

Ismet Dedeić

ANALIZA

**UPRAVLJANJA PLANIRANJEM RAZVOJA,
PROSTORNIM PLANIRANJEM, KAPITALNIM ULAGANJIMA I
JAVNOM IMOVINOM U BRČKO DISTRIKTU BIH**

Naručilac: Vlada Brčko distrikta BiH

Brčko, novembar 2018. godine

SADRŽAJ

UVOD

1. DRUŠTVENO PLANIRANJE I UPRAVLJANJE RAZVOJEM

- 1.1. Nosioци, koordinacija i praksa društvenog planiranja
- 1.2. Vrste razvojnih planova
- 1.3. Proces kratkoročnog planiranja i postupak usvajanja planskih dokumenata
- 1.4. Metodologija planiranja i izrade planskih dokumenata
- 1.5. Kontrola, praćenje i ocjena implementacije planskih dokumenata

2. UPRAVLJANJE PROSTORNIM PLANIRANJEM I UREĐENJEM PROSTORA

- 2.1. Nadležnosti i organizaciona struktura
- 2.2. Praksa Brčko distrikta BiH u prostornom planiranju
- 2.3. Usklađenost prostornog uređenja sa principima i standardima EU u prostornom planiranju
- 2.4. Projektovanje, izvođenje i nadzor javnih objekata

3. OGRANIČAVAJUĆI FAKTORI PROSTORNOG PLANIRANJA I UREĐENJA PROSTORA

- 3.1. Normativna ograničenja
- 3.2. Ograničenja organizacione strukture
- 3.3. Ograničenja profesionalne i kvalifikacione strukture zaposlenih
- 3.4. Struktura planskih rješenja u prostorno planskoj dokumentaciji
- 3.5. Procedure izdavanja lokacijskih uslova i odobrenja za građenje
- 3.6. Informacioni sistem u prostoru i dokumentacija za praćenje stanja u prostoru

4. FISKALNI POTENCIJAL, LIKVIDNOST I ZADUŽENOST

- 4.1. Obim, struktura i realizacija javnih prihoda
- 4.2. Obim, struktura i realizacija javnih rashoda
- 4.3. Likvidnost
- 4.4. Zaduženost

5. SELEKTOVANE KOMPONENTE JAVNIH RASHODA

- 5.1. Selektovane komponente javnih rashoda evropskih zemalja OECD-a
- 5.2. Socijalni i ekonomski transferi Brčko distrikta BiH
- 5.3. Selektovane komponente javnih rashoda Brčko distrikta BiH
- 5.4. Dinamika selektovanih komponenti javnih rashoda

6. UPRAVLJANJE KAPITALNIM ULAGANJIMA U JAVNOM SEKTORU

- 6.1. Organizacija i nadležnosti
- 6.2. Praksa ulaganja u kapitalne projekte
- 6.3. Nosioci predlaganja kapitalnih projekata
- 6.4. Stručne pripreme i podloge za donošenje odluka o kapitalnim ulaganjima
- 6.5. Kapitalna ulaganja u infrastrukturu
 - 6.5.1. Saobraćajna infrastruktura
 - 6.5.2. Infrastruktura društvenih djelatnosti
 - 6.5.3. Komunalna infrastruktura
 - 6.5.4. Razvijenost komunalne infrastrukture
 - 6.5.5. Poslovne inicijative
 - 6.5.6. Poslovna infrastruktura
 - 6.5.7. Energetska efikasnost i zaštita prirodne okoline
- 6.6. Verifikacija realizovanih kapitalnih ulaganja
- 6.7. Informacioni sistem

7. AGREGATNI POKAZATELJI KAPITALNIH ULAGANJA

- 7.1. Realizacija planiranih kapitalnih ulaganja
- 7.2. Tehnička struktura kapitalnih ulaganja
- 7.3. Kapitalna ulaganja po funkcijskoj klasifikaciji

8. KORELACIJA SELEKTOVANIH KOMPONENTI JAVNIH RASHODA, BDP-a I ZAPOSLENOSTI

- 8.1. Djelovanje javnih rashoda na BDP
- 8.2. Djelovanje javnih rashoda na zaposlenost
- 8.3. Djelovanje kapitalnih ulaganja na BDP
- 8.4. Djelovanje kapitalnih ulaganja na zaposlenost

9. UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM

- 9.1. Nadležnosti i organizaciona struktura
- 9.2. Struktura i vrijednost javne imovine
 - 9.2.1. Ukupna stalna sredstva evidentirana u Glavnoj knjizi Budžeta Brčko distrikta BiH
 - 9.2.2. Stalna sredstva ustupljena na korištenje drugim institucijama i javnim preduzećima
 - 9.2.3. Nabavka i rekonstrukcija stalnih sredstava finansirana iz Budžeta Brčko distrikta BiH
 - 9.2.4. Sumnjiva i sporna potraživanja
 - 9.2.5. Stalna sredstva u pripremi

OCJENE I ZAKLJUČCI

PRIJEDLOG MJERA

UVOD

Izrada Analize upravljanja planiranjem razvoja, prostornim planiranjem, kapitalnim ulaganjima i javnom imovinom u Brčko distriktu BiH se zasniva na Akcionom programu za provođenje mjera iz Reformske agende za BiH za period 2015-2018. godina, Srednjoročnom programu prioriteta Brčko distrikta BiH u procesu evropskih integracija za period 2015-2020. godina i Opštoj politici Brčko distrikta BiH za period 2016-2020. godina. Analiza treba da posluži kao osnova za ocjenu postojećeg stanja procesa upravljanja u ovim oblastima i odredi način njegovog unaprijeđenja u narednom periodu.

