

**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*

Број: 01-02-03-13-366/16
Р: 02-01;05-01/16
Брчко, 21. јула 2016. године

ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

**Планирање буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре
у Брчко дистрикту БиХ**

2016. године

**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

Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ спровела је ревизију учинка на тему **“Планирање буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Брчко дистрикту БиХ”**. Ревизија учинка је спроведена у оквиру паралелне ревизије учинка на иницијативу Координационог одбора врховних ревизорских институција у БиХ.

Канцеларија за ревизију у складу с чланом 14 Закона о ревизији јавне управе и институција у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине (“Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” бројеви 40/08 и 29/14) може извршити преглед или испитивање одређеног аспекта пословања цијеле или дијела институције, програма или активности у погледу економичности, ефикасности и ефективности са којима та институција користи своје ресурсе.

Ревизијом су обухваћени Одјељење за комуналне послове, Одјељење за јавне послове, Дирекција за финансије и Влада Брчко дистрикта БиХ, актери који су директно укључени и надлежни за планирање буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре. Планирани буџет капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре на годишњем нивоу чини нешто преко 50% укупног буџета капиталних потреба Брчко дистрикта БиХ и карактерише га веома низак степен реализације.

Испитивање је усмјерено на планирање буџета капиталних потреба за саобраћајну и комуналну инфраструктуру Брчко дистрикта БиХ са аспекта управљања процесом.

Ревизорски тим је спровођењем ове ревизије дошао до одређених налаза који су презентовани представницима надлежних институција на фокус групи. У ревизорски извјештај имплементирани су коментари и сугестије добијени на одржаној фокус групи.

У извјештају се наводе препоруке упућене надлежним одјељењима, Влади и Скупштини Брчко дистрикта БиХ, а ради постизања веће ефикасности и транспарентности цјелокупног процеса.

Ревизију је обавио ревизорски тим у саставу Ивана Гаврић, вођа тима и Амра Илић, члан тима.

Замјеници главног ревизора

Амра Илић, дипл. ек.

Главни ревизор

Некир Суљагић, дипл. ек.

Мр сц. Саво Грујић, дипл. ек.

САДРЖАЈ

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ	6
1. УВОД	8
1.1 Позадина проблема	8
1.2 Сврха ревизије и ревизијска питања	9
1.3 Критеријуми ревизије	10
1.4 Обим и методи	10
1.5 Ограничења ревизије	11
1.6 Структура извјештаја	11
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	12
Планирање буџета	15
Актери у планирању буџета Дистрикта	16
Буџет Дистрикта	18
Планирање буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту	21
3. НАЛАЗИ	24
3.1 Стратешко планирање у Дистрикту и планирање буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте	24
3.2 Финансијско планирање буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте	25
3.2.1. Средњорочно и годишње планирање	25
Предлози буџета буџетских корисника	28
Предлози буџета Владе Дистрикта	29
Измијењени предлози буџета – Амандмани градоначелника	31
Измијењени предлози буџета – Амандмани скупштинске Комисије за буџет и политичких странака	35
3.2.2. Буџет капиталних потреба за изградњу и реконструкцију саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту	37
3.2.3. Измјене плана буџета – Ребаланси буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту	38
3.2.4. Измјене плана буџета – Од плана буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту до измјена и допуна буџета	40
3.3 Критеријуми	43
3.4 Финансијско и оперативно планирање инфраструктурних пројеката	45
3.5 Транспарентност финансијског планирања буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте	45
4. ЗАКЉУЧЦИ	47
4.1 Ефикасност процеса планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту	47
4.2 Транспарентност процеса планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту	48
5. ПРЕПОРУКЕ	49
РЕФЕРЕНЦЕ	51
ПРИЛОЗИ	52

РЕВИЗИЈА УЧИНКА

Ревизија учинка је независан периодичан преглед дјеловања јавног сектора, програма или организација у погледу економичности, ефикасности и ефективности трошења јавних средстава. Циљ ревизије учинка је да утврди да ли коришћени ресурси представљају најјекономичније трошење јавних средстава, да ли се коришћењем расположивих ресурса пружају најбоље услуге, да ли су испуњени стратешки циљеви институције и да ли постоји утицај на имплементацију тих циљева. Циљ ревизије учинка је и промовисање транспарентности, одговорности и бољег учинка. Коријени ревизије учинка леже у потреби за независним процјенама рада јавног сектора. Ревизија учинка је флексибилна у одабиру субјеката и метода ревизије, по природи је, због сложености јавног сектора и разноврсности питања која се односе на њен рад, широкообухватна. Ово је ревизија чији се значај повећава упоредо са развојем друштва.

Основни принципи у ревизији учинка су економичност, ефикасност и ефективност и често се називају три Е.

Принцип **економичности** захтијева постизање одговарајућег нивоа квалитета и обима резултата, а уз минимизирање трошкова коришћених ресурса.

Принцип **ефикасности** захтијева остваривање максимума резултата из расположивих ресурса, односно, успоставу најбољег односа између искоришћених ресурса и остварених резултата.

Принцип **ефективности** захтијева остваривање постављених циљева.

У складу са ISSAI 100 ревизијским стандардима, ревизија учинка се односи на ревизију економичности, ефикасности и ефективности и обухвата:

- а) ревизију економичности управних активности у складу са здравим управним принципима и праксом те политиком управе;
- б) ревизију ефикасности коришћења људских, финансијских и других ресурса, укључујући испитивање информационих система, мјера учинка и контролних поступака, као и процедура за отклањање уочених недостатака које спроводи субјект који је предмет ревизије; и
- с) ревизију ефективности учинка у односу на постигнуте циљеве субјекта код којег се обавља ревизија, те ревизију стварног утицаја активности у односу на очекивани.¹

¹ „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 11/2011

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ

Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ (у даљем тексту: *Канцеларија за ревизију*) је спровела ревизију учинка процеса планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Брчко дистрикту БиХ (у даљем тексту: *Дистрикт*). Током спровођења редовних годишњих финансијских ревизија, Канцеларија за ревизију је уочила низак степен потрошње капиталног буџета. Анализирањем проблема реализације капиталног буџета Канцеларија за ревизију је, у једној од претходних ревизија учинка, утврдила да спорост поступка експропријације и застоји у спровођењу експропријације узрокују значајна кашњења и одлагања у реализацији инфраструктурних пројеката. Настављајући анализу проблема реализације капиталног буџета у Дистрикту, Канцеларија је утврдила да и недостаци у процесу планирања буџета капиталних потреба, нарочито буџета капиталних потреба за развој саобраћајне и комуналне инфраструктуре негативно утичу на његову реализацију.

Реализација капиталних инвестиција за инфраструктурне пројекте један је од покретача економског раста и развоја у Дистрикту. Ефикасно планирање буџета капиталних потреба претпоставка је успјешне реализације инфраструктурних пројеката. Планирање буџета је идентификовано као област у којој Влада и институције Дистрикта могу утицати на значајно унапређивање поступка, а самим тим утицати на побољшање услова за реализацију будућих инфраструктурних пројеката.

Влада Дистрикта чини основни стуб у планирању буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту.

Ревизијом је посматран и анализиран процес планирања капиталног буџета за развој саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту у периоду 2012–2014. година у Одјељењу за јавне послове и Одјељењу за комуналне послове. Број посматраних капиталних инфраструктурних пројеката у овом периоду је износио 1.341 пројекат просјечног износа од око 30.000,00 КМ. Дио наведених пројеката инициран је од стране наведених одјељења, дио од Владе Дистрикта након иницијативе грађана путем јавних расправа, дио од стране скупштинске Комисије за буџет. Ревизијом је посматран процес финансијског предлагања пројеката кроз предлог буџета, буџет и измјене и допуне буџета, те њихове везе са стратешким и оперативним плановима у Дистрикту, као и транспарентност цјелокупног процеса.

Канцеларија за ревизију је закључила да је процес планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту неефикасан и нетранспарентан. Планирање капиталних потреба за развој инфраструктуре у Дистрикту одражава појединачне иницијативе умјесто да представља дио шире секторске стратегије. Односно, планирање капиталних пројеката за развој инфраструктуре у Дистрикту базира се на импуту (исказаној потреби), умјесто на оутпуту (ономе што у одређеном временском периоду желимо постићи), без јасно утврђених дугорочних планова и

критеријума за одабир капиталних пројеката за које ће се алоцирати средства. Такође, средњорочно и годишње финансијско планирање нису хармонизовани. Планирање финансијских средстава се одвија независно од оперативног планирања, без јасно утврђених критеријума економске оправданости за алоцирање средстава и начина финансирања. Планирање се врши парцијално, односно посебно за саобраћајну и комуналну инфраструктуру, без обзира на њихову међусобну повезаност. Поред наведеног, јавност нема приступ свим релевантним подацима о процесу планирања инфраструктурних пројеката. Резултат неефикасности и нетранспарентности у планирању буџета капиталних потреба за развој инфраструктуре је велики број капиталних пројеката малог финансијског износа за које се могућности реализације утврђују *post factum*, након алоцираних средстава, што представља један од могућих узрока веома ниског степена реализације буџета капиталних потреба.

Са циљем да се допринесе ефикаснијем и транспарентнијем планирању буџета капиталних потреба, Канцеларија за ревизију предлаже израду плана развојних потреба изградње и реконструкције инфраструктуре у Дистрикту, успостављање критеријума за алоцирање средстава и избор оптималног начина финансирања за инфраструктурне капиталне пројекте, као и потпуно и правовремено објављивање свих релевантних информација.

1. УВОД

1.1. Позадина проблема

Буџетом се имплементирају одлуке о економским и фискалним циљевима са једне стране и приоритетним политикама и резултатима које Влада жели постићи са друге стране. Према томе, буџет Брчко дистрикта БиХ је најважнији докуменат који доноси Скупштина Дистрикта у току једне године. То је основни инструмент којим Влада обезбјеђује функционисање свих сегмената друштва на годишњем нивоу, усмјеравајући се према циљевима што бољег и квалитетнијег живота свих грађана. За остварење таквих циљева, кроз економске политике се дефинишу секторске и социјалне политике, те мјере којима ће рад Владе бити фокусиран управо на такве политике.

Дугорочни циљеви рада Владе Брчко дистрикта БиХ утврђени су Стратегијом развоја Брчко дистрикта БиХ (2008–2017. година), Општим политикама Брчко дистрикта БиХ (2010–2012. и 2013–2016. година) и секторским стратегијама, док су годишњи циљеви планирани програмом рада Владе. Годишњи програми рада Владе у цјелини и сваког од органа управе представљају оперативне планове за спровођење и извршавање дефинисаних политика и мјера. За њихово спровођење кључна је адекватна додјела повезаних и оптимално уклопљених људских и материјалних ресурса. Управо та и таква алокација свој финансијски израз има у документу оквирног и годишњег буџета.

Средства неопходна за остваривање прописаних и планираних вишегодишњих циљева рада Владе садржана су у Документу оквирног буџета који представља средњорочни трогодишњи план буџета. Докуменат оквирног буџета, или скраћено ДОБ, сачињен је у складу са макроекономским прогнозама и представља горњу границу (лимит) расхода за годишњи буџет. Средства потребна за годишње остваривање планираних циљева Владе садржана су у документу годишњег буџета. За разлику од ДОБ-а у којем се средства планирају по програмима и очекиваним учинцима програма, годишњи буџет се планира по економским, функционалним и организационим категоријама.

Законом о буџету и подзаконским актима Брчко дистрикта БиХ прецизно су дефинисани кораци у припреми буџета, временски распоред, носиоци активности и формати израде буџетских докумената (ДОБ-а и годишњег буџета). Планирање буџета, према подзаконским актима Дистрикта, представља кружни процес који се састоји из више фаза и активности, а заснива се на претходном искуству, циљевима и задацима, као и остваривању основне функције Дистрикта. Процес планирања буџета посматра се од захтјева за израду ДОБ-а до усвајања предлога буџета од стране Владе Брчко дистрикта БиХ.

У ситуацији тешког економског стања у БиХ, па самим тим и у Дистрикту, посебно је важно да се при планирању буџетских расхода и издатака у највећој могућој мјери приступа у складу с принципима транспарентности, правовремености, економичности и ефикасности.

Као што смо већ навели, буџет је основно средство којим Влада одређује и спроводи своје стратешке приоритете. Са друге стране, спровођење циљева политике је ограничено буџетским ресурсима. Управо због тога, буџет треба да буде одраз циљева политике. У складу с тим, морају се дефинисати приоритети одређених политика, како би се на најефикаснији начин искористили расположиви, ограничени ресурси. Планирање буџетске потрошње утврђене на основу одговарајућег плана ресурса и његове заснованости на дефинисаним програмима рада сваког од корисника буџета је кључан управљачки механизам Владе и гаранција остварења постављених циљева.

Извјештаји финансијских ревизија Канцеларије за ревизију указују на редовне праксе ребалансирања буџета. И поред ребаланса који се доносе и крајем буџетске године, ревизија често констатује присуство неизвршавања расхода дијела буџетских корисника. Поред наведеног, присутна су и честа преусмјеравања средстава у оквиру различитих позиција трошкова код корисника. Нарочито се истиче вишегодишњи проблем ниског степена реализације средстава за капиталне пројекте у Дистрикту који би требало да буду један од покретача локалне економије. Такође, присутна је пракса „занављања“ капиталних пројекта, односно њихово поновно буџетирање усљед претходне нереализације наведених пројеката. Према доступним подацима Дирекције за финансије трећина планираних средстава за капиталне пројекте се не реализује у планираном трогодишњем периоду, те се исти нереализовани пројекти поново планирају, односно кандидују у буџет, односно занављају. Сprovedеним предстудијским истраживањем, ревизорски тим је утврдио да се низак степен реализације буџета и висок степен занављања средстава везује претежно за пројекте из домена саобраћајне и комуналне инфраструктуре.

Такво стање упућује на недостатак повезаности алокације ресурса са јасним циљевима и политикама Владе, те на крају умањење улоге и значај доношења капиталних буџета уопште, а посебно буџета капиталних потреба за саобраћајну и комуналну инфраструктуру.

Наведене индикације у извјештајима ревизије јасно указују да постојећи начин планирања буџетске потрошње не представља успјешан управљачки механизам. Буџетска потрошња се у значајној мјери одвија ван оквира плана, а онда се накнадно покрива измјенама изворног плана. Иако повезани са овим, годишњи програми рада институција и акциони планови пројеката, нису предмет измјена у истом периоду.

1.2. Сврха ревизије и ревизијска питања

Сврха ревизије је да се повећа ефикасност Владе Дистрикта у процесу буџетског планирања у цијелости, а нарочито у дијелу планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре, кроз освјетљавање недостатака у наведеном процесу и давања препорука за њихово отклањање.

Повећање ефикасности и транспарентности Владе Дистрикта у процесу буџетског планирања води ка бољем коришћењу расположивих ресурса у правцу дефинисаних циљева развоја Дистрикта.

Циљ ревизије се може презентовати у виду одговора на следећа ревизорска питања:

- Да ли је процес планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту ефикасан?
- Да ли је процес планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту транспарентан?

Да би се одговорило на главна ревизорска питања, потпомоћи ћемо се следећим потпитањима:

1. Да ли је успостављена веза стратешког и финансијског планирања капиталних издатака?
2. На основу којих критеријума се врши финансијско планирање капиталних издатака?
3. Да ли је успостављена веза финансијског планирања капиталних издатака и планирања активности Владе, односно одјељења?
4. Да ли је финансијско планирање капиталних издатака јасно и разумљиво за учеснике у процесу и крајње кориснике?

1.3. Критеријуми ревизије

Принципи економичности и ефикасности аксиоми су у организацији и функционисању јавног сектора. Начела рада локалне заједнице су објективност, отвореност, ефикасност, одговорност и ефективност, а на њих нас упућује и Стратегија развоја Брчко дистрикта БиХ за период 2008–2017. године.

У спровођењу ревизије примијењени су критеријуми изведени из закона, а то је да се буџетска средства могу користити, а самим тим и планирати за финансирање послова, функција и програма органа и институција Дистрикта потребних за реализацију њиховог годишњег плана, финансирање права буџетских корисника утврђених прописима Дистрикта, те финансирање развојних програма, односно капиталних инвестиција.

Такође, у овој ревизији ће се користити и логички критеријуми који се односе на постојање јасних процедура, делегирања циљева и активности, система координације носилаца активности и потпуног и правовременог објављивања свих релевантних информација везаних за планирање буџета капиталних потреба.

1.4 Обим и методи ревизије

Ревизијом је обухваћен процес планирања капиталног буџета за развој саобраћајне и комуналне инфраструктуре за 2012, 2013. и 2014. годину. Посматран је и анализиран укупан број од 1.341 капиталног инфраструктурног пројеката. Посматрани буџет капиталних потреба чини дио буџета одобреног за Одјељење за јавне послове и Одјељење за комуналне послове.

У складу са циљем ревизије, коришћени су следећи извори података:

Примарни извори: Влада Дистрикта, Дирекција за финансије, Одјељења за комуналне послове и Одјељење за јавне послове.

Секундарни извори: академски радови на тему планирања буџета, извјештаји међународних финансијских организација и слично.

У овој ревизији су коришћени следеће методи прикупљања информација:

- анализа закона и подзаконских аката из наведене области;
- преглед документације;
- интервјуи са одговорним лицима и службеницима укљученим у процес;
- преглед студија, извјештаја и публикација које се тичу ове области.

