Skupštine započinje proces razmatranja prijedloga budžeta i organizuje javne rasprave	Skupštinska komisija za budžet	31.10.			
17	Skupštinska komisija za budžet razmatra komentare i prijedloge građana kroz amandmane ovlaštenih predlagača	Skupštinska komisija za budžet	15.11.			
18	Skupštinska komisija za budžet dostavlja Skupštini amandmane na prijedlog budžeta i Skupština razmatra iste i usvaja Budžet	Skupština	30.11.	01.04.2012	28.03.2013	04.12.2013
19	Prezentacija konačnog budžeta Odjeljenjima i institucijama	Direkcija za finansije	31.12.			
20	Budžet se stavlja u službeni format i distribuira šefovima odjeljenja, institucija, Skupštini Distrikta i OHR-u i objavljuje u Službenom glasniku Distrikta	Direkcija za finansije i Stručna služba Skupštine	31.12.			

Ostvarenje Budžeta Distrikta 2012-2014

Ekonomski kod	OPIS	2012			2013			2014		
		Budžet	Ostvarenje	% ostvarenja	Budžet	Ostvarenje	% ostvarenja	Budžet	Ostvarenje	% ostvarenja
611100	Bruto plate 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	Izdaci 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	Izdaci 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	Nabavka 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	Izdaci za usluge prevoza 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	Izdaci 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	Izdaci 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	Grantovi 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	Grantovi 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	Grantovi 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 preduzećima	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 preduzećima	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 grantovi pojedincima, neprofitnim organizacijama				3.109.745,51	3.010.000,00	96,79	0,00		
616200	Izdaci za inostrane 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 budžet 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	Nabavka 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	Nabavka 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	Nabavka 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	Nabavka 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	Nabavka 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 investiciono održavanje kapitalni izdaci 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
	finansiranje iz kredita				3.000.000,00	33.012,03				
II	BUDŽET 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 BUDŽET (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	Procent ostvarenja prihoda	PLAN PORESKIH PRIHODA	Procent planiranih poreskih prihoda u planu prihoda (4/1)	OSTVARENJE PORESKIH PRIHODA	Procent ostvarenja poreskih prihoda u odnosu na plan prihoda (6/4)	Procenta ostvarenja poreskih prihoda u odnosu na ukupno ostvarenje prihoda (6/2)	INDIREKTNO OPOREZIVANJE	Učešće indirektnih poreza u ukupnom ostvarenju prihoda (9/2)	Učešće indirektnih poreza u ukupnom ostvarenju poreskih 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
proječna 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 budžeta Distrikta za 2012., 2013. i 2014. godinu

	Plan kapitalnog budžeta KM	Realizovano do 31.12.2013	REALIZOVANO u izvještajnom periodu KM	Raspoloživo	% realizacije
1	2	3	4	5	6 (3+4)/2
BUDŽET KAPITALNIH POTREBA 2014 G	41.147.065,38		5.899.882,54	35.247.182,84	14,34
BUDŽET KAPITALNIH POTREBA 2013 G	30.958.601,98	4.681.135,93	8.255.968,47	18.021.497,58	41,79
BUDŽET KAPITALNIH POTREBA 2012 G	23.943.304,67	11.239.843,06	4.634.631,04	8.068.830,57	66,30
UKUPNO BUDŽETI 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 fabrika vode do vodotornja Vrancička (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 Izvještaju o reviziji finansijskog poslovanja Odjeljenja za komunalne poslove za period od 01.01. do 31.12.2014. godine, realizacija kapitalnog budžeta ovog budžetskog 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 Izvještaju o reviziji finansijskog poslovanja Odjeljenja za javne poslove za period od 01.01. do 31.12.2014. godine, realizacija kapitalnog budžeta ovog budžetskog 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