S tim u vezi, treba napomenuti da je još od nastanka Brčko distrikta BiH 2000. godine među predstavnicima njegove zakonodavne i izvršne vlasti zagovarana potreba formiranja Zavoda za planiranje i izgradnju. Ova ideja svoju zvaničnu formu je dobila kroz Strategiju razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008–2017. godina kojom je kao temeljni cilj predviđeno osnivanje visoko stručne institucije sa nadležnostima u području planiranja društvenog razvoja, prostornog planiranja i građenja. Realizaciji definisanog strateškog opredjeljenja nije pristupljeno na odgovoran, profesionalan i stručan način, niti je urađen bilo kakav dokument koji bi u operativnom smislu omogućio implementaciju te ideje.

Nova skupštinska većina je na inicijativu jednog broja poslanika prihvatila obavezu da uradi neophodne informacije, analize i elaborate, koji bi predstavljali stručnu podlogu za donošenje zakonskih i podzakonskih propisa na osnovu kojih bi se osnovao Zavod za planiranje i izgradnju Brčko distrikta BiH. Na osnovu stavova i opredjeljenja skupštinske većine Vlada Brčko distrikta BiH je u cilju izvršavanja tog zadatka odobrila zaključivanje Ugovora, broj: 33-002192/18 od 19.4.2018. godine sa Ismetom Dedeićem, kao nosiocem izrade Analize upravljanja planiranjem razvoja, prostornim planiranjem, kapitalnim ulaganjima i javnom imovinom u Brčko distriktu BiH.

Nakon potpisivanja Ugovora nosilac izrade Analize je sačinio i dostavio Vladi Brčko distrikta BiH Dinamički plan usvajanja akata potrebnih za donošenje odluka nadležnih organa za osnivanje Zavoda za planiranje i izgradnju Brčko distrikta BiH i Projektni zadatak za izradu pomenute Analize. Uz Projektni zadatak priložene su 83 tabele u kojima su tačno utvrđeni podaci koje treba da dostave odjeljenja, institucije i službe Vlade Brčko distrikta BiH. Projektni zadatak sa priloženim tabelama usvojen je na sastanku Kolegija Vlade i na sjednici Vlade Brčko distrikta BiH Zaključkom, broj: 02-000191/18 od 28.6.2018. godine. Njime je Vlada obavezala šefove organa javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH da dostave dogradonačelniku Antu Domiću tražene podatke, a da on iste prosljedi nosiocu izrade Analize kako bi na osnovu prikupljenih ulaznih podataka sačinio ugovorenu Analizu i Elaborat o društveno ekonomskoj opravdanosti osnivanja Zavoda te pripremio sve druge informacije vezane za zakonske i podzakonske akte, koje su potrebne za donošenje odgovarajućih odluka i propisa kao osnova za formiranje i početak rada Zavoda za planiranje i izgradnju Brčko distrikta BiH.

Potrebni ulazni podaci za izradu Analize definisani Projektnim zadatkom nisu u potpunosti obezbijeđeni i dostavljeni nosiocu izrade Analize, naročito kada su u pitanju prirodni podaci o javnoj imovini. Nosilac izrade Analize je u nekoliko navrata uputio zahtjeve naručiocu Analize za dostavu nedostajućih podataka, ali i pored toga traženi podaci nisu dostavljeni. Koristeći se dostavljenim podacima od strane ostalih odjeljenja Vlade vezanim za planiranje razvoja, prostorno planiranje i kapitalna ulaganja, te koristeći se zvaničnim knjigovodstvenim evidencijama Trezora, Direkcije za finansije i metodom deska, odnosno statističkim podacima prikupljenim za druge namjene, obezbijeđeni su finansijski podaci za period od

osnivanja Brčko distrikta BiH do 2017. godine, koji su prikazani u ovoj Analizi. Takođe, kao zvanični izvori planskih podataka su poslužili Strategija ekonomskog i socijalnog razvoja Brčko distrikta BiH za period 2002-2006. godina, sa vizijom razvoja do 2020. godine, Strategija razvoja Brčko distrikta BiH 2008-2017. godina, usvojena prostorno planska dokumentacija, knjige Budžeta za cijeli analizirani period, razni elaborati, studije, programi i planovi odjeljenja, zatim zakonski i podzakonski akti Brčko distrikta BiH, ugovori, protokoli, te instrukcije i sugestije Dogradonačelnika Brčko distrikta BiH, gospodina Anta Domića.

Dobijenim rezultatima Analize treba izmjeriti i vrednovati aktuelni organizacioni aspekt, postojeće procese upravljanja i procedure rada, realizaciju postavljenih ciljeva, probleme, prepreke i nedostatke, koji opterećuju efikasno odvijanje procesa upravljanja. Takođe na osnovu dobijenih rezultata treba predložiti mjere i aktivnosti na otklanjanju identifikovanih problema i negativnih uticaja na odvijanje razvojnih procesa i stvoriti uslove za stabilizaciju postojećeg stanja i njegovo unaprijeđenje u budućnosti.

Nedostatak aktuelnih naturalnih podataka o javnoj imovini, a naročito o građevinskim objektima, njihovoj tehničkoj strukturi i površini i o građevinskom zemljištu svakako neće pružiti u naturalnom izrazu cjelovite i egzaktne pokazatelje. Ali, u svakom slučaju ulazni zvanični finansijski podaci i naturalni podaci iz Informacije o kvalitetu upravljanja javnom imovinom iz avgusta 2001. godine, koji su korišteni prilikom izrade Analize pružaju pouzdane pokazatelje o načinu i kvalitetu upravljanja javnom imovinom i stepenu iskorištenja iste. Uzimajući u obzir činjenicu da su obezbijeđeni odgovarajući finansijski podaci i djelimično naturalni podaci, ova Analiza pruža sve potrebne parametre na osnovu kojih Skupština i Vlada mogu donijeti odluke u vezi sa postavljenim zadatkom - formiranjem i početkom rada Zavoda za planiranje i izgradnju Brčko distrikta BiH.