1.5 Ограничења ревизије

Информације и подаци прикупљани су за период 2012–2014. година. Стога, све промјене настале након тог периода године нису укључене у ову ревизију.

Ревизија се фокусира на планирање капиталних пројеката саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту, те се није бавила буџетским планирањем прихода и није обухватила планирање текућих расхода.

Поред наведеног, ревизија се не бави анализом општих и секторских стратешких циљева.

Међутим, презентована слика омогућава преглед ситуације буџетског планирања капиталног буџета и основ је за одговор на постављена ревизорска питања.

1.6 Структура извјештаја

У складу с Принципима ревизије учинка, у уводном поглављу наведени су разлози због којих је Канцеларија за ревизију одлучила да спроведе наведену ревизију учинка као и ревизијска питања, обим, ограничења у раду и методологија рада. Слиједи поглавље 2 у којем се описује процес планирање буџета капиталних потреба за саобраћајну и комуналну инфраструктуру у Дистрикту. Након објашњења процеса, презентују су налази проведене ревизије и врши њихова анализа у поглављу 3, а поглавља 4 и 5 резервисана су за представљање закључака и препорука.

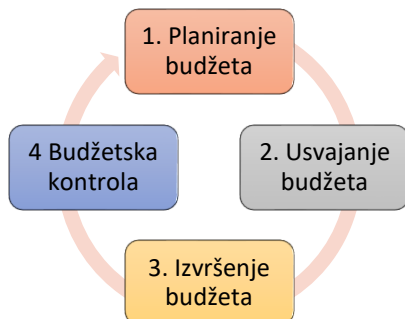
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

Буџет представља најважнији инструмент који владине политике претвара у програме и услуге за грађане. Као основни документ за финансирање јавних функција, буџет садржи план прихода и трошкова програма владе у одређеном периоду.²

Улога буџета је директно везана за циљеве који се желе остварити кроз буџет посредством његових кључних компоненти – пореза и јавне потрошње. Различити су аспекти буџетских функција и њихова важност, буџет је кључни инструмент јавних финансија и економске политике, али и правни, политички, социјални и контролни механизам у једном друштву. Буџетом се врши усклађивање јавних потреба с могућностима њиховог финансирања, што представља и селекцију приоритета финансирања.³

Основни принципи буџета су: јавност, равнотежа, спецификација (приходи се приказују по изворима, а расходи према корисницима), јединство (у једном документу), потпуност, тачност и претходно одобравање (нема прикупљања и трошења до одлуке парламента о усвајању буџета или одлуке о привременом финансирању).

Буџетски процес је скуп процедура, поступака и активности који се одвија циклично и обухвата четири фазе:



Процедуре, поступци и активности у вези са припремом, усвајањем, извршењем и контролом буџета одређени су Законом о буџету Дистрикта⁴ и одвијају се према буџетском календару.

Закон о буџету Дистрикта дефинише буџет на сљедећи начин: „Буџет је акт којим се утврђује план финансијских активности буџетских корисника, који обухвата пројекцију износа прихода и примања и утврђеног износа расхода и издатака Дистрикта за период од једне фискалне године, као и горња

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

³ Ibidem.

⁴ Закон о буџету Брчко дистрикта БиХ „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ бројеви 34/08 и 40/15

граница укупног дуга Дистрикта, укључујући постојећи дуг и пројекцију новог дуга за дату фискалну годину“.

Буџет Дистрикта се сачињава по економској, организационој и функционалној класификацији и чине га:

1. општи дио, односно рачун прихода и расхода и рачун финансирања;
2. посебни дио, односно план расхода и издатака буџетских корисника за текуће и развојне програме и
3. план развојних програма буџетских корисника, то јест планирани издаци за инвестиције и капиталне донације.

Израда и управљање буџетом заснива се на **Документу оквирног буџета**. ДОБ представља средњорочни буџетски оквир, односно трогодишње планирање буџета. Законом о буџету Дистрикта ДОБ је дефинисан као акт који садржи макроекономске прогнозе, пројекције прихода, правила трошковне политике и буџетске максимуме за буџетске кориснике за сљедећу и наредне двије фискалне године. Поред наведеног, ДОБ је табела прегледа приоритета за сљедећу фискалну и наредне двије године и уједно представља прелиминарни нацрт буџета.

За разлику од буџета који се сачињава по економској, административној и функционалној класификацији, **ДОБ** се сачињава по програмским циљевима буџетских корисника и његови **саставни дијелови** су:

1. назив програма;
2. опис општих и посебних циљева програма;
3. потребна средства за спровођење програма;
4. потребан број радника за спровођење програма;
5. процјену резултата и
6. процјену непредвиђених расхода и ризика.

Процес средњорочног планирања буџета односно **ДОБ-а је процес који:**

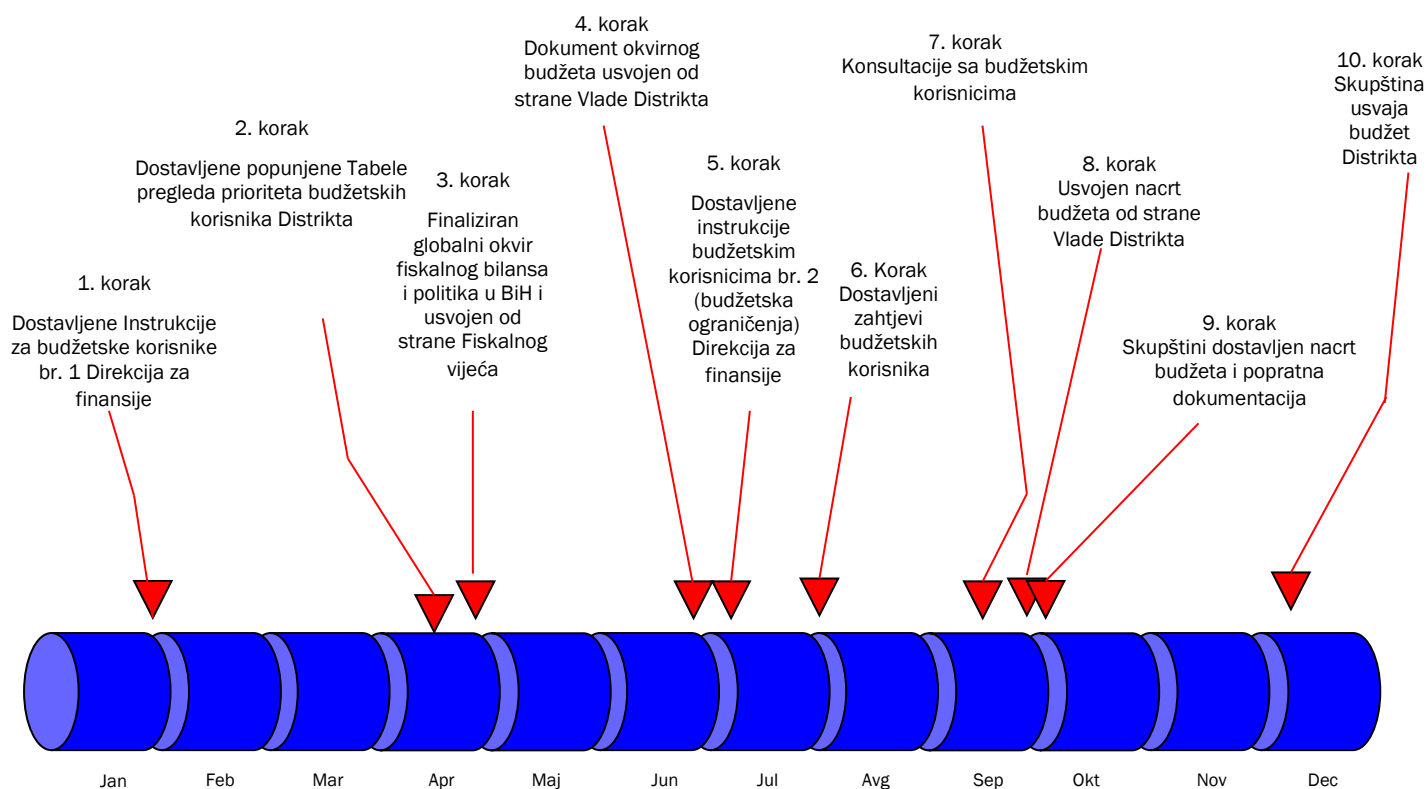
- има јасно дефинисан буџетски календар и подјелу одговорности;
- фискалну стратегију одређује на основу ресурса који стоје на располагању Влади;
- имајући у виду ограниченост расположивих средстава, врши усмјеравање ресурса на главне економске и социјалне политике у земљи;
- повећава предвидљивост буџетских политика и финансирања;
- обезбјеђује ефикасније и дјелотворније коришћење владиних ресурса;
- повећава транспарентност и одговорност за владине политике, програме и начине доношења одлука;
- омогућава да се при доношењу одлука везаних за политике размотре и финансијске

импликације у буџетима будућих година, како би одлуке биле донесене у одговарајућој фази припреме буџета.

Као што смо претходно нагласили, процедуре, поступци и активности у вези са припремом, усвајањем, извршењем и контролом буџета одређени су Законом о буџету Дистрикта и одвијају се према буџетском календару. Законом о буџету Дистрикта и подзаконским актима⁵ утврђен је буџетски календар Дистрикта који обухвата све активности око припреме, планирања, израде, усвајања, презентације и објаве коначно усвојеног буџета при чему је за сваку активност одређен носилац активности и рок за спровођење.⁶

„Приступ у 10 корака“ представља процес средњорочног планирања и израде буџета с јасним, логичним и интегрисаним роковима, хармонизованим на свим нивоима власти у БиХ.

Графикон 1: „Приступ у 10 корака“ на примјеру Дистрикта



⁵ Правилник о начину припреме захтјева за израду буџета Брчко дистрикта БиХ, број: 04.2-02-934/09 од 15. 6. 2009. године

⁶ Табеларни приказ израде буџета Брчко дистрикта БиХ приказан је у прилогу

Као план рада управе буџет је директива за употребу средстава на опште циљеве са којима се сагласило представничко тијело. Одобравањем буџета и праћењем начина трошења јавних средстава Скупштина стиче непосредну контролу над дјелатношћу извршилаца буџета.

Није на одмет да се још једном вратимо на међусобну повезаност буџета и политика, те нагласимо да се огледа кроз три аспекта:

- a) Буџет је најважнији инструмент политика Владе.
- b) Имплементација политичких циљева ограничена је доступношћу буџетских средстава.
- c) Буџет захтијева доношење политичке одлуке о најбитнијим приоритетима и одговарајуће усмјеравање средстава у рјешавање истих.⁷

Планирање буџета

Као што смо навели на претходним страницама, буџетски процес је скуп процедура, поступака и активности који се одвија циклично и обухвата четири фазе које се одвијају према прописаном буџетском календару.

Подзаконским актима Дистрикта је дефинисано да планирање буџета представља кружни процес који се састоји из више фаза и активности, а заснива се на претходном искуству, циљевима и задацима, као и остваривању основне функције буџетских корисника.⁸

Према буџетском календару, припрема буџета у Дистрикту започиње 31. јануара када Дирекција за финансије Дистрикта доставља буџетским корисницима „Буџетску инструкцију број 1“ за израду ДОБ-а, а завршава се усвајањем буџета од стране Скупштине Дистрикта.

Планирање буџета обухвата планирање приходовне и расходовне стране буџета.

Основним принципима планирања буџета, сматрају се сљедећи:

- направити буџет који је остварив;
- додијелити одговарајућа средства највећим приоритетима и
- омогућити да се програми и услуге пружају на што учинковитији и дјелотворнији начин.⁹

Буџетске одлуке се најчешће доносе под сљедећим околностима:

- средства која влади и грађанима стоје на располагању кроз буџет су ограничена;

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

⁸ Члан 2 Правилника о начину припреме захтјева за израду буџета Брчко дистрикта БиХ

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

- грађани, углавном, не узимају у обзир ограниченост средстава која се могу прикупити;
- Влада је та која мора донијети одлуке које ће се потребе друштва задовољити буџетом и
- парламенти морају обезбиједити да владе доносе 'праве одлуке' у име грађана.¹⁰

Најчешће дилеме код планирања буџетских трошкова представљене су кроз три питања:

- Да ли одлуке владе о трошењу буџетских средстава одражавају стварне приоритете?
- Да ли исте задовољавају потребе друштва?
- Да ли су одлуке о буџету оправдане?

Поједностављено речено, планирање буџета је процес који се састоји од процјене средстава, анализе политика, развоја циљева и расподјеле средстава међу буџетским корисницима.

Према Свјетској банци, пропусти у повезивању политика, планирања и буџетирања представљају један од најважнијих фактора који доприноси лошим резултатима буџета на макро, стратешком и оперативном нивоу у земљама у развоју. У многим земљама, системи су подијељени, те се израда политика, планирање и буџетирање одвијају независно један од другог.¹¹ Исти извор наводи и да у одсуству ефикасних процеса доношења одлука, креирање политика, планирање и буџетирање нису међусобно повезани и нису ограничени расположивим ресурсима или стратешким приоритетима. Све у свему, ово доводи до масовног неслагања између онога што је обећано путем владиних политика и онога што је оствариво. Годишњи процес буџета стога више личи на слагалицу којом се приказује да постоји довољно финансијских средстава, него на расподјелу средстава по основу јасних политика и у сврху постизања стратешких циљева.

Интегрисана политика, планирање и буџетирање су основа за програме расхода који су вођени политичким приоритетима и усклађени са буџетском реалношћу. Изазов је у ефикаснијем управљању тензија између "потреба" и "доступности". Средњорочни приступ обезбјеђује такав оквир повезивања и олакшава управљање насталих тензија између потреба политике и буџетске реалности током цијелог буџетског циклуса.¹²

Дистрикт је, према Стату¹³, јединствена административна јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом Босне и Херцеговине и надлежна је за своје финансије.

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>

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

¹² Ibidem

¹³ Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине

Прије но наставимо даљу анализу, потребно је да нагласимо да у планирању буџета учествује више актера.

Актери у планирању буџета Дистрикта

Актери у планирању буџета се прије свега грађани, Влада и буџетски корисници, Дирекција за финансије и Скупштина Дистрикта.

Грађани Дистрикта своје захтјеве и потребе артикулишу према буџетским корисницима и у јавним расправама на нацрт буџета.

Буџетски корисници на основу смјерница Владе, законских обавеза и захтјева Дирекције за финансије сачињавају ДОБ и буџетски захтјев. Обавеза буџетских корисника је да до 15. априла текуће године попуне и доставе ДОБ за наредни трогодишњи период и до 1. августа доставе годишњи буџетски захтјев за наредну годину, а све према утврђеном буџетском календару у Дистрикту.

Влада је одговорна за припремање буџета, креирање визије и опште политике представљене у том документу, у складу с јавним интересима. Влада одређује приоритете на основи захтјева управе у складу с оним што је прописано законом и што је изводљиво. Влада је одговорна за: разматрање економских и финансијских перспекта који утичу на рад јавне управе током буџетског периода и након тога; процјену расположивих средстава за Дистрикт (укључујући, уколико је могуће и пожељно, повећања или смањења ових средстава); утврђивање приоритета јавности и претварање ових приоритета у програме и друге активности; припремање детаљног, уједначеног и одговорног нацрта буџета за расправу скупштине; пружање помоћи скупштини у разматрању нацрта буџета; стављање детаља буџета на располагање јавности и медијима; коришћење резултата процјене и ревизије програма за прилагођавање будућих буџета. Статутом је дефинисано да градоначелник, у име Владе Дистрикта, подноси Скупштини предлог годишњег буџета. Обавеза Владе је да до 30. јуна текуће године усвоји ДОБ за наредни трогодишњи период, те да до 23. септембра, након разматрања и измјена, усвоји предлог буџета за наредну годину, који ће у штампаном формату поднијети Скупштини Дистрикта 30. септембра, а све према утврђеном буџетском календару у Дистрикту.

Дирекција за финансије је задужена за: припремање и издавање упутстава и смјерница за припремање буџета за све кориснике, укључујући све детаље који се односе на процес планирања и припремања, попут: буџетског календара, с датумима достављања захтјева за буџет или других материјала од стране корисника; израду упутстава о припремању буџета (тј. максимални расходи или ограничења трошкова) и приоритета везаних за расходе или друге политике које одређује Влада; претходно предвиђање прихода и процјена расхода; коначне смјернице везане за припремање буџета за за кориснике; прегледа достављеног буџета и провјера усклађености са упутствима о буџету; процјену захтјева корисника буџета и препоруке Влади; пружање помоћи Влади у усуглашавању буџетских захтјева са стварним приходима; припремање нацрта буџета који се доставља Скупштини;

пружање помоћи Влади у представљању нацрта буџета током јавне расправе или других процедура које укључују учешће јавности. Обавеза Дирекције је да до 31. јануара текуће године достави корисницима инструкцију за попуњавање ДОБ-а за наредни трогодишњи период, достави нацрт плана о економској и фискалној политици градоначелнику до 30. априла, припреми и достави ДОБ Влади на усвајање до 15. јуна, са Владом достави усвојени ДОБ Скупштини и објави га на веб страници до 15. јула, припреми и достави буџетским корисницима инструкцију за попуњавање буџетског захтјева за наредну годину до 1. јула, ревидира процјене прихода одобрених у ДОБ-у до 1. септембра, те изврши са буџетским корисницима ажурирање буџетских оквира и достави Влади Предлог буџета до 15. септембра и до 31. децембра текуће године презентује буџетским корисницима коначан буџет за наредну годину и заједно са Стручном службом Скупштине дистрибуира коначан буџет и објављује га, а све према утврђеном буџетском календару у Дистрикту.