Značajno je napomenuti da se ova vrsta Analize radi prvi put od osnivanja Brčko distrikta BiH, kao i da je njen predmet - upravljanje planiranjem razvoja, prostornim planiranjem, kapitalnim ulaganjima i javnom imovinom - samo jedan segment kroz čije elemente se ne može sagledati cjelokupan rad i razvoj ove lokalne zajednice u proteklom periodu.

U jednom cjelovitijem pristupu, trebalo bi obuhvatiti i razvoj poljoprivrede, privrede, pravnog i socijalnog sistema, obrazovanja, kulture i sporta kao i rad ostalih službi i inspekcijskih organa. Tek tako bi se mogla sačiniti cjelovita i objektivna ocjena o radu vlasti Brčko distrikta BiH u pretekloj periodu, odnosno o doprinosu svih dosadašnjih Vlada u oblastima koje su obuhvaćene Analizom i onim naknadno pomenutim. Ta sveobuhvatna Analiza identifikovala bi sve bitne probleme, slabosti, propuste i ograničenja u funkcionisanju Brčko distrikta BiH.

Na osnovu takvog analitičkog strateškog dokumenta Vlada bi trebala predložiti cjelovit paket reformskih mjera, odnosno korjenite promjene u analiziranim oblastima, kojima bi utvrdila prioritete djelovanja u cilju poboljšanja stanja u svim oblastima života i rada u ovoj lokalnoj zajednici. Analiza, odnosno dobijeni rezultati i pokazatelji pružaju mogućnost zakonodavnoj i izvršnoj vlasti za donošenje reformskih, zakonskih i podzakonskih akata u analiziranim oblastima i aktivnog djelovanja u promjeni postojećeg nepovoljnog stanja.

Predmet analize

Predmet Analize upravljanja planiranjem razvoja, prostornim planiranjem, kapitalnim ulaganjima i javnom imovinom je proces upravljanja sa njegovim osnovnim funkcijama i nosiocima, koji predstavlja ključni faktor efikasnosti i kvaliteta svih operativnih i strateških aktivnosti u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, a u cilju dugoročnog stvaranja i održavanja odgovarajuće životne sredine. Analizom su tretirane karakteristike svih pojedinačnih faza procesa upravljanja, iniciranje aktivnosti, odlučivanje, planiranje aktivnosti, nosioci aktivnosti, organizacija, realizacija, kontrola i verifikacija.

Navedeni funkcijski i organizacioni segmenti javnog sektora Brčko distrikta BiH predstavljaju ključna područja, koja zahtijevaju kvalitetnu upotrebu i korištenje kadrovskih, materijalnih i finansijskih resursa. Njihovim efikasnim i ekonomičnim upravljanjem u vremenima tranzicije političkog, ekonomskog i društvenog sistema, stvaraju se uslovi za uspješnije funkcionisanje ove lokalne zajednice, kvalitetnije zadovoljenje potreba privatnog, javnog sektora i stanovništva, kao i kreiranje i stvaranje konkurentskih prednosti za njen održiv ekonomski i društveni razvoj.

Ciljevi analize

Nakon utvrđenog predmeta Analize, postavljeni su ciljevi analize, a to su:

- istražiti i ispitati proces upravljanja i njegove osnovne segmente u oblastima planiranja razvoja, prostornog planiranja, kapitalnih ulaganja i korištenja javne imovine,
- prikazati realizaciju zadatih aktivnosti u dosadašnjoj praksi upravljanja društvenim razvojem, prostornim razvojem, kapitalnim ulaganjima i javnom imovinom,
- predložiti mjere za uspostavu institucije kojom će se unaprijediti forma i proces upravljanja, kroz integraciju nadležnosti upravljanja razvojem, prostornim planiranjem i javnom imovinom.

Svrha Analize

Svrha Analize je priprema i izrada dokumenta, na osnovu kojeg će se putem ispitivanja i prosuđivanja moći dati ocjena o aktuelnom stanju procesa upravljanja. Nakon obrade i sistematizacije podataka i dobijenih rezultata, analiza treba da pokaže uticaj funkcije upravljanja na kvalitet vršenja nadležnosti u oblasti razvoja, prostornog planiranja, kapitalnih ulaganja i javne imovine, odnosno - kako upravljanje u ovim oblastima utiče na ekonomski i društveni razvoj.

Analiza takođe treba da utvrdi probleme u procesu upravljanja i identifikuje njihove uzroke. Na osnovu toga bi se trebao osmisliti i kreirati novi način upravljanja, koji bi zaustavio negativne trendove i pokrenuo aktivnosti koje omogućavaju uspješniji i dinamičniji razvoj Brčko distrikta BiH.

Dobijeni rezultati i pokazatelji analize poslužiće kao neophodna podloga za izvođenje zaključaka, davanje preporuka i predlaganje potrebnih mjera za preduzimanje odgovarajućih aktivnosti normativne, organizacione, tehničke i finansijske prirode u cilju unaprjeđenja efikasnosti procesa upravljanja i odlučivanja u oblasti prostornog planiranja, javnog investiranja i korištenja javne imovine radi kvalitetnijeg zadovoljenja ekonomskih i društvenih potreba zajednice.

Analiza treba da kroz iskazane rezultate ukaže na mogućnosti kreiranja novog modela upravljanja, njegovu zasnovanost na izmijenjenim i unaprijeđenim zakonskim propisima Brčko distrikta BiH i na integralnom skupu međusobno povezanih različitih vrsta poslova i nadležnosti. A konačni cilj je poboljšanje efikasnosti u odnosu na postojeće stanje upravljanja planiranjem društvenog razvoja, prostornog razvoja, kapitalnih ulaganja i korištenja javne imovine.

Metodologija

Imajući u vidu složenost problematike neophodno je u Analizi primijeniti različite metode. S tim u vezi biće primijenjena istorijska, komparativna, metoda klasifikacije, deskripcije, induktivna i deduktivna metoda, metoda analize i sinteze, metoda generalizacije i statistička metoda. U svrhu prikupljanja podataka biće primijenjena istorijska metoda, eksterne i interne evidencije i metoda deska, odnosno statistički podaci koji su prikupljeni u druge svrhe. Dokumenti kao izvori podataka su strategije razvoja, programi, planovi, knjige Budžeta, razne analitičke evidencije, knjigovodstvo, zatim propisi, ugovori, protokoli, projektni zadatak i dr. Pokazatelji i podaci dobijeni istraživanjem i analizom biće uređeni i klasifikovani tabeliranjem i grafičkim prikazivanjem, analizom dobijenih rezultata i njihovom prezentacijom.

1. DRUŠTVENO PLANIRANJE I UPRAVLJANJE RAZVOJEM

Proces planiranja društvenog razvoja kao kreativna aktivnost predstavlja instrument i metod usmjeravanja, kontrole i korekcije društvenih, a posredno i ekonomskih kretanja u svrhu provođenja planskih opredjeljenja i osiguranja višeg nivoa razvoja društvene zajednice u budućnosti. Sam proces obuhvata radnje i aktivnosti koje se odnose na definisanje ciljeva i razvojnih prioriteta stanovništva, privrede i javnog sektora u budućnosti, selekciju više razvojnih mogućnosti sa stanovišta raspoloživih resursa, uticaja ograničenja, efekata, rizika i elastičnosti, odnosno mogućnosti prelaska na druga rješenja u uslovima promijenjenih okolnosti i na osnovu toga izbor najpovoljnijeg, koje stvara pretpostavke za uspješnu realizaciju planiranih ciljeva.

Funkcionisanje svih segmenata društvenog života u Brčko distriktu BiH izloženo je uticaju mnogobrojnih unutrašnjih i vanjskih faktora u prošlosti, sadašnjosti i budućnosti. Priroda, obim i dinamika tih faktora nisu uzimani u obzir u dovoljnoj mjeri prilikom usmjeravanja funkcionisanja života i rada u ovoj društvenoj zajednici. U Brčko distriktu BiH, za razliku od efikasnije i odgovornije organizovanih društvenih zajednica, procesi planiranja nisu sistemski postavljeni i praćenje njihove realizacije ne odvija se sveobuhvatno i kontinuirano. To je naročito izraženo u oblasti strateškog planiranja, planiranja urbanističkog i prostornog razvoja, poslovne, saobraćajne, komunalne i infrastrukture društvenih djelatnosti, kao ključnih pretpostavki za podizanje konkurentnosti društvene zajednice na viši nivo, njene atraktivnosti za ugodniji individualni i društveni život te potencijalna ulaganja, kako u realni, tako i u javni sektor.

Nezadovoljavajući nivo efikasnosti funkcionisanja javnog sektora i društvene zajednice u cjelini u Brčko distriktu BiH je posljedica neusklađenosti organizacione strukture vlasti u Brčko distriktu BiH prema potrebama javnog i realnog sektora, kao i potrebama stanovništva Brčko distrikta BiH. Navedena neusklađenost je uzrokovala organizacionu usitnjenost i inkompetentnost nosilaca planiranja. Naime, donošenje odluka o ciljevima, vremenskim determinantama, dinamici realizacije i potrebnim resursima,

nije zasnovano na stručnim principima, prioriteta i internoj harmonizaciji između pojedinih oblasti i sektora, s jedne strane, i njihovom eksternom usklađivanju sa ciljevima regionalnog okruženja, s druge strane.

Zbog povoljne pozicioniranosti Brčko distrikta BiH u fiskalnom sistemu BiH realizacija planskih ciljeva i kvalitetno zadovoljenje navedenih potreba nisu opterećeni finansijskim resursima, što predstavlja veoma veliku prednost u kreiranju finansijskog potencijala i distribuciji raspoloživih finansijskih sredstava za javne potrebe. Ali, s druge strane, itekako su opterećeni nedostatkom sistemskih rješenja.

Kapitalna ulaganja imaju veoma veliki značaj i uticaj na razvoj i funkcionisanje društvene zajednice zbog angažovanja raspoloživih resursa, vremena potrebnog za njihovu realizaciju, korištenja i eksploatacije. Ona predstavljaju osnovnu pretpostavku realizacije planiranih razvojnih ciljeva, sa primarnim uticajem na dugoročni razvoj javnog, a time posredno i realnog sektora. Imajući u vidu njihov značajan uticaj na javne finansije, nije im posvećena potrebna pažnja od strane relevantnih nosilaca planiranja u Brčko distriktu BiH prilikom planiranja i rangiranja prioriteta i davanja prednosti ciljevima i njihovom ostvarenju kroz realizaciju pratećih programa i projekata koji daju doprinose integralnom, a ne parcijalnom razvoju.

Dosadašnjim načinom provođenja društvenog razvoja, zasnovanim na pojedinačnim i etno-nacionalnim principima, a ne na stručno fundiranim, nisu iskorištene akceleratorne karakteristike krupnih kapitalnih ulaganja u poslovnu, saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu i njihov uticaj na razvoj mnogih društvenih i djelatnosti realnog sektora. Negativni trendovi, ostvareni rezultati i u vezi s tim karakteristike postojećeg stanja u razvoju zahtijevaju racionalno i jasno srednjoročno i dugoročno kreiranje kapitalnih ulaganja po prioritetima, rangiranim u skladu sa zahtjevima i potrebama integralnog, polivalentnog, odnosno ravnomjernog razvoja, uz postignuti konsenzus svih učesnika i nosilaca planiranja i odlučivanja u Brčko distriktu BiH.