Скупштина Дистрикта представља глас јавности у усвајању буџета. Због своје представничке природе сједнице скупштине су мјесто на којем се усклађују сукобљени интереси различитих дијелова становништва и кроз јавну расправу обезбјеђује правоваљаност буџета. Њихово одобрење утврђује општу политику и активности Дистрикта у процесу задовољавања потреба грађана помоћу расположивих средстава и на најчинковитији начин. Комисија за буџет према Статуту Дистрикта је задужена за давања мишљења о предложеном буџету. Обавеза Комисије за буџет је да започне разматрање достављеног предлога буџета уз организовање јавних расправа до 31. октобра, размотри амандмане на предлог буџета до 15. новембра и достави Скупштини амандмане на предлог буџета, како би Скупштина до 30. новембра разматрала предлог буџета и амандмане и усвојила буџет, а све према утврђеном буџетском календару у Дистрикту.

Буџет Дистрикта

Сваки политичко-административни ниво власти у Босни и Херцеговини доноси и располаже сопственим буџетом: буџет заједничких институција државе БиХ, буџети ентитета Федерације БиХ и Републике Српске и буџет Дистрикта Брчко.

Резултат реформи у сфери управљања јавним финансијама у БиХ је хармонизовани процес израде буџета на свим нивоима власти и изради Документа оквирног буџета који обухвата наредне три године, а који истовремено представља подлогу за израду Глобалног фискалног оквира. Други аспект реформе је хармонизовање буџетског календара и коришћење заједничких инпута – макроекономских пројекција и пројекција прихода индиректних пореза.¹⁴

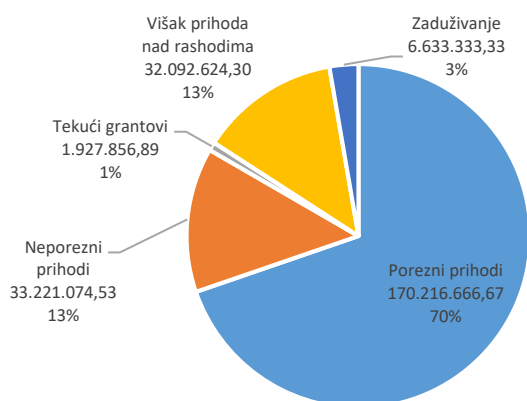
¹⁴ Cenić, S. Budžet institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine u Zaokret ka inovativnoj i kreativnoj BiH - zbornik radova. Sarajevo, Revicon.2013.

Буџет Дистрикта одређује износ расположивих средстава, извор наведених средстава (порески и непорески приходи) и њихову расподелу буџетским корисницима за фискалну годину на коју се односи.

Буџет Дистрикта у периоду 2012–2014. година у просјеку је износио око 244.000.00,00 КМ.

Начело буџетске равнотеже захтијева да јавни приходи у буџету буду уравнотежени са јавним расходима.¹⁵ У складу с наведеним начелом у Дистрикту су планирани приходи. Буџетске приходе чине порески и непорески приходи и остали приходи утврђени законима и активностима буџетских корисника. Пројекцију прихода Дистрикта врши Дирекција за финансије на основу пројекције макроекономских показатеља, примјене пореске политике и процјене буџетских корисника о наплати прихода од њихових активности, као и на основу анализа наплате прихода у претходним годинама.

Графикон 2: Планирани приходи и примици Дистрикта 2012–2014.



16

У посматраном периоду 70% плана прихода Дистрикта чинили су порески приходи, а који су у истом периоду и остварени са 100%. Пореске приходе Дистрикта са преко 85% чине индиректни порези дозначени од Управе за индиректно опорезивање.¹⁷ Поред прихода од индиректних пореза Дистрикт прикупља и приходе од пореза као што су: порез на добит појединца, на добит предузећа, на плате, на имовину, на промет посебних услуга и на употребу добара или на дозволе добара или на извођење активности. Непоресне приходе Дистрикта чине приходи: од нефинансијских јавних институција и финансијских јавних институција, од имовине, од приватизације, административне таксе, судске таксе

¹⁵ Сматрамо важним за напоменути да су буџети Дистрикта за 2012. и 2013. годину биљежили вишак прихода над расходима, док је буџет Дистрикта за 2014. годину биљежио вишак расхода над приходима, односно био у дефициту.

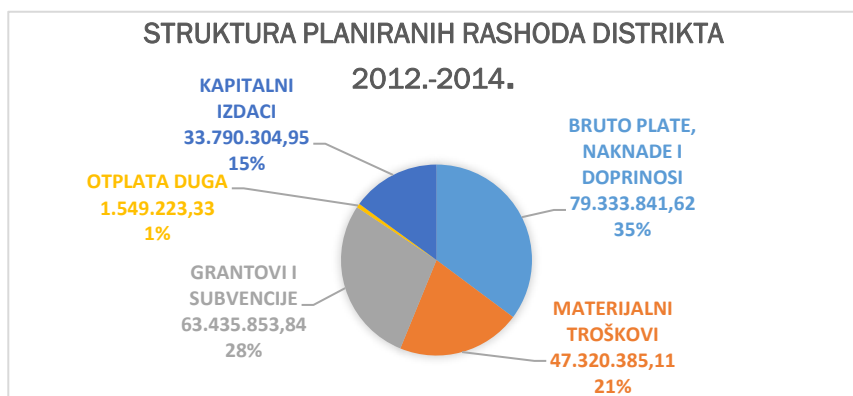
¹⁶ Приликом израде графикана коришћени су подаци Дирекције за финансије Дистрикта, те је у складу с тим уврштена и категорија планирања вишка прихода над расходима

¹⁷ Табеларни приказ плана и остварења прихода Дистрикта у прилогу

и накнаде, комуналне таксе, остале буџетске накнаде, посебне накнаде и таксе, од пружања јавних услуга, новчане казне и остали непорески приходи.

У величини плана прихода, за период 2012–2014. године, планирани су расходи за административне, социјалне и развојне функције Дистрикта. Преко половине буџета планира се за плате и материјалне трошкове. Социјална компонента буџета заузима око 30% планираних средстава, док се за капиталне инвестиције планира око 15% укупних средстава.

Графикон 3: Планирани расходи и издаци Дистрикта 2012–2014.



Бруто плате, накнаде и доприноси планирају се у складу с важећим законима о платама и накнадама¹⁸, као и законима о доприносима¹⁹.

Материјални трошкови планирају се за издатке везане уз пословање Дистрикта.

Издаци за грантове и субвенције чине грантови појединцима, грантови непрофитним организацијама и субвенције приватним и јавним предузећима. Најзначајнија издвајања грантова појединцима представљају социјална давања везана за законске обавезе дјечје и социјалне заштите, подстицај за унапређење пољопривредне производње, грантови за реконструкцију и санацију ратом порушених кућа. Поред наведеног у Дистрикту се планирају и реализују грантови за појединце у виду стипендија, грантови успјешним спортским радницима и друго. Субвенције се планирају за подстицање привредног развоја, али и на име доприноса за здравствену заштиту одређених социјално осјетљивих категорија становништва.

Капитални издаци имају развојну функцију и планирају се за развој инфраструктуре Дистрикта.

У Дистрикту се реализује око 80% предложеног и одобреног буџета. Детаљнијом анализом реализације буџета Дистрикта за 2012–2014. годину може се утврдити да се текући буџет²⁰ остварује са преко 90%

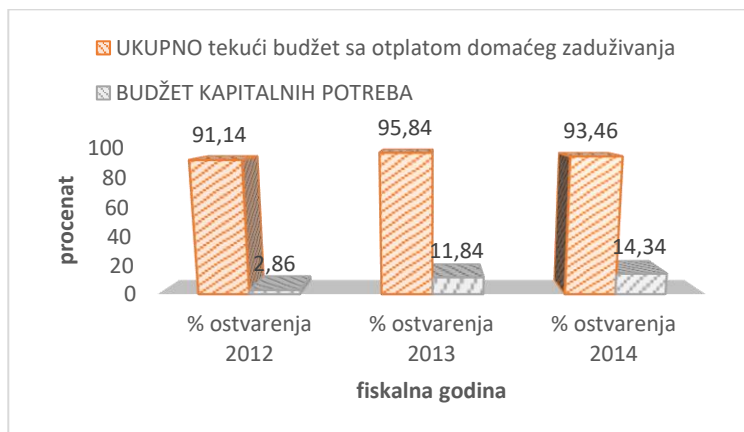
¹⁸ Закон о платама запослених у органима управе Брчко дистрикта БиХ, Закон о накнадама и платама корисника буџетских средстава у Скупштини Брчко дистрикта БиХ, Закон о платама и накнадама судија и тужилаца Брчко дистрикта БиХ, Закон о платама и накнадама запослених у Правосућу Брчко дистрикта БиХ, Закон о полицијским службеницима Полиције Брчко дистрикта БиХ, Закон о хартијама од вриједности Брчко дистрикта БиХ и другим законима

¹⁹ Закон о доприносима ФБиХ и РС, Закон о здравственом осигурању Брчко дистрикта Би Хи Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености у Брчко дистрикту БиХ.

²⁰ Текући буџет са отплатом домаћег задуживања укључује: Бруто плате и накнаде, Накнаде трошкова запослених и скупштинских посланика, Доприноси послодавца, Путни трошкови, Издаци за енергију, Издаци за комуналне услуге, Набавка

одобреног плана, док се остварење буџета капиталних потреба²¹ креће од 2,86 до 14,34% од годишњег плана.

Графикон 4: Остварење расхода и издатака Дистрикта 2012–2014.



Буџет капиталних потреба се може реализовати у трогодишњем периоду, односно у години у којој је усвојен и у наредне двије године.

Према подацима које је објавила Дирекција за финансије Дистрикта²², узимајући као параметар 2012. годину, трећина планираних капиталних пројеката се не реализује у предвиђеном трогодишњем периоду, те се исти, нереализовани пројекти поновно планирају у буџету, односно „занављају”. Већина капиталних пројеката који се не реализују је из домена комуналне и саобраћајне инфраструктуре које планирају Одјељење за комуналне послове и Одјељење за јавне послове Дистрикта.²³

Планирању буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту

Капитални пројекти везани за комуналну и саобраћајну инфраструктуру се планирају у оквиру сљедећих основних категорија:

1. развој нових пројеката односно набавка грађевина и сталних средстава и
2. реконструкција и инвестиционо одржавање постојећих објеката.

Процес планирања капиталних пројеката је системски процес у коме учествују сва одјељења и институције Дистрикта кроз:

материјала и ситног инвентара, Издаци за услуге превоза и горива, Унајмљивање имовине и опреме, Издаци за текуће одржавање, Издаци осиг. банк. и услуга платн. промета, Уговорене услуге, Грантови другим нивоима владе, Грантови појединцима, Грантови непрофитним организацијама, Субвенције јавним предузећима, Субвенције приватним предузећима, Капитални грантови појединцима, непрофитним организацијама, Издаци за иностране камате, Камате на домаћа позајмљивање, Остале накнаде везане за позајмљивање, Отплата дугова примљених кроз државу, Отплате домаћег задужевања

²¹ БКП је дио буџета у плану развојних програма у којем су садржани капитални пројекти

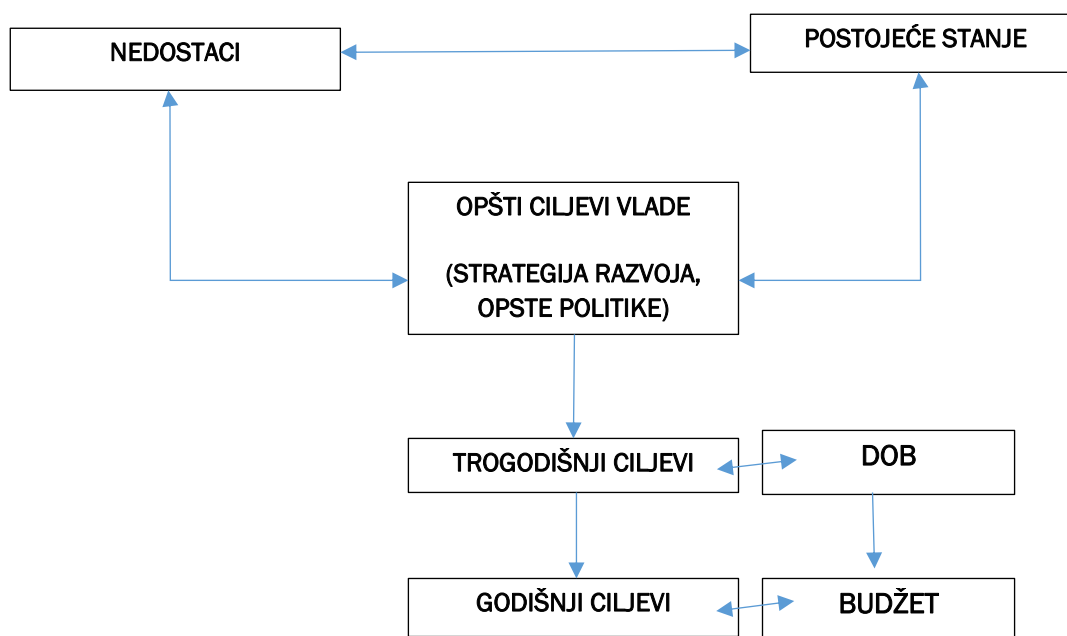
²² Дирекција за финансије Брчко дистрикта БиХ: Извјештај о извршењу буџета Брчко дистрикта БиХ за период од 1. 1. до 31. 12. 2014, Брчко, марта 2015. године

²³ Табеле у прилогу

1. програмирање, односно дефинисање приоритета капиталних пројеката и успостављање трогодишњег програма (ДОБ) и
2. буџетирање, односно обезбјеђење финансија и дефинисање институције која ће сносити издатке (годишњи буџет).

Процес планирања капиталних пројеката креће од стратешких планова, односно приоритетних политика Владе Дистрикта који се желе постићи и то системским приступом свих одјељења и институција прије свега у трогодишњем програмирању, а потом у годишњем буџетирању капиталних пројеката. Институције у складу с планирањем буџета требају ускладити и процес планирања рада.

Графикон 5: Спровођење стратешких циљева



Уколико сумирамо све гореречено, односно написано, очекивани модел планирања капиталних пројеката у Дистрикту, а нарочито капиталних пројеката саобраћајне и комуналне инфраструктуре би изгледао на следећи начин:

- Влада Дистрикта утврђује приоритетне политике, односно стратешки план развоја инфраструктуре у Дистрикту;
- одјељења и институције Дистрикта у складу са приоритетним политикама сачињавају ДОБ, односно програме и приоритетне политике, укључујући потребна средства, предлагајући изворе средстава (из буџета – вишак прихода над расходима, кредитна средства или донације) и утврђују показатеље учинка програма;
- Влада Дистрикта у складу са макроекономским прогнозама утврђује трогодишње буџетске

приоритете и усваја ДОБ, који уједно представља прелиминарни нацрт буџета за следећу и наредне двије године;

- ДОБ се јавно објављује, како би заинтересоване стране имале увид у процијењене приходе и приоритете потрошње у Дистрикту;
- Влада утврђује јасне критеријуме за одабир капиталних пројеката за које се предлаже алоцирање средстава;
- Влада Дистрикта ревидира стратешки план, односно приоритетне политике и сачињава нацрт годишњег плана рада у складу са усвојеним ДОБ-ом;
- одјељења и институције Дистрикта у складу са свим горенаведеним сачињавају годишњи буџетски захтјев и достављају га Влади и Дирекцији за финансије;
- на основу података добијених од Дирекције за финансије, Влада сачињава нацрт буџета и подноси га Скупштини Дистрикта;
- нацрт буџета се презентује јавности и грађани дају своје предлоге и сугестије на предлог буџета;
- Скупштина усваја буџет у складу с којим Влада Дистрикта сачињава коначни стратешки план и годишњи план рада.

Свеобухватним планирањем капиталних пројеката, како је горе наведено, постиже се дефинисање система приоритета у изградњи и другим активностима уз обезбјеђење најповољнијег односа између уложених средстава и постигнутих ефеката.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу ћемо представити налазе до којих је дошла Канцеларија за ревизију приликом вршења ревизије учинка.

Ради боље прегледности и лакшег разумијевања налазе презентујемо кроз више секција:

3.1. Стратешко планирање у Дистрикту и планирање буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте

Капитални пројекти имају далекосежне посљедице на стање и развој локалне заједнице, те је њихово планирање веома битно.

По питању планирања капиталних пројеката у литератури се наводи да је: „оптимална ситуација она у којој се капитални пројекти дефинишу на основу стратешког плана развоја локалне заједнице, а који је резултат опсежног процеса у којем се детаљно анализира постојеће стање, шире окружење, дефинишу мисија, циљеви и стратегија за њихову реализацију, а у оквиру њих и конкретни програми/пројекти којима се оперативно разрађује њихова реализација.“²⁴

Скупштина Дистрикта је усвајањем Стратегије развоја Брчко дистрикта за период 2008–2017. година²⁵, Опште политике Брчко дистрикта БиХ за период 2010–2012. године²⁶ и Опште политике Брчко дистрикта БиХ за период 2013–2016. године²⁷ утврдила политику развоја и дала смјернице за развој саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикта.