1.1. Nosioци, koordinacija i praksa društvenog planiranja u Brčko distriktu BiH

Jedan od najvažnijih zadataka koji se postavio pred Skupštinu, Vladu i ostale institucije vlasti Brčko distrikta BiH nakon konstituisanja 2000. godine, bilo je uspostavljanje društvenog planiranja, koje predstavlja „prvu među jednakim“ funkcijama društvenog i ekonomskog života. Taj zadatak u proteklom periodu nije realizovan i pored nekoliko pokušaja, čija su podloga bili urađeni planski dokumenti od strane interesorno formiranih komisija u Vladi Brčko distrikta BiH i eksterno angažovanih konsultantskih kuća.

Zato ova oblast u Brčko distriktu BiH nije normativno uređena, fragmentirana je primarno po nosiocima vlasti i sekundarno po organizacionim segmentima. Karakteriše je nizak stepen horizontalne i vertikalne koordinacije prilikom definisanja strateških opredjeljenja i njihove efikasne realizacije, nije fleksibilna i nije cjelovito zaokružena, što negativno utiče na upravljanje razvojem Brčko distrikta BiH. U ovoj ključnoj oblasti ne postoji zakon, kojim bi bile definisane nadležnosti i nosioci planiranja, kao i prateći podzakonski propisi koji bi uređivali uslove i način na koji treba da se provode aktivnosti planiranja i izvještavanja o realizaciji planskih aktivnosti i postignutih efekata, te odgovornosti za realizaciju planom utvrđenih zadataka.

Nedostatak sistemskog regulisanja društvenog planiranja direktno je trasirao put postojećoj praksi redukovane primjene načela i standarda društvenog planiranja od strane predlagača i ostalih nosilaca planiranja, uz odsustvo prije svega principa stručnosti, participantnosti, odnosno demokratizacije razvojnog planiranja i učešća svih relevantnih faktora javnog, privrednog, akademskog, kulturnog, sportskog i ostalih segmenata društvenog života. Procesu društvenog planiranja u Brčko distriktu BiH nije svojstven širok krug konsultacija i rangiranja prioriternih ciljeva i ravnomjernog razvoja, a radi izbjegavanja subjektivizma i postizanja konsenzusa svih društvenih grupa oko glavnih strateških opredjeljenja. Ovakva praksa upravljanja planiranjem razvoja imala je u najvećoj mjeri neprimjenjive i u toku njihove realizacije vrlo rijetko revidirane ciljeve u skladu sa nastalim, aktuelnim ekonomskim i društvenim promjenama i kretanjima, što je u osnovi proizvodilo stihijsko i neartikulisano kretanje ukupnih društvenih, a posredno i ekonomskih tokova u Brčko distriktu BiH.

Konstituisanjem Brčko distrikta BiH nisu stvoreni pravni okviri i uslovi za moderno koncipiranje društvenog i ekonomskog razvoja ove lokalne zajednice. Prvi strateški dokument koji je trebao poslužiti kao podloga strateškom upravljanju razvojem je bila usvojena Strategija razvoja Brčko distrikta BiH 2002-2006. godina sa vizijom razvoja do 2020.godine. Strategija je predviđala pet ciljeva i dvadesetjedan prioritet u oblasti razvoja privrede, tržišta rada, prostornog uređenja, institucionalnog razvoja i interregionalnog ostvarivanja strategije razvoja. Od navedenih pet ciljeva, samo su dva cilja manjim dijelom realizovana i to u oblasti privrede - razvoj malih i srednjih preduzeća, i u oblasti prostornog uređenja - novi prostorni plan. Tako je ovaj temeljni strateški dokument imao vrlo nizak stepen realizacije od 5-10%, što ukazuje na loše planiranje i neodgovoran odnos svih relevantnih faktora odgovornih za njegovu provedbu.

Istekom roka važenja Strategije razvoja Brčko distrikta BiH 2002-2006. godina, uslijedila je dvogodišnja dezorijentacija i tumananje u stihijskom okruženju, bez uspostavljene institucije za planiranje i normativno uređenje, bez jasno definisanih razvojnih ciljeva i bez osnovnog strateškog plana. Osnovni pravci razvoja definisani su 2008.godine donošenjem i usvajanjem Strategije razvoja 2008-2017. godina, kroz pet ciljeva, koji se odnose na ekonomski, socijalni, ekološki, prostorni i institucionalni razvoj.

Dva strateška cilja su djelimično ostvarena - ekonomski i socijalni razvoj. U okviru ekonomskog razvoja od šest podciljeva u cjelosti je ostvareno osnivanje privatnih univerziteta, ne i državnog, a djelimično je poboljšan razvoj saobraćajne i tehničke infrastrukture. Ostali su nerealizovani podciljevi okrupnjavanja poljoprivrednih posjeda, zajednice znanja i inovacija i efikasnost administracije, odnosno odgovornog upravljanja razvojem. U okviru cilja socijalni razvoj, djelimično su realizovani podciljevi - porast solidarnosti u zadovoljenju potreba siromašnih i hendikepiranih, podrška lokalnim i kulturnim vrijednostima i ostvareno djelimično unapređenje socijalne i zdravstvene zaštite kroz poboljšanje opremljenosti Javne zdravstvene ustanove medicinskom opremom. Ciljevi - životna okolina, prostorno planiranje i institucionalni razvoj ostali su, kao i u prethodnoj strategiji razvoja, gotovo sa istim veoma niskim stepenom realizacije.

Generalno posmatrano, stepen realizacije ove strategije razvoja u odnosu na prethodni je neznatno veći i kreće se od 5-15%, što ukazuje na nerealno postavljene razvojne ciljeve, ili pak nepoštovanje utvrđenih razvojnih ciljeva. U svakom slučaju, to pokazuje veoma neodgovoran odnos vlasti prema razvoju lokalne zajednice. Ovdje treba napomenuti da je u okviru strateškog cilja 5 Decentralizacija, policentričnost,

integracija, odnosno institucionalni razvoj, operativnim ciljem S5:o5 utvrđeno osnivanje jedinstvene visoko stručne institucije Zavoda za planiranje projektovanje i izgradnju sa nadležnostima u oblasti planiranja razvoja, urbanističkog planiranja i građenja. Realizacija ovog cilja nije ni započeta u periodu važenja Strategije, propušten je period od deset godina, što će se dugoročno negativno odraziti na ukupan društveni i ekonomski razvoj Brčko distrikta BiH.

Nizak stepen realizacije Strategije razvoja Brčko distrikta BiH 2002-2006 i Strategije razvoja 2008-2017. godina pokazuje da ovi strateški dokumenti nisu zasnovani na analitičkoj dokumentaciji koja je potrebna za izradu kvalitetne analize postojećeg ekonomsko socijalnog stanja, analize kompatibilnosti razvojnih perspektiva sa bližim i širim okruženjem, raspoloživih ljudskih, materijalnih, finansijskih, prirodnih, infrastrukturnih i ostalih razvojnih potencijala Brčko distrikta BiH. Obzirom na nedostatak odgovarajućih elaborata, sektorskih studija i analiza, ne mogu se jasno koncipirati ciljevi razvoja, programi, prioriteti i projekti, odnosno operativni godišnji planovi razvoja u svim sektorima. Skupština Brčko distrikta BiH je usvajala godišnje politike razvoja, koje su načelnog karaktera i koje nisu u praksi u dovoljnoj mjeri implementirane, što je za posljedicu imalo veoma nizak stepen razvoja u odnosu na prirodne, društvene, socijalne i finansijske potencijale kojima raspolaže Brčko distrikt BiH.

Zbog odsustva adekvatnog planiranja, sistemskog praćenja i usmjeravanja aktivnosti i procesa rada i preduzimanja odgovarajućih mjera radi njihove korekcije i poboljšanja, u ovoj oblasti je prisutno stanje stagniranja, a u nekim segmentima trendovi pokazuju opadanje društvenih i ekonomskih aktivnosti. To se može protumačiti kao posljedica u najvećoj mjeri odsustva svih vrsta odgovornosti - političke, profesionalne, krivične, disciplinske i moralne, na svim nivoima vršenja nadležnosti planiranja i praćenja realizacije planova, kao i nepostojanja normativno uređenog sistema.

1.2. Vrste razvojnih planova

Brčko distrikt BiH nije pravno regulisao sferu društvenog planiranja, vrste planova, procese utvrđivanja ciljeva i načela planiranja i upravljanja razvojem, vrste strateških dokumenata, tijela odgovorna za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, programiranje, monitoring, evaluaciju i izvještavanje o implementaciji strateških planova. Praksa u ovoj oblasti u Brčko distriktu BiH ukazuje da se planiranje razvoja zasniva na uzajamno neusaglašenim strateškim dokumentima - Strategiji razvoja i sektorskim strategijama.

Sektorske strategije postoje samo za neke oblasti u Brčko distriktu BiH i njima su definisani ciljevi i prioriteti razvoja sektora, implementacija, monitoring i evaluacija. Izrađene su u skladu sa dokumentima relevantnim za proces integracija BiH u Evropsku uniju - Reformskom agendom za BiH, Srednoročnom strategijom Brčko distrikta BiH u procesu evropskih integracija 2015-2020. godina i drugim međunarodno preuzetim obavezama BiH. Navedeni strateški dokumenti predstavljaju podlogu za izradu trogodišnjeg plana rada odjeljenja Vlade i institucija, DOB-a, programa kapitalnih ulaganja, budžeta i mjera ekonomske politike, a donosi ih Skupština Brčko distrikta BiH. Za potrebe implementacije strateških dokumenata donose se trogodišnji plan rada, godišnji plan rada i godišnji izvještaj o radu. Izvori finansiranja realizacije prioriteta definisanih strateškim dokumentima su budžet, finansijski resursi međunarodnih finansijskih institucija i organizacija i ostali izvori. Ne postoje propisi o evaluaciji strateških dokumenata prema evaluacijskim kriterijima i dinami.

1.3. Proces kratkoročnog planiranja i postupak usvajanja planskih dokumenata

Kratkoročno planiranje, odnosno Dokument okvirnog budžeta i godišnji dokument budžeta nisu usklađeni sa Strategijom razvoja. Upravljanje budžetom i izrada budžeta zasniva se na dokumentu okvirnog budžeta koji obuhvata najmanje jednu i dvije naredne fiskalne godine. Osnove za izradu budžeta Distrikta se ne zasnivaju na stručnim procjenama, projektima i planovima privrednog razvoja, razvoja socijalnog sektora, makroekonomskih indikatora i prognozi prihoda i rashoda za godine koje su obuhvaćene dokumentom okvirnog budžeta. Trogodišnje planiranje budžeta je obaveza za sve budžetske korisnike i vanbudžetske fondove.

Najkasnije do 31. januara tekuće godine Direkcija za finansije je dužna dostaviti budžetskim korisnicima budžetske instrukcije za pripremu dokumenta okvirnog budžeta i budžetski kalendar.

Najkasnije do 15. aprila tekuće godine budžetski korisnici dostavljaju Direkciji tabele pregleda prioriteta za sljedeću budžetsku i naredne dvije godine u formi i sa sadržajem koje je pripremila Direkcija.