Стратегијом развоја Дистрикта, у оквиру стратешког циља економског развоја Дистрикта, планирани су оперативни циљеви развоја саобраћајне и комуналне инфраструктуре, а у оквиру стратешког циља еколошког развоја Дистрикта планиран је оперативни циљ збрињавања комуналног и индустријског отпада. За наведене оперативне циљеве дефинисани су програми и утврђени пројекти којима се циљеви могу остварити. Стратегија развоја предвиђа да се динамика реализације циљева врши кроз избор приоритета пројеката једном годишње приликом усвајања буџета Дистрикта.

Општом политиком Дистрикта за период 2010–2012. године у области изградње инфраструктуре предвиђено је покретање поступка за израду општег плана развоја инфраструктуре, као и израду

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

²⁵ Одлука о усвајању Стратегије развоја Брчко дистрикта БиХ за период 2008–2017. године. Скупштинска одлука бр.: 01-02-156/09 од 17. новембра 2009. године

²⁶ Општа политика Брчко дистрикта БиХ за период 2010–2012. године. Скупштинска одлука бр.: 01-02-192/10 од 24. фебруара 2010. године

²⁷ Општа политика Брчко дистрикта БиХ за период 2013–2016. године. Скупштинска одлука бр.: 01-02-110/13 од 5. јуна 2013. године

еколошког плана и развоја Дистрикта. У области саобраћајне инфраструктуре дефинисана је потреба вишегодишњег плана за изградњу путева и њиховог одржавања према објективним приоритетима водећи рачуна о равномјерном развоју свих дијелова Дистрикта.

Општом политиком Дистрикта за период 2013–2016. године међу приоритете Владе наглашена је потреба за систематским рјешавањем питања снабдијевања становника Дистрикта довољном количином воде кроз успостављање одговарајућих производних и транспортних капацитета. По питању инфраструктуре Дистрикта, Општа политика наводи да грађани у тој области исказују највише потреба и то нарочито на пољу водоснабдијевања, путне и канализационе мреже, те се Влади даје у задатак да уради све мјере и радње које ће омогућити улагање у крупне капиталне пројекте за које постоје властита средства, али и средства путем донација, повољних кредита, концесија и јавно-приватног партнерства.

Влада је сходно Закону о влади Брчко дистрикта БиХ²⁸ надлежна за провођење политика Дистрикта. Обзиром да прописане политике Дистрикта не укључују цијену коштања, Влада Дистрикта у складу са својим капацитетом, постојећим стањем и недостацима, одређује циљеве за остварење политика и планира њихове трошкове. Ревизијом је утврђено да Влада није израдила акте, нити успоставила јасне процедуре којима би успоставила везу између прописаних политика и алоцирања средстава у области саобраћајне и комуналне инфраструктуре.

У Дистрикту нису установљене секторске стратегије, тако да не постоје као засебни документи стратегије развоја саобраћајне и комуналне инфраструктуре.

Осим наведене Стратегије развоја и Општих политика, у Дистрикту нису израђени дугорочни и средњорочни планови изградње и/или реконструкције саобраћајне и комуналне инфраструктуре.

Планови изградње и/или реконструкције саобраћајне и комуналне инфраструктуре се, сходно горе наведеном, базирају на финансијским плановима.

3.2. Финансијско планирање буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте

3.2.1. Средњорочно и годишње планирање

Према буџетском календару, припрема односно планирање буџета у Дистрикту започиње 31. јануара када Дирекција за финансије Дистрикта доставља буџетским корисницима „Буџетску инструкцију број 1“ за израду ДОБ-а, а окончава се усвајањем буџета од стране Скупштине Дистрикта.

²⁸ Закон о влади Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бројеви 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08, 14/10 и 28/12

Буџетска инструкција број 1 се доставља свим одјељењима, институцијама и ванбуџетским фондовима Дистрикта са циљем прикупљања података о издацима потребним за спровођење програма буџетских корисника за наредну буџетску годину и пројекције приоритета за наредне двије буџетске године водећи рачуна о јасном дефинисању стратешких и оперативних циљева, мјерама учинка и утврђивању ефикасности. У складу за захтјевима Инструкције број 1, буџетски корисници су обавезни да израде предлог плана развојних програма, односно, плана издатака за капиталне инвестиције са образложењем. Капиталне инвестиције се у ДОБ-у планирају према програмима буџетских корисника, годинама у којима расходи за програме терете буџете сљедећих година и изворима прихода за потпуно извођење програма.

За изградњу и реконструкцију комуналне и саобраћајне инфраструктуре у периоду 2012–2014, 2013–2015. и 2014–2016. година, Одјељење за комуналне и Одјељење за јавне послове предложили су издатке из буџета и кредитних средстава за Систем управљања и прећишћавања отпадних вода, Пројекат транспортног цјевовода и других објеката у систему транспорта воде до потрошача, средства за реконструкцију магистралних и регионалних саобраћајница посебно у дијелу исправљања оштрих кривина, реконструкције градских улица, изградње обилазнице, те средства за развој комуналне инфраструктуре за која није дато образложење намјене и то на сљедећи начин:

Планирани издаци по извору финансирања	2012–2014.	2013–2015.	2014–2016.
Планирани издаци финансирани из буџета	- 10.000.000,00 КМ „Систем управљања и пречишћавања отпадних вода“ - 1.881.000,00 КМ пројекти за развој комуналне инфраструктуре - 6.405.000,00 КМ пројекти за развој саобраћајне инфраструктуре	- 7.218.116,00 КМ пројекти за развој комуналне инфраструктуре - 7.969.800,00 КМ пројекти за развој саобраћајне инфраструктуре	- 10.151.500,00 КМ пројекти за развој комуналне инфраструктуре - 8.551.000,00 КМ пројекти за развој саобраћајне инфраструктуре
Планирани издаци финансирани из кредитних средстава	-25.000.000,00 КМ Пројекат транспортног цјевовода и других објеката у систему транспорта воде до потрошача	-10.000.000,00 КМ Пројекат транспортног цјевовода и других објеката у систему транспорта воде до потрошача	10.000.000,00 КМ Пројекат транспортног цјевовода и других објеката у систему транспорта воде до потрошача

На основу проведених анализа захтјева свих буџетских корисника за финансијским средствима Влада Дистрикта је утврдила основне средњорочне приоритете и политике за период 2012–2014, 2013–2015. и 2014–2016. године и утврдила горње границе издатака за сваког буџетског корисника по економској класификацији издатака.

Приоритетни капитални пројекти Владе Дистрикта утврђени ДОБ-ом за период 2012–2014. године из области саобраћајне инфраструктуре са планом улагања су:

- Обилазница око града Брчко

5.000.000,00 КМ;

- Изградња путне инфраструктуре у Дистрикту

1.000.000,00 КМ.

Изградња и реконструкција комуналне инфраструктуре у Дистрикту није укључена у приоритете и политике Владе Дистрикта за наведени период.

За период 2013–2015. и 2014–2016. године у склопу ДОБ-а Влада Дистрикта није утврдила приоритетне капиталне пројекте са планом улагања.

У свим горенаведеним периодима, у склопу средњорочног финансијског плана Дистрикта, као један од основних приоритета и политика Владе наведено је даље подстицање развоја инфраструктуре и даље унапређивање у организовању ефикасне јавне администрације која ће омогућити извршавање буџета, посебно капиталног, како би се избјегло блокирање буџетских средстава.

На основу утврђених приоритетних политика и нивоа процијењених финансијских ресурса Влада Дистрикта је у склопу ДОБ-а утврдила горње границе издатака за сваког буџетског корисника по економској класификацији издатака. Горње границе издатака за изградњу и реконструкцију саобраћајне и комуналне инфраструктуре (у које је укључена и изградња и реконструкција јавних објеката) наведене су у сљедећој табели:

Горње границе издатака на позицији капиталних средстава	2012.	2013.	2014.
Одјељење за комуналне послове – комунална инфраструктура	0,00 КМ	2.890.000 КМ	0,00 КМ
Одјељење за јавне послове – саобраћајна инфраструктура и изградња и реконструкција јавних објеката	5.570.000,00 КМ	4.000.000,00 КМ	390.000,00 КМ

У складу са усвојеним ДОБ-ом који представља прелиминарни нацрт буџета, Дирекција за финансије Дистрикта свим буџетским корисницима упућује буџетску инструкцију број 2 о изради предлога буџета Дистрикта за наредну буџетску годину.

На основу буџетских инструкција број 2 и утврђених горњих граница издатака, одјељења и институције у Дистрикту су Дирекцији и Влади Дистрикта доставиле предлоге буџета за посматрани период (2012–2014. година).

Предлози буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре за 2012–2014. годину сачињени од стране Одјељења за јавне послове и Одјељења за комуналне послове, на основу буџетских инструкција број 2 за 2012, 2013. и 2014. годину, укупно су износили 22.588.327,63 КМ.

Посматрано по годинама, Одјељење за комуналне послове је за капиталне потребе комуналне инфраструктуре сачинило предлоге буџета за 2012, 2013. и 2014. годину како слиједи у табели:

Предлог буџета за буџетску годину	Износ предложених средстава у КМ	Број капиталних пројеката
2012.	1.640.000,00	13
2013.	7.683.032,41	177
2014.	0,00	0

Посматрано по годинама, Одјељење за јавне послове је за капиталне потребе саобраћајне инфраструктуре сачинило предлоге буџета за 2012, 2013. и 2014. годину како слиједи у табели:

Предлог буџета за буџетску годину	Износ предложених средстава у КМ	Број капиталних пројеката
2012.	4.710.000,00	61
2013.	8.249.295,22	288
2014.	306.000,00	5

Оба одјељења су приликом израде предлога буџета одступила од горњих граница утврђених ДОБ-ом. Одступање од горњих граница издатака за капиталне потребе је нарочито изражено у 2013. години у којој је предлог буџета капиталних потреба саобраћајне, као и комуналне инфраструктуре за по преко 4,5 милиона КМ виши од утврђене горње границе или преко 200%. Одступање од горње границе је значајно и у 2012. години за предлог буџета капиталних потреба комуналне инфраструктуре, за наведену годину Влада је ДОБ-ом утврдила да се средства за наведене намјене неће планирати.

Поред наведених одступања, ДОБ-ови за 2012. и 2013. годину нису ревидирани.

Предлози буџета буџетских корисника

Предлози буџета капиталних потреба саобраћајне инфраструктуре сачињавани су по моделу од „дна ка врху“, што значи да су референти Пододјељења за путеве и паркове у складу са стањем саобраћајне инфраструктуре у Дистрикту давали предлоге и процјену финансијских средстава за потребе изградње и реконструкције путева, улица, тротоара и слично. План изградње и реконструкције саобраћајне инфраструктуре у Дистрикту није израђен. Критеријуми којима се руководи Пододјељење у финансијском планирању пројеката изведени су из Закона о путевима Брчко дистрикта БиХ²⁹ при чему приоритет имају јавни путеви (магистрални, регионални, локални и улице у граду, односно насељу) над некатегорисаним путевима и капитални пројекти за које постоји пројектна документација у односу на пројекте за које документација није израђена. Након усаглашавања финансијског предлога са шефом Одјељења за јавне послове, предлог буџета се доставља Дирекцији за финансије

²⁹ Закона о путевима Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бројеви 43/04, 17/09 и 9/13

и Влади Дистрикта. До усвајања предлога буџета од стране Владе Дистрикта, Одјељење врши измјене и допуне предлога буџета. Примјера ради, приликом израде предлога буџета за 2012. годину, Одјељење је извршило четири (4) измјене и допуне предлога, при чему је посљедња измјена настала након штампања и објављивања предлога буџета Дистрикта за 2012. годину.

Предлози буџета капиталних потреба комуналне инфраструктуре у посматраном периоду сачињавани су од стране Одјељења за комуналне послове без јасно дефинисаног и донесеног плана изградње и развоја комуналне инфраструктуре. Уобичајена пракса Одјељења у процесу планирања буџета капиталних потреба била је да шеф Одјељења са својим помоћницима, на основу исказаних потреба на терену доставља предлог буџета Дирекцији за финансије и Влади Дистрикта.

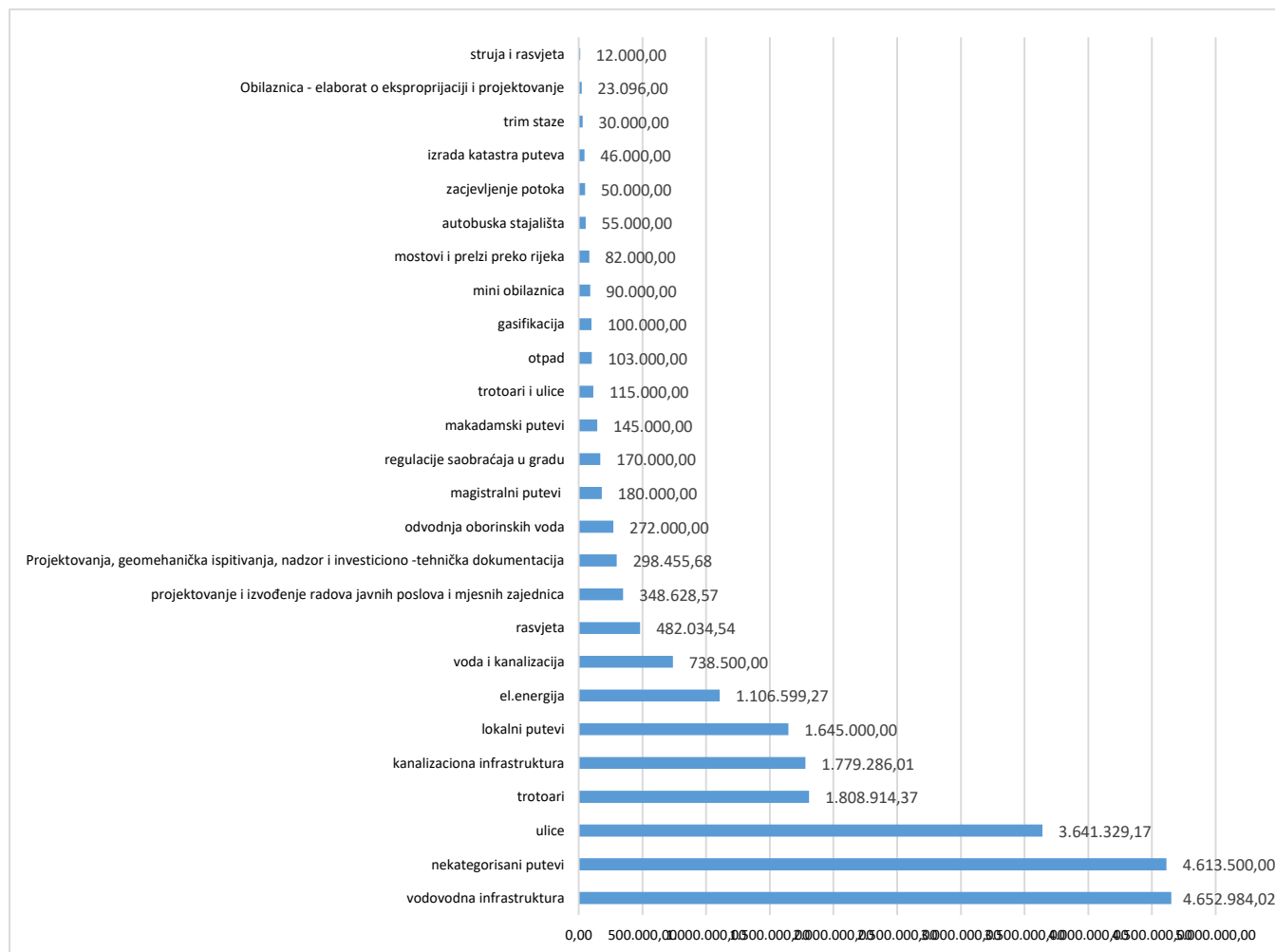
Изградња и реконструкција саобраћајне и комуналне инфраструктуре уско су повезане. Приликом изградње и реконструкције саобраћајне инфраструктуре потребно је изградити и/или реконструисати и комуналну инфраструктуру. У процесу планирања буџета за инфраструктурне пројекте није успостављена пракса координације два одјељења, тако да Одјељење за комуналне послове независно планира буџет за изградњу и реконструкцију комуналне инфраструктуре, док Одјељење за јавне послове независно планира буџет за изградњу и реконструкцију саобраћајне инфраструктуре. Дио пројеката саобраћајне инфраструктуре у свом називу обухвата и послове реконструкције и/или изградње комуналне структуре, али не укључује финансијска средства за наведене радове. Са друге стране, Одјељење за комуналне послове је у посматраном периоду само у 2013. години планирало финансијска средства за праћење пројеката Одјељења за јавне послове у износу од 159.195,98 КМ.