Plan o ekonomskoj i fiskalnoj politici za slijedeću fiskalnu godinu i projekcije razvoja za naredne dvije fiskalne godine Direkcija dostavlja gradonačelniku u formi informacije do 30. aprila tekuće godine. Direkcija je dužna dostaviti dokument okvirnog budžeta na odobravanje Vladi, najkasnije do 15. juna tekuće godine.

Direkcija je dužna proslijediti instrukcije budžetskim korisnicima, u pogledu pripreme zahtjeva za dodjeljivanje sredstava iz budžeta, rokove za podnošenje zahtjeva za dodjeljivanje sredstava i ograničenja u pogledu potrošnje utvrđene dokumentom okvirnog budžeta najkasnije do 1. jula tekuće godine za narednu godinu.

Dokument okvirnog budžeta usvaja Vlada najkasnije do 30. juna tekuće godine, s tim što se najkasnije do 15. jula tekuće godine objavljuje na zvaničnoj web-stranici stranici Direkcije i Vlade. Dokument okvirnog budžeta se u formi informacije dostavlja Skupštini najkasnije do 15. jula tekuće godine.

Budžetski korisnici izrađuje prijedlog plana razvojnog programa sa obrazloženjem i dostavljaju ga Direkciji do 01. avgusta tekuće godine.

Budžetski korisnici su dužni svoje budžetske zahtjeve dostaviti Direkciji do 1. augusta tekuće godine.

Budžet donosi Skupština Distrikta za budžetsku godinu, koja odgovara kalendarskoj godini i to najkasnije 30 dana prije početka godine na koju se odnosi, koji obuhvata i budžet kapitalnih potreba. Uz budžet donosi se i Zakon o izvršenju budžeta.¹

1.4. Metodologija planiranja i izrade planskih dokumenata

Izrada planskih dokumenata, DOB-a i godišnjeg plana prihoda i rashoda nije zasnovana na kvalitetnoj metodologiji izrade, metodologiji razvojno-investicionog planiranja i njegovoj koordinaciji sa finansijskim i imovinsko-pravnim planiranjem.

¹ Zakon o budžetu

Trogodišnje planiranje budžeta je obaveza za sve budžetske korisnike i vanbudžetske fondove.

Direkcija je dužna sačiniti nacrt plana o ekonomskoj i fiskalnoj politici za sljedeću fiskalnu godinu i projekcije razvoja za naredne dvije fiskalne godine, koji su u skladu sa procjenama obezbijedenim od Direkcije za ekonomsko planiranje i Uprave za indirektno oporezivanje BiH.

Programi budžetskih korisnika, kao sastavni dio budžetskih instrukcija, su sadržani u tabelama pregleda prioriteta i sadrže: naziv programa, opis opštih i posebnih ciljeva programa, potrebna sredstva za sprovođenje programa, potreban broj radnika za sprovođenje programa, procjenu rezultata, procjenu nepredviđenih rashoda i rizika.

U planu razvojnih programa iskazuju se planirani izdaci budžeta za nefinansijsku imovinu, odnosno investicije, kapitalne pomoći i donacije u sljedeće tri godine koji su razrađeni po pojedinim programima budžetskih korisnika, godinama u kojima rashodi za programe terete budžete sljedećih godina i izvorima prihoda za potpuno izvođenje programa. Plan razvojnih programa usklađuje se svake godine. Finansiranje plana razvojnih programa vrši se u skladu sa utvrđenom dinamikom ulaganja po godinama, a na osnovu dokumenta okvirnog budžeta

Direkcija razmatra finansijske planove i programe budžetskih korisnika i vrši potrebna usaglašavanja i promjene planova budžetskih korisnika, dovođenjem u raspoloživi okvir sredstava, indikativne gornje granice rashoda za svako odjeljenja Vlade ili instituciju Distrikta za sljedeću fiskalnu godinu i preliminarne procjene budžeta za naredne dvije fiskalne godine, uključujući i odobrene resurse za visokoprioritetne inicijative troškova i uštede.

Budžetske instrukcije sadrže osnovni sadržaj okvirnog budžeta i gornju granicu rashoda za narednu fiskalnu godinu, izvedenu iz dokumenta okvirnog budžeta za svakog budžetskog korisnika. Direkcija je dužna budžetskim korisnicima uputiti akt o načinu i elementima izrade prijedloga finansijskog plana.

Finansijski plan sadrži: rashode i izdatke razvrstane po budžetskim klasifikacijama propisanim u računskom planu budžeta, planirani broj radnih mjesta i strukturu zaposlenih za budžetsku godinu za koju se traže budžetska sredstva, da bi Direkcija mogla izvršiti pregled i analizu svih zahtjeva budžetskih korisnika, kao i plan razvojnih programa svakog budžetskog korisnika. Uz zahtjeve za odobrenje rashoda i izdataka, budžetski korisnici podnose odgovarajuće analize ili obrazloženja

Uz budžet se donosi i Zakon o izvršenju budžeta, kojim se uređuje struktura prihoda i primanja, te rashoda i izdataka budžeta i njegovo izvršavanje, prioriteti plaćanja, obim, zaduživanja i garancije, upravljanje javnim dugom, finansijskom i nefinansijskom imovinom, prava i obaveze budžetskih korisnika, ovlaštenja Vlade i Direkcije u izvršavanju budžeta za tekuću godinu, kazne za neispunjenje obaveza, kao i druga pitanja u izvršavanju budžeta.

BKP je dio budžeta u planu razvojnih programa u kojem su sadržani kapitalni projekti. BKP važi za period od tri godine uključujući fiskalnu godinu u kojoj su ta sredstva raspoređena. Planirana sredstva BKP-a koja nisu iskorištena u fiskalnoj godini, a postoje zaključeni ugovori o započetim radovima ili nezapočetim radovima, knjigovodstveno se trebaju rezervirati iz suficita po godišnjem izvršenju budžeta (GIB-u), a evidentirati preko neraspoređenog viška prihoda nad rashodima iz kojeg se finansiraju razvojni programi.