Предлози буџета Владе Дистрикта

Предлози буџета за 2012, 2013. и 2014. годину које је усвојила Влада на основу исказаних потреба буџетских корисника, садржавали су расходе за капиталне потребе саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту. Највише средстава, преко 20% предлога планирано је за развој водоводне инфраструктуре и готово исти износ за изградњу и реконструкцију некатегорисаних³⁰ путева у Дистрикту. Структура предлога буџета, приказана је на сљедећем графикону:

³⁰ Категорије појмова су изведене из назива пројеката, при чему се појам „изградња и реконструкција некатегорисаних путева“ у овом Извјештаја односи на све капиталне пројекте који су називу садржавали изразе „некатегорисани пут“ или „пут“ без одреднице категорије пута

Графикон 6: Структура предлога буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре за 2012–2014. годину



Усвојени предлози буџета у периоду 2012–2014. не садржавају план развојних потреба, већ само називе капиталних пројеката, њихове износе са економским кодом на коме се воде и организациону јединицу на којој су планирана средства.

У области саобраћајне инфраструктуре само око 47% капиталних пројеката садржи у свом називу и опис фазе провођења радова (припремни радови, почетни радови, наставак или завршетак радова), док више од половине капиталних пројеката нема те одреднице.

Називи капиталних пројеката у области саобраћајне и комуналне структуре нису у директној вези са тим да ли се инфраструктурни пројекти тек изграђују или се на постојећим објектима врши реконструкција или промјена намјене, тако да се појам изградња који се користи у називу пројекта, нарочито у капиталним пројектима саобраћајне инфраструктуре односи на радове везане за економски код реконструкције и инвестиционог одржавања.

Анализом предлога буџета 2012–2014. година у дијелу буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре, ревизорски тим је уочио да дио капиталних пројеката у свом називу не указују на врсту и обим радова који су планирани или не указује на локацију на којој се радови требају извести³¹. Поред наведеног у предлозима буџета Дистрикта за 2012–2014. годину, налазе се и пројекти под истим називом, као што је нпр.: Наставак асфалтирања пута у засеоку Ђојићи у МЗ Слијепчевићи³² (три капитална пројекта под истим називом у предлогу буџета за 2013. годину) или Реконструкција пјешачке стазе у МЗ Крепшић (два капитална пројекта под истим називом у Предлогу буџета за 2013. годину)³³.

У горенаведеној форми, усвојени предлози буџета упућени су Скупштини Дистрикта на разматрање. Скупштина је у складу са својим овлаштењима за сваки од наведених предлога буџета донијела одлуку о одржавању јавних расправа о предлогу буџета са јасно утврђеним терминима и локацијама одржавања јавних расправа, као и носиоцима активности. Грађани, невладине организације и други заинтересовани актери су у оквиру одржаних јавних расправа имали могућност да дају коментаре, сугестије и предлоге за измјену предлога буџета.

По одржаним јавним расправама овлаштена лица, градоначелник у име Владе Дистрикта, скупштинска Комисија за буџет у име Скупштине Дистрикта, као и политичке странке, су поднијели амандмане односно измјене на предлог буџета о којима су посланици Дистрикта гласали при усвајању буџета.

Измијењени предлози буџета – амандмани градоначелника

Амандманима на предлог буџета, у посматраном периоду 2012–2014. година, се значајно промијенио првобитни предлог буџета нарочито у области планирања капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре.

Влада која је сачинила предлог буџета, након јавних расправа је измијенила своје предлоге у плану капиталних издатака за изградњу и реконструкцију саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту са почетних 22.588.327,63 КМ на укупно 42.334.337,41 КМ односно повећала план за око 85%.

³¹ ИЗВЈЕШТАЈ О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА БРЧКО ДИСТРИКТА БиХ ЗА ПЕРИОД ОД 01. 01. ДО 31. 12. 2014.: Шифра пројекта 4306, „Изградња нисконапонске мреже“

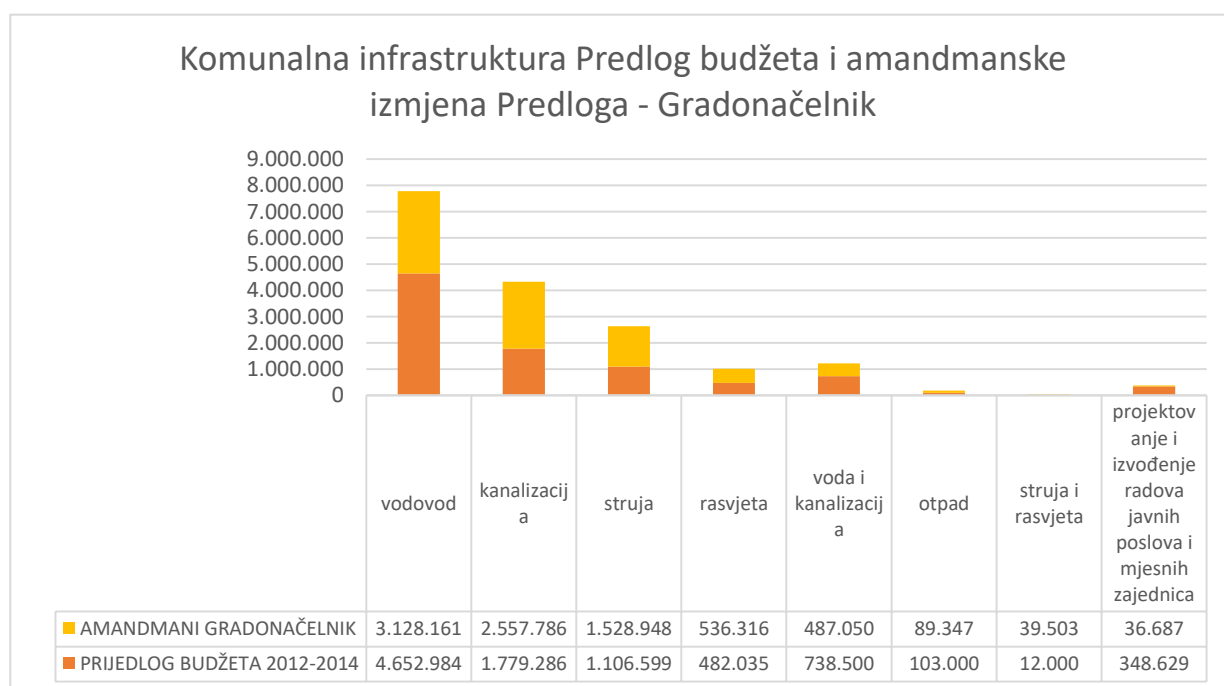
³² ИЗВЈЕШТАЈ О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА БРЧКО ДИСТРИКТА БиХ ЗА ПЕРИОД ОД 01. 01. ДО 31. 12. 2014.: Шифра пројекта 4606 у планираном износу од 10.000,00КМ, шифра пројекта 4614 у планираном износу од 10.000,00КМ и шифра пројекта 4582 у планираном износу од 25.000,00КМ

³³ ИЗВЈЕШТАЈ О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА БРЧКО ДИСТРИКТА БиХ ЗА ПЕРИОД ОД 01. 01. ДО 31. 12. 2014.: Шифра пројекта 4486 у планираном износу од 10.000,00КМ, шифра пројекта 4740 у планираном износу такође од од 10.000,00 КМ

Капитални расходи за изградњу и реконструкцију	Година на коју се предлог односи	Предлог буџета		Амандмани Владе – измјена предлога буџета		Укупан износ предложених средстава у КМ
		Износ предложених средстава у КМ	Број капиталних пројеката	Износ предложених средстава у КМ	Број капиталних пројеката	
Комунална инфраструктура	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
Саобраћајна инфраструктура	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

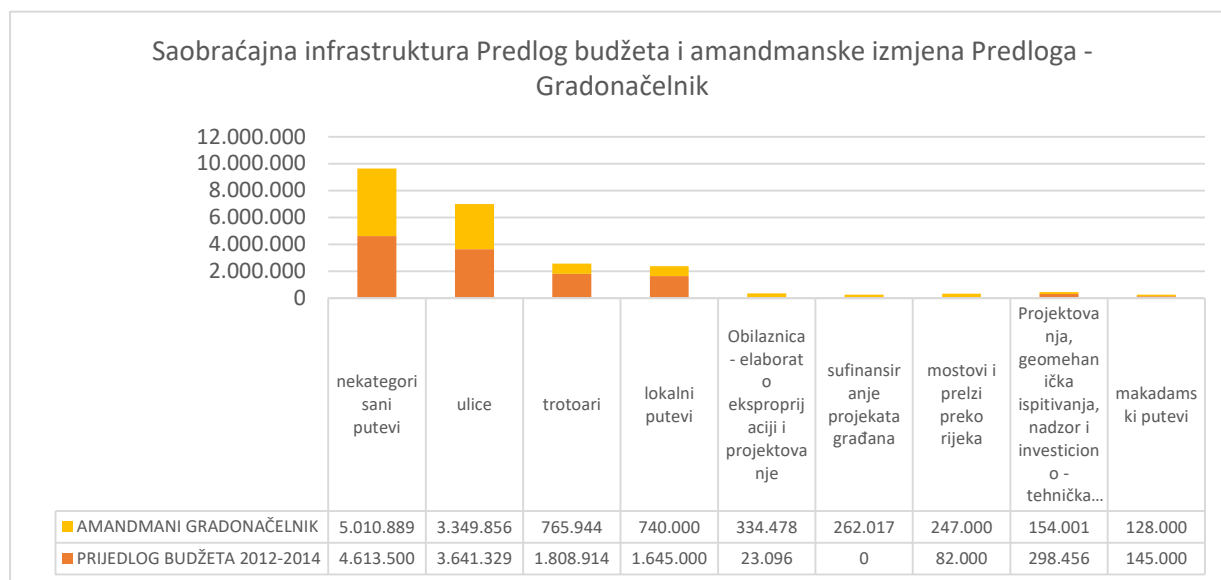
Предлози буџета за 2012, 2013. и 2014. годину, укључујући амандмане градоначелника у име Владе садржавали су издатке за капиталне потребе саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту по структури која је приказана на сљедећим графиконима:

Графикон 7: Структура предлога буџета капиталних потреба комуналне инфраструктуре са измјенама Владе Дистрикта за 2012–2014. годину



Као што се из графикана може уочити, све категорије капиталних пројеката комуналне инфраструктуре су готово удвостручене у износу у односу на првобитни предлог Владе. Потребно је нагласити да пројекти комуналне инфраструктуре нису обухваћени листом приоритетних пројеката у оквиру средњорочног финансијског плана Владе.

Графикон 8: Структура предлога буџета капиталних потреба саобраћајне инфраструктуре са измјенама Владе Дистрикта за 2012–2014. годину



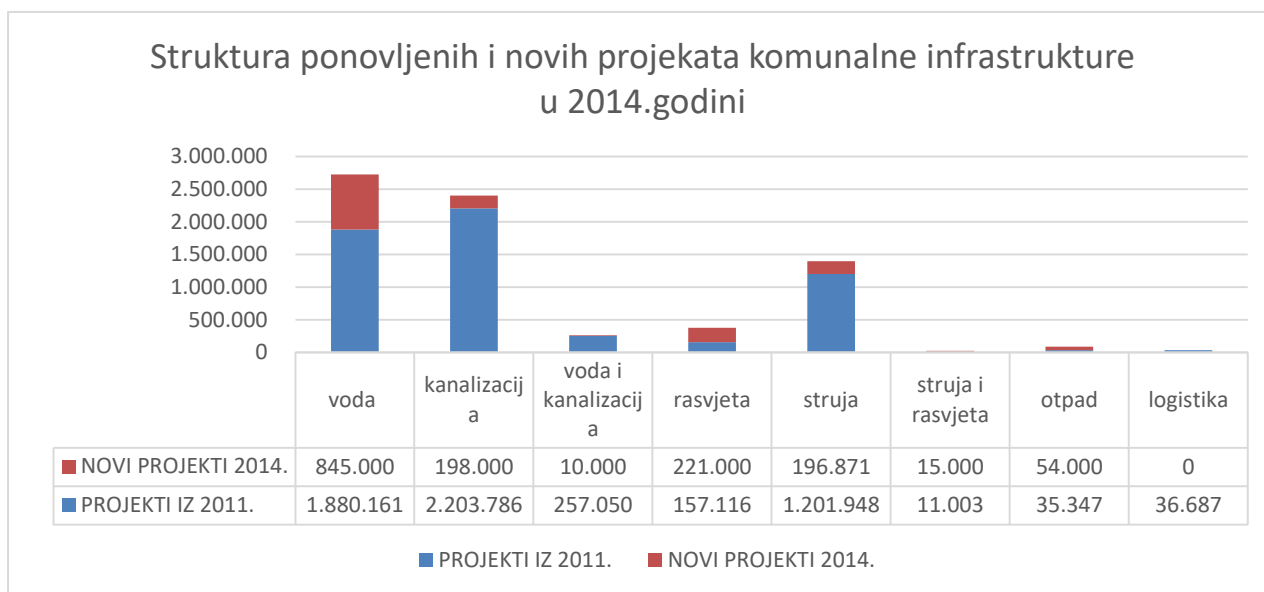
Као и код промјене првобитног предлога Владе по питању капиталних пројеката комуналне инфраструктуре и капитални пројекти саобраћајне инфраструктуре биљеже готово идентичан тренд раста у финансијском смислу.

Сви наведени амандмани градоначелника, односно корекције предлога буџета за 2012–2014. годину су усвојени од стране посланика Дистрикта и увршћени су у буџете за 2012–2014. годину.

Поред наведених, усвојених амандмана, градоначелник је поднио још двадесет седам (27) амандмана везаних за капиталне издатке саобраћајне и комуналне инфраструктуре. Од наведених амандмана, шст (6) није усвојено, док је двадесет један (21) амандман повучен, односно од двадесет једног (21) пројекта се одустало у фази разматрања буџета на сједници парламента Дистрикта.

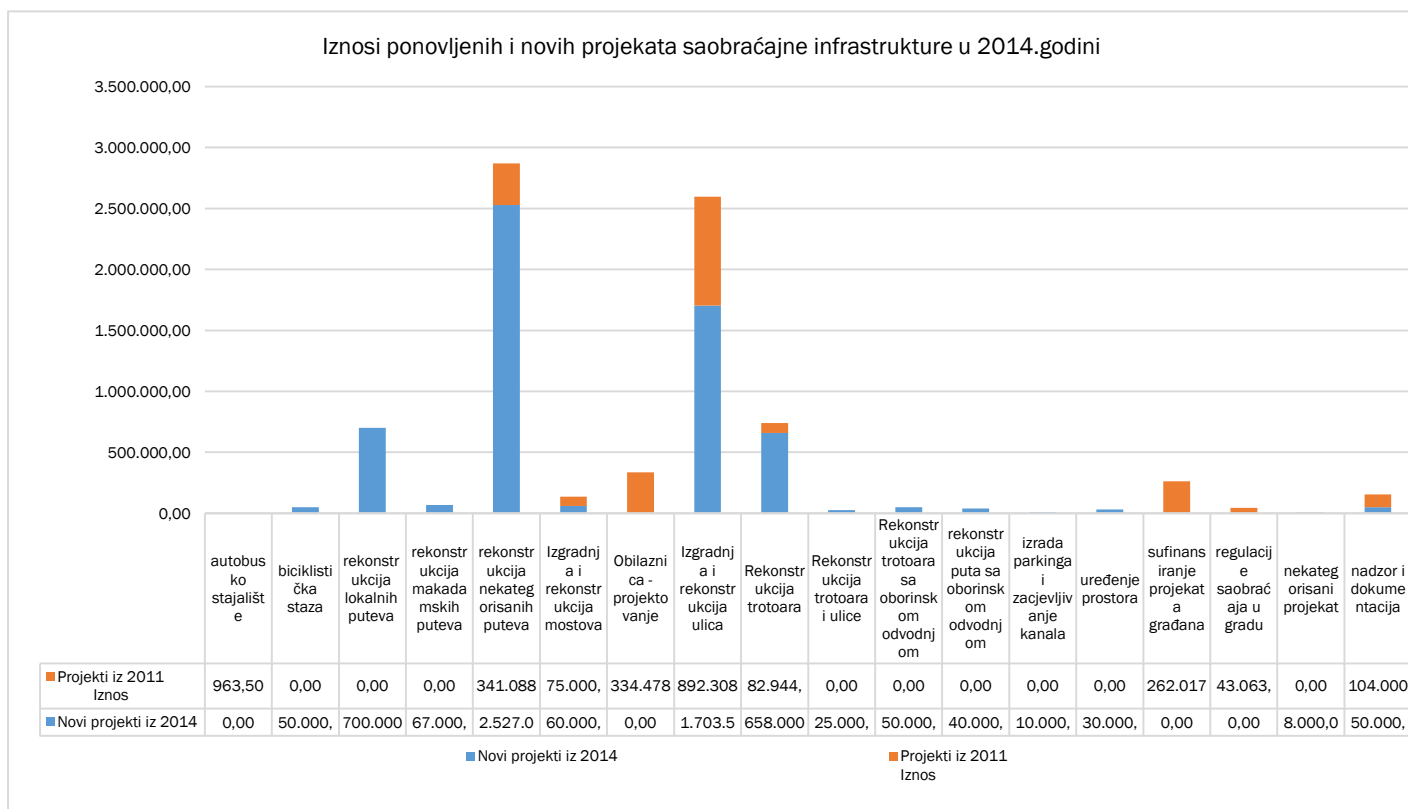
Анализом амандмана на предлог буџета упућених од стране Владе Дистрикта за буџет капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре, односно амандмана градоначелника ревизорски тим је утврдио да су у укупном износу предложених и усвојених амандмана 2014. години у износу од 15.422.380,57 КМ укључени и амандмани којима се обнављају пројекти из 2011. године за које нису утрошена средства у трогодишњем периоду. Поновљени пројекти чине око 50% предложених амандмана или укупно 7.918.961,98 КМ.

Графикон 9: Износи поновљених и нових пројеката комуналне инфраструктуре у 2014. години



Из гореприложеног графикана се уочава да се капитални пројекти из области водоснабдијевања, канализационе и електроенергетске инфраструктуре највише „завлађују“, односно у најмањем износу реализују. Поред наведеног, у посматраном периоду се и даље највише средстава планирало за алоцирање на нове пројекте из ових категорија.

Графикон 10: Износи поновљених и нових пројеката саобраћајне инфраструктуре у 2014. години



Значајно мањи износи и број пројекта се занавља у области саобраћајне, него у области комуналне инфраструктуре. Највише нереализованих и зановљених пројеката присутно је у области изградње и реконструкције улица и некатегорисаних путева.

Приликом израде амандмана за занављање капиталних пројеката, Влада није образложила разлоге због којих средства нису утрошена у предвиђеном року. Такође, ревизијом нисмо утврдили да је Влада вршила анализу оправданости и потреба поновног предлагања наведених капиталних инфраструктурних пројеката у буџет.

Анализом садржаја амандмана, ревизорски тим је уочио да су они сачињавани по истом моделу као и предлози буџета, при чему нема текстуалног објашњења шта се постиже датим измјенама капиталног буџета за инфраструктурне пројекте.

Називи амандмана капиталних пројекта у области саобраћајне и комуналне структуре нису у директној вези са тим да ли се инфраструктурни пројекат тек изграђује или се на постојећем инфраструктурном објекту врши његова реконструкција или промјена намјене, тако да се појам изградња који се користи у називу пројекта, нарочито у капиталним пројектима саобраћајне инфраструктуре односи на радове везане за економски код реконструкције и инвестиционог одржавања. Ревизорски тим је, такође, уочио да дио капиталних пројеката у свом називу не указују на врсту и обим радова који су планирани као на примјер, амандман под називом „Наставак радова у засеоку Лазићи, МЗ Трњаци“³⁴

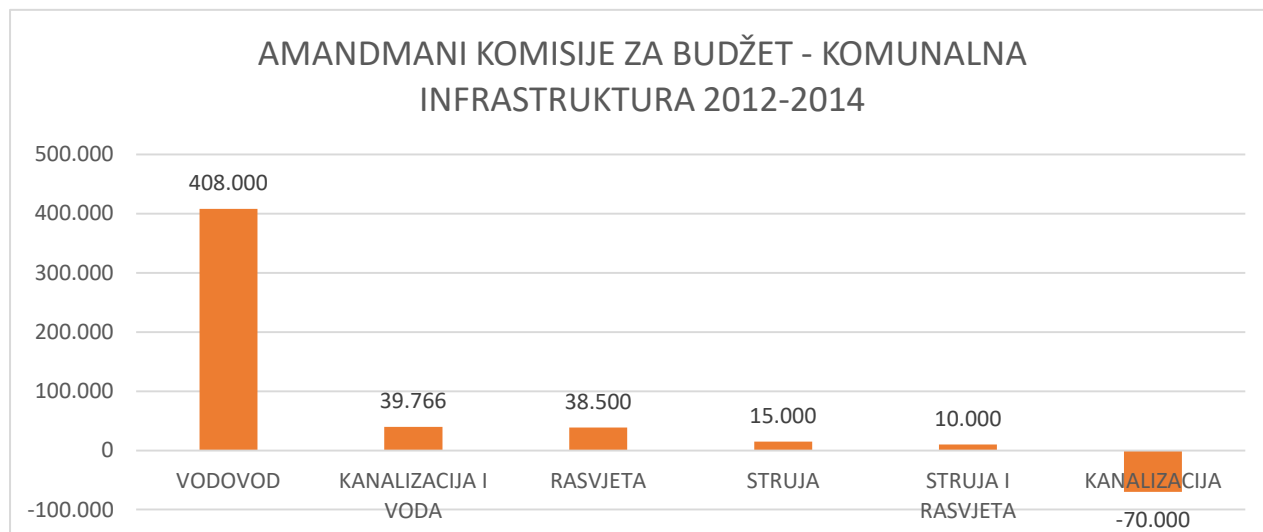
Измијењени предлози буџета – амандмани скупштинске Комисије за буџет и политичких странака

Скупштинска Комисија за буџет је својим амандманима измијенила предлог буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре чиме је кроз двадесет осам (28) усвојених амандмана повећала план капиталних расхода за ове намјена за укупно 876.766,00 КМ.

Капитални расходи за изградњу и реконструкцију	Година на коју се предлог односи	Предлог буџета	Амандмани Комисије за буџет – измјена предлога буџета
		Износ предложених средстава у КМ	Износ предложених средстава у КМ
Комунална инфраструктура	2012.	1.640.000,00	25.000,00
	2013.	7.683.032,41	401.266,00
	2014.	0	15.000,00
Саобраћајна инфраструктура	2012.	4.710.000,00	35.000,00
	2013.	8.249.295,22	380.500,00
	2014.	306.000,00	20.000,00
УКУПНО		22.588.327,63	876.766,00

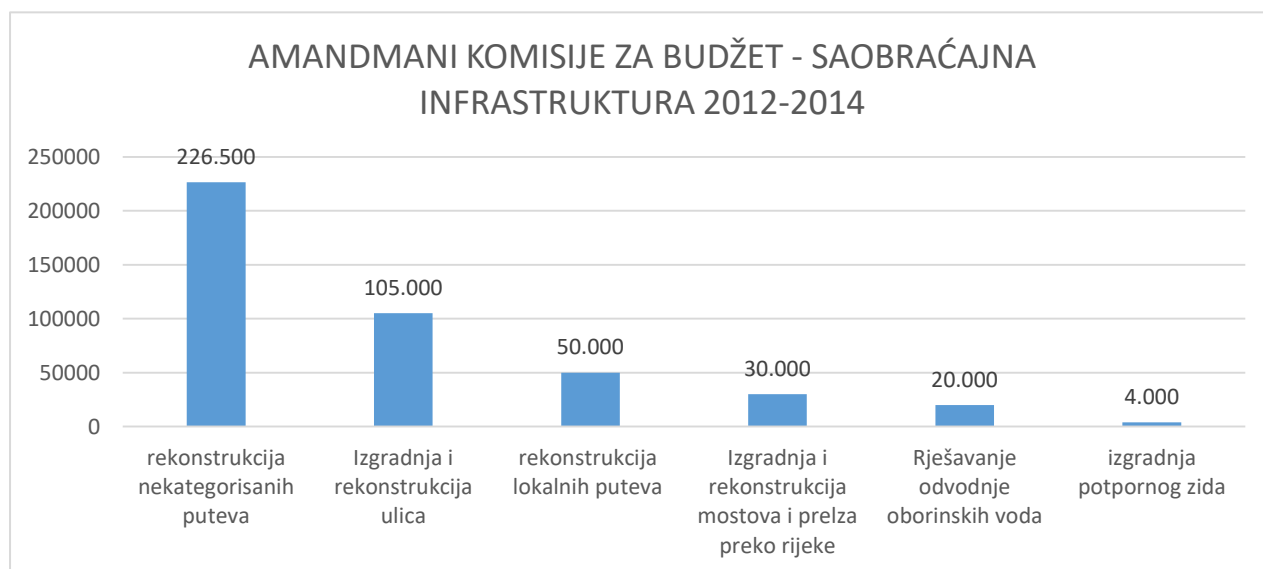
³⁴ ИЗВЈЕШТАЈ О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА БРЧКО ДИСТРИКТА БИХ ЗА ПЕРИОД ОД 1. 1. ДО 31. 12. 2014.: Шифра пројекта 5594

Графикон 11: Амандмани Комисије за буџет на предлог буџета за капиталне пројекте комуналне инфраструктуре



Комисија за буџет је, слично Влади, највише средстава „додала“ за водоснабдијевање Дистрикта.

Графикон 12: Амандмани Комисије за буџет на предлог буџета за капиталне пројекте саобраћајне инфраструктуре



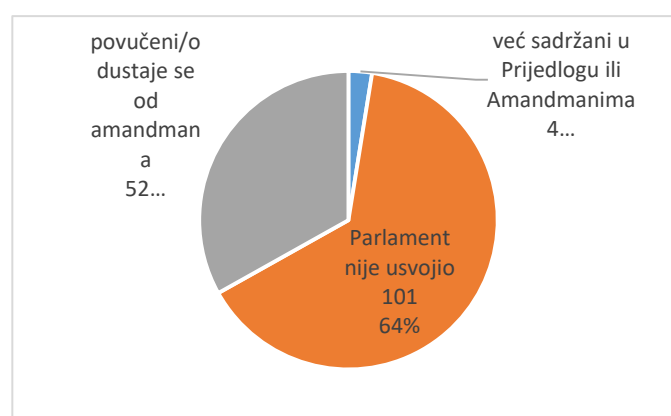
Из горенаведених графикана може се уочити да је Комисија за буџет у истим областима као и Влада, исказала потребу за додатним средствима.

Сви наведени амандмани, односно корекције Предлога буџета за 2012–2014. годину које је сачинила скупштинска Комисија за буџет усвојени су од стране посланика Дистрикта и увршћени у буџете за 2012–2014. годину.

Скупштинска Комисија за буџет је поред наведених, усвојених амандмана, поднијела још седам (7) амандмана везаних за капиталне расходе саобраћајне и комуналне инфраструктуре, од којих четири (4) нису усвојена, а од три (3) капитална пројекта се одустало током скупштинске расправе о усвајању буџета.

Поред наведених амандмана, политичке партије и независни посланици су поднијели 157 амандмана на предлоге буџета 2012–2014. године везаних за капиталне расходе саобраћајне и комуналне инфраструктуре, који након скупштинске расправе и усвајања буџета нису измијенили план.

Графикон 12: Амандмани политичких партија на предлог буџета за капиталне пројекте комуналне инфраструктуре



3.2.2. Буџет капиталних потреба за изградњу и реконструкцију саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту

Након предлога буџета који је сачињен од стране буџетских корисника, корекција и усвајања предлога буџета од стране Владе Дистрикта, одржаних јавних расправа са грађанима и другим заинтересованим странама, те измјена предлога буџета од стране Владе и Скупштине путем амандмана, буџети за 2012–2014. годину су усвојени од стране Скупштине Дистрикта.

У буџетима капиталних потреба 2012–2014. година укупно је усвојен 1.341 капитални пројекат из области саобраћајне и комуналне инфраструктуре.

Капитални расходи за изградњу и реконструкцију	Година на коју се предлог односи	Предлог буџета		Амандмани Владе – измјена предлога буџета	Амандмани Комисије за буџет – измјена предлога буџета	УСВОЈЕНИ БУЏЕТ КАПИТАЛНИХ ПОТРЕБА саобраћајне и комуналне инфраструктуре	
		Износ предложених средстава у КМ	Број капиталних пројеката	Износ предложених средстава у КМ	Износ предложених средстава у КМ	Износ усвојених средстава у КМ	Број капиталних пројеката
Комунална инфраструктура	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
Саобраћајна инфраструктура	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
УКУПНО		22.588.327,63	544,00	19.746.009,78	876.766,00	43.201.103,41	1.341

Из гореприложене табеле учавамо да се почетни предлог буџета који је Влада Дистрикта одобрила, а који је осим за 2014. годину одступио од утврђених горњих граница за капиталних расхода, буџет Дистрикта за 2012–2014. годину кроз предложене измјене од стране Владе и Скупштине Дистрикта увећан за готово 90% на позицијама капиталних пројеката за саобраћајну и комуналну инфраструктуру.

Усвојени буџети, у свом саставу, не садрже план развојних потреба, како је то предвиђено у Закону о буџету. Капитални пројекти из области саобраћајне и комуналне инфраструктуре су усвојени по организационом коду (шифри буџетског корисника), економском коду (под којим се књиже), називу капиталног пројекта и износу који је одобрен за наведени пројекат. Називи пројеката из књиге буџета су сачињени у истој форми као и у предлогу буџета и амандманима на буџет, те садрже све уочене недостатке наведене у претходним секцијама.

3.2.3. Измјене плана буџета – Ребаланси буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту

Измјене и допуне буџета се врше у случају повећања или смањења прихода Дистрикта по истој процедури по којој се врши и доношење буџета, осим што се не организују јавне расправе.

У посматраном периоду 2012–2014. година извршено је пет (5) измјена и допуна буџета, односно ребаланса буџета усљед повећања планираних прихода, један у 2012. години и по два у 2013. и 2014. години.³⁵

Буџетски корисници су у складу с тражењем Владе Дистрикта, Влади и Дирекцији за финансије доставили своје предлоге смањења/повећања средстава одобрених у буџету Дистрикта. Влада је након консултација с буџетским корисницима и Дирекцијом за финансије предложила Скупштини Дистрикта амандмане на буџет, односно ребаланс буџета. Након усвајања ребаланса буџета од стране скупштинских посланика буџет је измијењен.

Кроз поменутих пет (5) ребаланса буџета у периоду 2012–2014. године вршена је корекција плана капиталних потреба, односно корекција финансијских средстава намијењених за капиталне пројекте саобраћајне и комуналне инфраструктуре.

Капитални расходи за изградњу и реконструкцију	Година на коју се предлог односи	Предлог буџета		Амандмани Владе – измјена предлога буџета	Амандмани Комисије за буџет – измјена предлога буџета	УСВОЈЕНИ БУЏЕТ КАПИТАЛНИХ ПОТРЕБА саобраћајне и комуналне инфраструктуре		ИЗМЈЕНЕ И ДОПУНЕ БУЏЕТА КАПИТАЛНИХ ПОТРЕБА саобраћајне и комуналне инфраструктуре	
		Износ предложених средстава у КМ	Број капиталних пројеката	Износ предложених средстава у КМ	Износ предложених средстава у КМ	Износ усвојених средстава у КМ	Број капиталних пројеката	Износ усвојених средстава у КМ	Број капиталних пројеката
Комунална инфраструктура	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
Саобраћајна инфраструктура	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
УКУПНО		22.588.328	544	19.746.010	876.766	43.201.103	1.341	5.892.933	298

Ребалансима су смањена средства за 279 постојећих капиталних пројекта саобраћајне и комуналне инфраструктуре у укупном износу од **-3.244.389,54** КМ. Са друге стране, ребалансима су повећана средства за финансирање постојећег капиталног пројекта саобраћајне инфраструктуре „Пројектовања, надзор и инвестиционо-техничка документација за реализацију капиталних пројеката“ у износу од 300.000,00 КМ.

Поред наведених смањења и повећања средстава за капиталне пројекте саобраћајне и комуналне инфраструктуре, ребалансима су уведени нови капитални пројекти.

³⁵ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бројеви 28/2012, 19/2013, 38/2013, 27/2014 и 48/2014

Ребалансом 2012. године уведен је један нови капитални пројект за развој водоводне инфраструктуре везан за изградњу цјевовода³⁶ у износу од 4.000.000,00 КМ. Ребалансом из 2014. године, за исти пројекат су повучена сва средства.

Другим ребалансом 2013. уведен је један нови капитални пројект за развој комуналне инфраструктуре, под називом „Изградња главног транспортног цјевовода на потезу Фабрика воде до водоторња Вранкићка“ у износу од 3.000.000,00 КМ.

Другим ребалансом 2014. године за развој комуналне инфраструктуре уведено је девет (9) нових капиталних пројеката укупне вриједности од 4.816.252,73 КМ, док је за развој саобраћајне инфраструктуре уведено десет (10) нових капиталних пројеката укупне вриједности 1.064.070,07 КМ. Значајнији износ средства за развој комуналне инфраструктуре односи се на капитални пројекат „Изградња главног транспортног цјевовода на потезу Фабрика воде до водоторња Вранкићка“ у износу од 4.000.000,00 КМ. За развој саобраћајне инфраструктуре, ребалансом су уведени пројекти, а неки од значајнијих су „Наставак реконструкције дијела Улице Узуновића“ укупне вриједности 700.000,00 КМ и три пројекта изградње мостова (на локалном путу Л-4 Брчко–Зовик–Штрепци преко ријеке Зовичице, на локалном путу Л-3 Брка–Маоча–Рашљани преко Рашљанске ријеке, МЗ Рашљани и моста преко Исламовачке ријеке на локалном путу Маоча –Исламовац, МЗ Исламовац) сваки са по 90.000,00 КМ.

Ревизорски тим је уочио да се предлогом буџета и амандманима на буџет за период 2012–2014. године планирају средства за капиталне пројекте у просјечном износу од око 30.000,00 КМ (у распону од 400,28 КМ до 1.000.000,00 КМ), а да се ребалансима уводе капитални пројекти значајнијих износа од по пар милиона КМ. Такође, ревизорски тим је уочио да се највише средстава путем ребаланса уводи за пројекте водоснабдијевања, при чему се прво планира водоснабдијевање индустријских зона, од чега се, такође Ребалансом одустаје и у истом износу се планира други пројекат водоснабдијевања. Напомињемо да пројекти водоснабдијевања нису утврђени као приоритетни пројекти Владе Дистрикта за период 2012–2014. године, а да је за њих планирано највише средстава у како у предлогу буџета, тако и у измјенама предлога путем амандмана, те и у самим измјенама и допунама буџета, односно ребалансима на буџет.

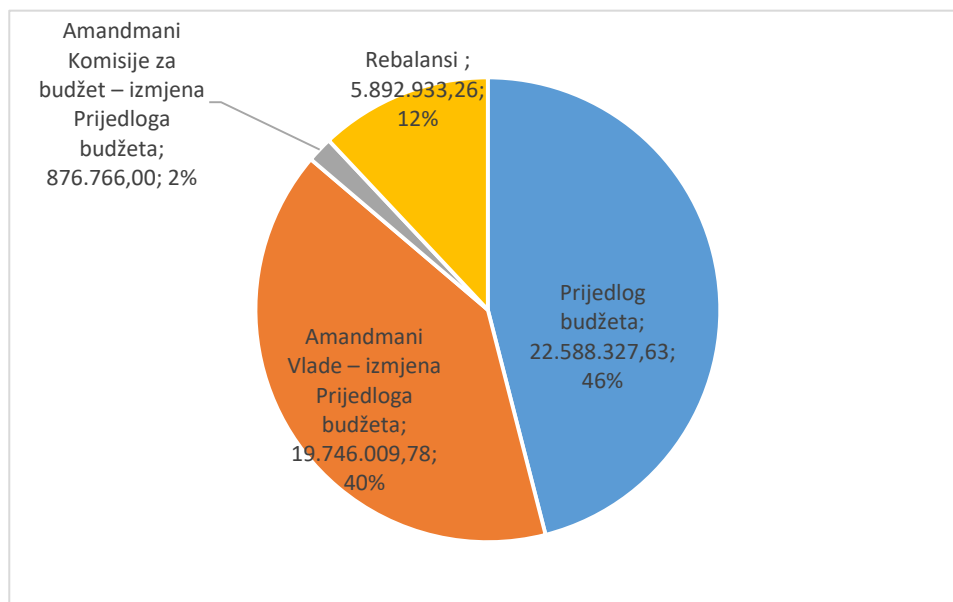
3.2.4. Измјене плана буџета – Од плана буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту до измјена и допуна буџета

Сумирајући до сада наведене податке од предлога буџета, до буџета Дистрикта, можемо уочити да су измјене предлога буџета у периоду 2012–2014. године, кроз амандмане на предлог буџета и

³⁶ Пројекат под називом „Опремање индустријских зона, реализација пројекта "Изградња цјевовода питке воде Плазуље - Брод - Поточари", 2 фаза градње, ставарање услова за водоснабдијевање источног дијела Брчко дистрикта БиХ и успутних индустријских зона“ – шифра пројекта 4087

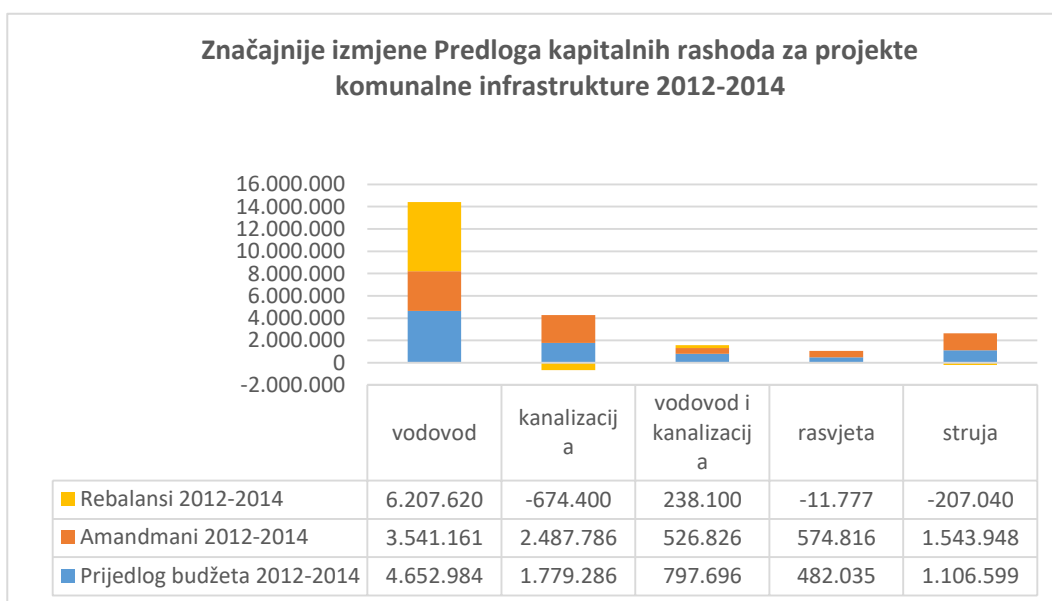
ребалансе буџета увећале првобитан предлог буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту за више од 50% почетног плана.

Графикон 12: Износи предлога и измјена предлога буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре



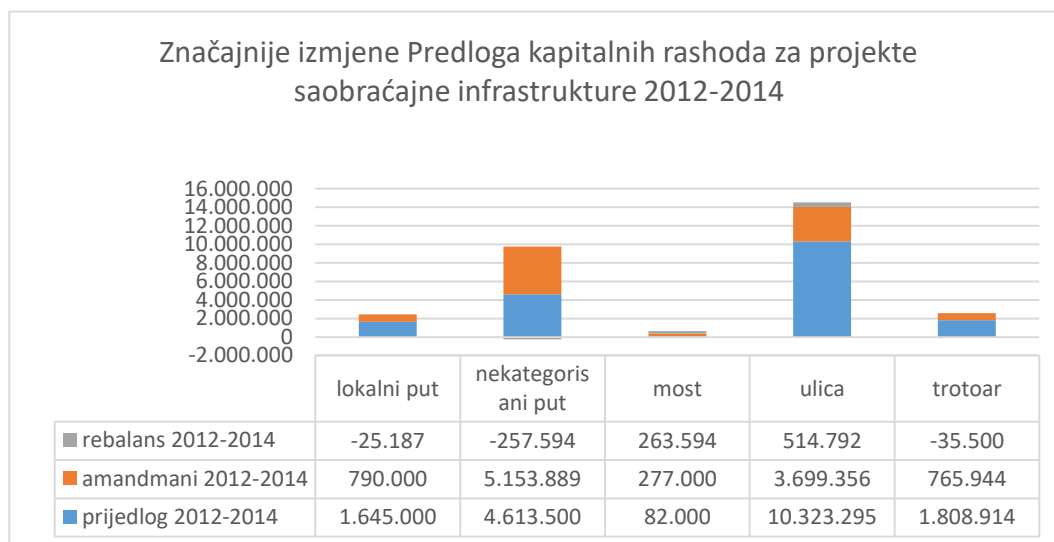
Измјене предлога буџета капиталних потреба комуналне инфраструктуре у периоду 2012–2014. године, као што смо напоменули, највише су утицале на пројекте изградње и реконструкције водоводне мреже у Дистрикту.

Графикон 13: Структура значајнијих измјена предлога капиталних расхода за пројекте комуналне инфраструктуре 2012–2014.



Измјене предлога буџета капиталних потреба саобраћајне инфраструктуре у периоду 2012–2014. година најзначајнији утицај су имале на пројекте изградње и реконструкције некатегорисаних путева и улица у Дистрикту.

Графикон 14: Структура значајнијих измјена предлога капиталних расхода за пројекте саобраћајне инфраструктуре 2012–2014.



Однос предлога буџета, измјена предлога буџета и измјена и допуна буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре значајно је варирао у посматраном периоду 2012–2014. године. Предлог буџета је био основ за доношење буџета капиталних инфраструктурних потреба 2013. године (са удјелом од 87% у укупном буџету капиталних потреба за инфраструктурне пројекте у 2013. години). Измјене предлога буџета, односно амандмани на предлог буџета чинили су основ за доношење буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте у 2014. години (са удјелом од 75% у укупном буџету капиталних потреба за инфраструктурне пројекте у 2014. години). Измјене предлога буџета, односно амандмани из 2014. године, садржавали су преко 7 милиона КМ или око 50% поновљених капиталних инфраструктурних пројеката планираних у 2011. години и нереализованих до 2014. године.

Значајнија средства, преко 4,5 милиона КМ, за капиталне пројекте прије свега комуналне, а потом и саобраћајне инфраструктуре планирана су измјенама и допунама буџета у децембру 2014. године. Према Извјештају о извршењу буџета Брчко дистрикта БиХ за период од 1. јануара до 31. децембра 2014, на дан 31. 12. 2014. године буџет Дистрикта је био у дефициту за око 5 милиона КМ.

Графикон 15: Однос предлога буџета, измјена предлога буџета и измјена и допуна буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре по годинама



Сумирајући све горенаведено, уочили смо да не постоји јасна веза између стратешког плана развоја Дистрикта, општих политика које одређују приоритете у раду Владе Дистрикта и средњорочног финансијског планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре. Такође, није утврђена јасна веза између средњорочног и годишњег финансијског планирања у области изградње и реконструкције саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту, по питању утврђивања приоритетних капиталних пројеката и утврђеног максимума средстава за њихову реализацију.

Влада Дистрикта чини основни стуб у годишњем финансијском планирању капиталних потреба изградње и реконструкције саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту, при чему одступа од утврђених максимума средњорочног плана који је сама утврдила, те у току процеса усвајања буџета значајно мијења план финансијских средстава за развој инфраструктуре Дистрикта.

Као што смо у уводном дијелу истакли, један од основних принципа планирања буџета је сачинити буџет који је остварив и у којем се одговарајућа средства додјељују највећим приоритетима. Сходно наведеном, приликом планирања буџета, потребни су критеријуми на основу којих се утврђује које капиталне пројекти ће Влада планирати у буџет и из ког извора финансирања.

3.3. Критеријуми

У Дистрикту, поред постојања стратегије развоја и општих политика, није сачињен план развојних програма као ни дугорочни и средњорочни планови изградње и/или реконструкције саобраћајне и комуналне инфраструктуре.

Дио капиталних пројеката саобраћајне и комуналне инфраструктуре појединачно планирају Одјељење за јавне и Одјељење за комуналне послове на основу утврђеног стања инфраструктурних објеката на терену, дио пројеката је планиран након спроведених јавних расправа и указаних потреба од стране грађана и других заинтересованих страна. Резултат наведеног начина планирања је велики број капиталних пројеката за развој инфраструктуре Дистрикта са малим појединачним износом средстава (1.341 капитални пројекат просјечног износа од око 30.000,00 КМ, у распону од 400,28 КМ до 1.000.000,00 КМ).

Циљ планирања буџета у цијелости, те самим тим и буџета капиталних потреба за инфраструктуру је минимум улагања за постизање максималних могућих ефеката. Како би се наведени циљ постигао, у складу са презентованим теоријским дијелом у уводним излагањима, потребно је утврдити јасне критеријуме на основу којих се од свих потенцијалних капиталних инфраструктурних пројеката, на основу утврђених потреба и могућности може извршити оцјењивање и рангирање пројеката, те у складу са тим планирати и алоцирање расположивих буџетских средстава на појединачне пројекте према начињеној листи приоритета.

У Дистрикту нису утврђени јасни критеријуми на основу којих се врши предлог алоцирања средстава за капиталне пројекте саобраћајне и комуналне инфраструктуре, нити утврђује њихова социјална и економска оправданост.

Анализом датих годишњих образложења извршења додијељеног буџета, а посебно образложења ниског степена реализације средстава за капиталне инфраструктурне пројекте од стране Одјељења за јавне послове и Одјељења за комуналне послове, можемо утврдити да се дио капиталних пројеката не реализује због:

- недостатка институционалних могућности (недостатак људских ресурса, недостатак простора, аутомобила, спорост у поступку рјешавања имовинско-правних односа и сл.);
- недостатка законских могућности (планирање инфраструктурних пројеката који нису у складу са просторно планском документацијом);
- недостатка техничких могућности (средства се планирају прије него што се утврде техничке могућности за провођење пројекта, а посебно у области водоснабдијевања и канализације);
- недостатка координације у планирању капиталних пројеката (пројекти саобраћајне и комуналне инфраструктуре који су по својој природи повезани се планирају засебно).

Могућности за провођење инфраструктурних капиталних пројеката се утврђују, не прије, него након усвајања Буџета, што је нарочито изражено у области комуналне инфраструктуре гдје се у оквиру прве фазе реализације пројеката у документима наводи „прибављање иницијалних информација за конкретне буџетске позиције од представника локалне заједнице или креатора амандмана“³⁷ уз образложење да се из назива буџетске позиције не може закључити о каквом се конкретном послу ради.

Сви посматрани капитални пројекти планирани су из сопствених средстава. Нису утврђени критеријуми којима се за капиталне инфраструктурне пројекте одлучује за избор оптималног начина финансирања пројеката и процјене његовог утицаја на текући буџет.

Осим финансијског плана, да би буџет капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре био остварив, неопходно је и његово оперативно планирање.

3.4. Финансијско и оперативно планирање инфраструктурних пројеката

Оперативно планирање у Дистрикту се врши једном годишње у оквиру Плана рада Владе Дистрикта који се доставља Скупштини Дистрикта на усвајање.

План рада Владе кога чине појединачни планови одјељења, Канцеларије градоначелника, Канцеларије за управљање јавном имовином и Канцеларије координатора Дистрикта.

Планови рада Одјељења за јавне послове и Одјељења за комуналне послове садрже као један од основних циљева рада реализацију капиталног буџета. Наведени циљ је општи, није конкретизован и уз њега нису везане планиране активности на реализацији појединачних пројеката, носиоци пројекта или одговорна лица, рокови за реализацију, планирана средства и слично.

Планови рада се не везују за процес планирања буџета и не врше се измјене и корекције Плана рада упоредо са измјенама буџета.

Све до сада написано указује на то да се процесу планирања буџета за развој капиталне инфраструктуре прилази независно од свеобухватнијег планирања, стратешког, развојног, средњорочног, па чак независно и од оперативног планирања.

У претходним налазима дотакли смо се само дјелимично транспарентности финансијског планирања буџета за капиталне потребе саобраћајне и комуналне инфраструктуре. У наставку текста,

³⁷ Одговор на посланичко питање (број Акта: 08-561ВР-01/15-П од 23.12.2015.године) и Списак радњи и активности са процијењеним трајањем које је потребно обавити прије увођења извођача радова у посао (интерни документ Одјељења)

посматраћемо процес планирања буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте са аспекта његове транспарентности.

3.5 Транспарентност финансијског планирања буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте

Транспарентност представља отвореност о политичким намјерама, формулисању и спровођењу, те је кључни елемент доброг управљања. Буџет је најважнији докуменат политика владе у којем се усклађују и примјењују, у конкретном смислу, политички циљеви. Транспарентност буџета се дефинише као потпуно и праводобно објављивање свих релевантних фискалних информација на системски начин (OECD)³⁸.

У фази планирања буџета, нарочито буџета капиталних инфраструктурних пројеката, кључни документи који требају бити доступни јавности су ДОБ, предлог буџета, планови развојних пројеката, буџет, измјене и допуне буџета, док би објављивање критеријума за предлагање финансирања капиталних инфраструктурних пројеката било пожељно.

У складу са Законом о буџету Дистрикта (члан 13), обавеза Владе и Дирекције Дистрикта је да најкасније до 15. јула текуће године објави ДОБ на званичној веб-страници Дирекције и Владе.

Ревизијом смо утврдили да је на званичној веб-страници

<http://www.bdcentral.net/index.php/ba/budzet-brcko-distrikta-bih?layout=default>) објављен само ДОБ за период 2012–2014. година, док остали ревидирани ДОБ-ови нису објављени.

Иако не постоји законом прописана обавеза објављивања предлога буџета и Измјена и допуна буџета Дистрикта, у циљу транспарентности исти би требали бити објављени, како би јавност имала увид у све релевантне измјене буџета.

Јавност је упозната с предлозима буџета током провођења јавних расправа које се организују прије усвајања буџета.

У предлозима буџета, као што смо навели у претходним секцијама Налаза, предложени капитални инфраструктурни пројекти презентују се по организационом и економском коду као листа капиталних пројеката. Називи капиталних пројекта у области саобраћајне и комуналне структуре нису у директној вези са тим да ли се инфраструктурни пројекат тек изграђује или се на постојећем инфраструктурном објекту врши његова реконструкција или промјена намјене, тако да се појам изградња који се користи у називу пројекта, нарочито у капиталним пројектима саобраћајне инфраструктуре односи на радове везане за економски код реконструкције и инвестиционог одржавања. Дио капиталних пројеката у свом називу не указује на врсту и обим радова који су планирани или не указује на локацију на којој

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

радови треба да се изведу. У предлозима буџета Дистрикта за 2012.-2014.годину, налазе се и пројекти под истим називом.

Јавност није упозната са плановима развојних пројеката, приоритетним пројектима, као ни са критеријумима на основу којих се доносе одлуке да ли се одређени инфраструктурни капитални пројекат може планирати у буџету или не.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију је посматрањем и анализирањем проблема планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту, дошла до закључка да процес планирања није ефикасан и транспарентан.

Ради боље прегледности, закључке ћемо представити у складу са постављеним ревизорским питањима.

4.1. Ефикасност процеса планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту

Ревизијом није утврђено постојање јасне везе између стратешког плана развоја Дистрикта, општих политика које одређују приоритете у раду Владе Дистрикта и средњорочног финансијског планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре. Планови изградње и/или реконструкције саобраћајне комуналне инфраструктуре у Дистрикту се базирају на краткорочним финансијским плановима. Секторске стратегије у области развоја инфраструктуре нису развијене. Стратегија развоја и Опште политике Дистрикта иако обухватају развој инфраструктуре у Дистрикту, нису преточене у акционе планове и конкретне пројекте за остваривање утврђених политика.

Финансијско планирање буџета капиталних потреба за инфраструктурне пројекте врши се у оквиру средњорочног и годишњег финансијског планирања. Ревизијом смо уочили да није утврђена јасна веза између средњорочног и годишњег финансијског планирања у области изградње и реконструкције саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту. Годишње финансијско планирање капиталних инфраструктурних пројеката значајно одступа од горњих граница средстава утврђених средњорочним финансијским планом Владе (ДОБ), односно прелиминарним нацртом буџета.

Влада Дистрикта сачињава и усваја предлог буџета, а затим кроз амандмане градоначелника врши измјену усвојеног предлога чиме значајно одступа од првобитно усвојеног плана повећавајући га, како у финансијском дијелу (за око 85%), тако и оперативном дијелу (повећавајући број капиталних инфраструктурних пројеката за више од 100%). Након усвајања буџета, Влада Дистрикта предлаже значајне измјене и допуне капиталних инфраструктурних пројеката, те путем ребаланса повећава своје претходне предлоге (предлог буџета и измјена предлога буџета путем амандмана градоначелника) у финансијском дијелу (за око 14%) и у оперативном дијелу (увођењем нових, већих капиталних инфраструктурних пројеката).

Критеријуми за утврђивање социјално-економске оправданости пројеката, алоцирање средстава за капиталне пројекте и избор оптималног начина финансирања у Дистрикту нису утврђени.

Оперативно и финансијско планирање капиталних инфраструктурних пројеката у Дистрикту не представљају двије стране исте медаље, то јест, оперативни планови рада не везују за процес планирања буџета и не врше се измјене и корекције плана рада са измјенама буџета.

Сумирајући све горенаведено, процесу планирања буџета за развој капиталне инфраструктуре у Дистрикту се прилази независно од свеобухватнијег планирања, стратешког, развојног, средњорочног, па чак независно и од оперативног планирања. Резултат наведеног начина планирања је велики број капиталних пројеката за развој инфраструктуре Дистрикта са малим појединачним износима средстава (1.341 капитални пројекат просјечног износа од око 30.000,00 КМ, у распону од 400,28 КМ до 1.000.000,00 КМ) за које се тек након усвајања Буџета утврђују институционалне, законске и техничке могућности за њихову реализацију, те утврђује *post factum* потреба за сарадњом у планирању ресурса за спровођење повезаних капиталних пројеката комуналне и саобраћајне инфраструктуре.

4.2 Транспарентност процеса планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту

У процесу планирања буџета капиталних потреба саобраћајне и комуналне инфраструктуре у Дистрикту се не објављују све релевантне информације.

Средњорочни финансијски планови Дистрикта, иако постоји законска обавеза, након 2012. године не објављују се.

Јавност Дистрикта није упозната са плановима развојних пројеката, приоритетним пројектима, као ни са критеријумима на основу којих се доносе одлуке да ли се одређени инфраструктурни капитални пројекат може планирати у буџету или не и из којих средстава.

Документи доступни јавности (предлог буџета током јавне расправе, буџет) капиталне пројекете објављују са називима који не садрже потпуне информације о врсти, обиму предвиђених радова или локацији, те се у истом документу могу наћи пројекти под истим називом али различитим финансијским износима.

Сумирајући све речено, ревизорски тим је закључио да планирање капиталних потреба за развој инфраструктуре у Дистрикту одражава појединачне иницијативе буџетских корисника и грађана, умјесто да представља дио шире секторске стратегије. Другачије речено, планирање капиталних пројеката за развој инфраструктуре у Дистрикту се базира на импуту (исказаној потреби), умјесто на оутпуту (ономе што у одређеном временском периоду желимо постићи).

Резултат неефикасности и нетранспарентности у планирању буџета капиталних потреба за развој инфраструктуре је велики број капиталних пројеката малог финансијског износа за које прије кандидовања нису утврђене могућности да се наведени пројекти и реализују, на шта упућује и веома низак степен реализације буџета капиталних потреба.

5. ПРЕПОРУКЕ

Планирање развоја Дистрикта, кроз планирање реалног и остваривог буџета капиталних пројеката од значаја је за развој ове заједнице.

Као што смо у претходним поглављима истакли, процес планирања финансијских средстава за капиталне инфраструктурне пројекте у Дистрикту се одвија без јасне везе са стратешким плановима, без развијених дугорочних планова изградње и реконструкције саобраћајне и комуналне инфраструктуре, односно без јасно утврђених планова развојних потреба инфраструктуре и дефинисаних приоритета. Такође, средњорочно и годишње финансијско планирање нису хармонизовани. Планирање финансијских средстава се одвија независно од оперативног планирања, без јасно утврђених критеријума социјално-економске оправданости за алоцирање средстава и начина финансирања. Планирање се врши парцијално, односно посебно за саобраћајну и комуналну инфраструктуру, без обзира на њихову међусобну повезаност. Сходно наведеном долази до честих и значајних промена планова и слабе реализације средстава, те незадовољства грађана и заинтересованих у процесу због ограниченог приступа информацијама и неизвјесности реализације капиталних инфраструктурних пројеката.

Са циљем да се допринесе ефикаснијем и транспарентнијем планирању буџета капиталних потреба, Канцеларија за ревизију предлаже слиједеће препоруке Влади Дистрикта:

Хармонизовати процесе планирања капиталних потреба у Дистрикту кроз успостављање везе стратешког, оперативног и финансијског планирања, дугорочног и годишњег планирања.

- Потребно је да Влада Дистрикта утврди план развојних потреба изградње и реконструкције инфраструктуре у Дистрикту заснован на постојећим стратешким документима, чиме би се успоставила веза између више постојећих стратешких докумената, финансијског и оперативног планирања капиталних потреба.
- Неопходно је да средњорочни и годишњи планови буду усклађени, како међу собом, тако и са оперативним плановима, како би се успоставио процес јединства у финансијском и оперативном планирању капиталних потреба у Дистрикту.

Успоставити јасне критеријуме за алоцирања средстава и избор оптималног начина финансирања за инфраструктурне капиталне пројекте.

- Потребно је да Влада Дистрикта утврди јасне критеријуме за избор инфраструктурних пројеката из плана развојних потреба изградње и реконструкције инфраструктуре у Дистрикту, као и избор начина њиховог финансирања, како би се вршио јединствен одабир капиталних пројеката оријентисан ка резултатима.

Потпуно и правовремено објављивање свих релевантних информација везаних за планирање буџета капиталних потреба и буџета уопште.

- Потпуним и правовременим објављивањем плана развојних потреба изградње и реконструкције инфраструктуре у Дистрикту, критеријума за избор финансирања капиталних пројеката и средњорочног и годишњег финансијског плана, обезбиједила би се већа транспарентност и подигла одговорност у процесу планирања буџета капиталних потреба.

Свеобухватним планирањем капиталних пројеката, како је горе наведено, Влада Дистрикта би дефинисала систем приоритета у изградњи и реконструкцији изводивих инфраструктурних пројеката и планирала средства руководећи се принципом најповољнијег односа између уложених средстава и постигнутих ефеката.

Тим за ревизију

Амра Илић, члан тима

Ивана Гаврић, вођа тима

РЕФЕРЕНЦЕ

Публикације

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

Стратешки документи Дистрикта

1. Одлука о усвајању Стратегије развоја Брчко дистрикта БиХ за период 2008–2017. године. Скупштинска одлука бр.: 01-02-156/09 од 17. новембра 2009. године
2. Општа политика Брчко дистрикта БиХ за период 2010–2012. године. Скупштинска одлука бр.: 01-02-192/10 од 24. фебруара 2010. године
3. Општа политика Брчко дистрикта БиХ за период 2013–2016. године. Скупштинска одлука бр.: 01-02-110/13 од 5. јуна 2013. године

Закони

1. Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине
2. Закон о буџету Брчко дистрикта БиХ „Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ“ бројеви 34/08 и 40/15
3. Закон о Влади Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бројеви 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08, 14/10 и 28/12
4. Закон о путевима Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бројеви 43/04, 17/09 и 9/13

Правилници

1. Правилник о начину припреме захтјева за израду буџета Брчко дистрикта БиХ, број: 04.2-02-934/09 од 15. 6. 2009. године

Извјештаји и дописи

1. Дирекција за финансије Брчко дистрикта БиХ: Извјештај о извршењу буџета брчко дистрикта бих за период од 1. 1. до 31. 12. 2014, Брчко марта 2015. године
2. Одговор на посланичко питање (број Акта: 08-561BP-01/15-П од 23. 12. 2015. године) и Списак радњи и активности са процијењеним трајањем које је потребно обавити прије увођења извођача радова у посао (интерни документ Одјељења)

ПРИЛОЗИ

Буџетски календар Дистрикта – прописано и остварено 2012–2014.

	Задатак	Одговорност	Датум у буџетском календару (или закону)	Стварни датум за припремање буџета за 2012. годину	Стварни датум за припремање буџета за 2013. годину	Стварни датум за припремање буџета за 2014. годину
1	Достављање инструкција бр. 1 за израду ДОБ-а	Дирекција за финансије	31.01.	28.01.2011	29.02.2012.	04.02.2013
2	Средњорочна макроекономска и фискална прогноза (синтетички приказ пројекције прихода)	Дирекција за економско планирање, УИО, Дирекција за финансије	28.04.			
3	Попуњавање и достављање табела прегледа приоритета буџетских корисника	Буџетски корисници	15.04.	15.04.2012.	15.04.2012.	15.04.2012.
4	Достављање нацрта плана о економској и фискалној политици градоначелнику	Дирекција за финансије	30.04.			
5	Припрема ДОБ-а	Дирекција за финансије	15.06.			
6	Достављање ДОБ-а Влади на усвајање	Дирекција за финансије	15.06.			
7	Усвајање ДОБ-а на Влади	Влада Дистрикта	30.06.	15.11.2011	13.07.2012.	12.07.2013
8	Достављање ДОБ-а као информације Скупштини Дистрикта и објава на веб-страници	Влада Дистрикта/ Дирекција за финансије	15.07.		16.07.2012.	
9	Припрема и достављање буџетске инструкције бр. 2 свим одјељењима и институцијама	Дирекција за финансије / Градоначелник	01.07.	18.11.2011	18.07.2012.	16.07.2013
10	Достављање буџетских захтјева Дирекцији за финансије	Одјељења и институције	01.08.			
11	Ревидирање процјене прихода одобрених у ДОБ-у и израда аналитичког приказа пројекције прихода	Дирекција за финансије	01.09.			
12	Разматрање захтјева за буџет одјељења и институција, састанци са шефовима одјељења ради вршења неопходних измјена, усклађивање тј.ажурирање буџетских оквира. Усклађивање расхода са очекиваним приходима, након чега Дирекција за финансије доставља предлог буџета Влади на разматрање	Дирекција за финансије	15.09.		02.10.- 05.10.2012.	
13	Достављање нацрта предлога буџета Влади на разматрање	Дирекција за финансије	15.09.		21.02.2013.	
14	Влада Дистрикта расправља о предлогу, предлаже измјене и усваја предлог	Влада Дистрикта	23.09.			
15	Предлог буџета се штампа и подноси Скупштини Дистрикта	Влада Дистрикта	30.09.		22.02.2013.	
16	Комисија за буџет Скупштине започиње процес разматрања предлога буџета и организује јавне расправе	Скупштинска комисија за буџет	31.10.			
17	Скупштинска комисија за буџет разматра коментаре и предлоге грађана кроз амандмане овлашћених предлагача	Скупштинска комисија за буџет	15.11.			
18	Скупштинска комисија за буџет доставља Скупштини амандмане на предлог буџета и Скупштина разматра исте и усваја буџет	Скупштина	30.11.	01.04.2012	28.03.2013	04.12.2013
19	Презентација коначног буџета одјељењима и институцијама	Дирекција за финансије	31.12.			
20	Буџет се ставља у службени формат и дистрибуира шефовима одјељења, институција, Скупштини Дистрикта и ОХР-у и објављује у Службеном гласнику Дистрикта	Дирекција за финансије и Стручна служба Скупштине	31.12.			

Остварење буџета Дистрикта 2012-2014

Економски код	ОПИС	Буџет 2012.	Остварење 2012.	% остварења 2012.	Буџет 2013.	Остварење 2013.	% остварења 2013.	Буџет 2014.	Остварење 2014.	% остварења 2014.
611100	Бруто плате и накнаде	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	Накнаде трошкова запослених и скупштинских посланика	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	Доприноси послодавца	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	Путни трошкови	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	Издаци за енергију	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	Издаци за комуналне услуге	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	Набавка материјала и ситног инвентара	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	Издаци за услуге превоза и горива	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	Унајмљивање имовине и опреме	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	Издаци за текуће одржавање	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	Издаци осиг. банк. и услуга платн. промета	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	Уговорене услуге	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	Грантови другим нивоима владе	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	Грантови појединцима	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	Грантови непрофитним организацијама	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	Субвенције јавним предузећима	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	Субвенције приватним предузећима	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	Капитални грантови појединцима, непрофитним организацијама				3.109.745,51	3.010.000,00	96,79	0,00		
616200	Издаци за иностране камате	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	Камате на домаћа позајмљивање	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	Остале накнаде везане за позајмљивање	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	Отплата дугова примљених кроз државу				646.986,00	646.985,83	100,00	1.293.971,69	1.293.971,69	100,00

823300	Отплате домаћег задуживања	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	УКУПНО текући буџет са отплатом домаћег задуживања	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	Набавка земљишта и шума	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	Набавка грађевина	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	Набавка опреме	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	Набавка осталих сталних средстава	20.000,00	14.545,44	72,73	20.000,00	12.404,98	62,02	38.500,00		0,00
821500	Набавка сталних средстава у облику права	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	Реконструкција и инвестиционо одржавање	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
	капитални издаци у 2013 - без шифре пројекта					33.012,03				
	финансирање из кредита				3.000.000,00					
II	БУЏЕТ КАПИТАЛНИХ ПОТРЕБА	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	УКУПНО БУЏЕТ (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

План и остварење прихода 2012-2014.

ГОДИНА	ПЛАН ПРИХОДА	ОСТВАРЕЊЕ ПРИХОДА	Процент остварења прихода	ПЛАН ПОРЕСКИХ ПРИХОДА	Процент планираних пореских прихода у плану прихода (4/1)	ОСТВАРЕЊЕ ПОРЕСКИХ ПРИХОДА	Процент остварења пореских прихода у односу на план прихода (6/4)	Процент остварења пореских прихода у односу на укупно остварење прихода (6/2)	ИНДИРЕКТНО ОПОРЕЗИВАЊЕ	Учешће индиректних пореза у укупном остварењу прихода (9/2)	Учешће индиректних пореза у укупном остварењу пореских прихода (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
пројечна вриједност	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

Извршења капиталног буџета Дистрикта за 2012, 2013. и 2014. годину

	План капиталног буџета КМ	Реализовано до 31. 12. 2013.	РЕАЛИЗОВАНО у извјештајном периоду КМ	Расположиво	% реализације
1	2	3	4	5	6 (3+4)/2
БУЏЕТ КАПИТАЛНИХ ПОТРЕБА 2014. Г.	41.147.065,38		5.899.882,54	35.247.182,84	14,34
БУЏЕТ КАПИТАЛНИХ ПОТРЕБА 2013. Г.	30.958.601,98	4.681.135,93	8.255.968,47	18.021.497,58	41,79
БУЏЕТ КАПИТАЛНИХ ПОТРЕБА 2012. Г.	23.943.304,67	11.239.843,06	4.634.631,04	8.068.830,57	66,30
УКУПНО БУЏЕТИ КАПИТАЛНИХ ПОТРЕБА	96.048.972,03	15.920.978,99	18.790.482,05	61.337.510,99	36,14
Изградња главног транспортног цјевовода на потезу фабрика воде до водоторња Вранкићка (задужење)	3.000.000,00			3.000.000,00	0,00
СВЕГА	99.048.972,03	15.920.978,99	18.790.482,05	64.337.510,99	35,04

Према Извјештају о ревизији финансијског пословања Одјељења за комуналне послове за период од 1. јануара до 31. децембра 2014. године, реализација капиталног буџета овог буџетског корисника је следећа:

Година одобрења	Планирано	Извршено до 2014. г.	Извршено 2014. г.	Остатак	% извршења
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
Укупно 2012-2014.	23.773.575,65	1.352.355,66	2.288.799,97	20.132.420,02	15,32

Према Извјештају о ревизији финансијског пословања Одјељења за јавне послове за период од 1. јануара до 31. децембра 2014. године, реализација капиталног буџета овог буџетског корисника је следећа:

Година одобрења	Планирано	Извршено до 2014. г.	Извршено 2014. г.	Остатак	% извршења
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
Укупно 2012-2014.	28.764.498,37	4.053.457,20	4.692.420,04	20.018.621,13	30,41