Budžet se sastoji od opšteg i posebnog dijela i plana razvojnih programa. Opši dio budžeta čini račun prihoda i rashoda i račun finansiranja. Posebni dio budžeta sastoji se od plana rashoda i izdataka budžetskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću budžetsku godinu. Plan razvojnih programa čine planovi razvojnih programa budžetskih korisnika.²

1.5. Kontrola, praćenje i ocjena implementacije planskih dokumenata

Kontrola, praćenje i ocjena implementacije planskih dokumenata nije zasnovana na kvalitetnoj metodologiji za provođenje monitoringa, ocjenjivanja i mjerenja ostvarenih ciljeva i transparentnog izvještavanja o postignutim efektima, te odgovornosti za njihovu realizaciju.

U okviru srednjoročnog i kratkoročnog planiranja, kontrole i praćenja realizacije planskih dokumenata, unutar Direkcije uspostavljen je Trezor sa svrhom izvršavanja budžeta, nadzora izvršenja budžeta, upravljanja novcem i vođenja Jedinstvenog računa Trezora, te vođenja računovodstva. Direkcija propisuje procedure i računovodstvenu metodologiju radi obezbjeđenja jedinstvenog postupanja svih budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova u izvršavanju budžeta. JRT se sastoji od depozitnog, investicionog, jednog ili više transakcijskih računa, posebnog računa za upravljanje razvojnim sredstvima, kao i posebnih računa za upravljanje dugom po međunarodnim ugovorima.

Direkcija je odgovorna za potpuno i blagovremeno prikupljanje prihoda na JRT u skladu sa zakonom i odgovarajućim podzakonskim propisima. Budžetski korisnici i vanbudžetski fondovi odgovorni su za zakonitost, efikasnost i ekonomično raspolaganje odobrenim budžetskim sredstvima.

Transakcije svih prihoda, primanja, rashoda i izdataka evidentiraju se u Glavnoj knjizi Trezora. Registar budžetskih korisnika vodi Trezor po propisanoj standardnoj klasifikaciji.

Nakon donošenja budžeta Direkcija je dužna obavijestiti budžetske korisnike o odobrenim budžetskim sredstvima i alokacijama budžetskih sredstava po vremenskim periodima. Budžet se izvršava na osnovu tromjesečnog plana raspoloživih budžetskih sredstava budžetskih korisnika. Budžetski korisnici su obavezni kvartalno izvještavati Skupštinu o izvršenju budžeta.

Na osnovu alokacije budžetskih sredstava i budžetskih instrukcija Direkcije, budžetski korisnici pripremaju i podnose prijedloge operativnih budžeta u kojima su obuhvaćeni planovi rashoda za svako tromjesečje. U okviru iznosa odobrenih operativnih budžeta budžetski korisnici izdaju zahtjeve za plaćanje i vode izvan knjigovodstvene evidencije, koristeći automatizovani sistem Glavne knjige Trezora.³

Kontrola praćenja planskih dokumenata od strane Direkcije se svodi sa aspekta zakonitosti trošenja budžetskih sredstava, a ne sa aspekta kvaliteta projektovanja radova, kontrole i kvaliteta i garancije za izvedene radove. To stvara mogućnost za razne manipulacije i zloupotrebe kroz proces projektovanja i izvođenja radova.

² Ibid

³ Ibid

2. UPRAVLJANJE PROSTORNIM PLANIRANJEM I UREĐENJEM PROSTORA

Prostorno planiranje kao stalni razvojni proces obuhvata analizu mogućnosti korištenja prostora, njegove racionalne upotrebe, izradu i usvajanje prostornih planova, njihovu implementaciju i zaštitu prostora. Uređenje prostora podrazumijeva definisanje ciljeva, principa, subjekata prostornog uređenja, praćenje stanja u prostoru, donošenje strategije prostornog razvoja, drugih prostorno planskih dokumenata, uređenje građevinskog zemljišta i druge poslove u vezi sa planiranjem, zaštitom i korištenjem prostora.

2.1. Nadležnosti i organizaciona struktura

Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove, prema važećem zakonu i organizacionoj strukturi, obavlja poslove nosioca pripreme za izradu prostorno planske dokumentacije i pokreće izradu dokumenata prostornog planiranja. Ti poslovi podrazumijevaju poštivanje administrativnih procedura u toku izrade prostorno planskog dokumenta, od donošenja odluke o pristupanju izradi, do usvajanja prostorno planskog dokumenta od strane Skupštine Brčko distrikta BiH. To su poslovi obavještanja javnosti, utvrđivanja subjekata planiranja (organi javne uprave i pravna lica) od kojih je u postupku izrade plana potrebno pribaviti mišljenja na nacрте i prijedloge dokumenata prostornog planiranja, davanje primjedbi na planska rješenja i dr. Osim poslova pripreme za izradu dokumenata prostornog planiranja, Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove, bavi se i poslovima provođenja istih dokumenata nakon usvajanja od strane Skupštine Brčko distrikta, izdavanjem lokacijskih uslova za izgradnju objekata.

Sistem prostornog planiranja i uređenja prostora u Brčko distriktu BiH je u najvećoj mjeri uslovljen normativnim, organizacionim i kadrovskim faktorima. Postojećim načinom organizovanja ove funkcije ne poklanja se potrebna pažnja kompleksnoj oblasti prostornog planiranja. Proces rada i nadležnosti u prostornom planiranju su u velikoj mjeri normativno reducirani u odnosu na integralnost procesa prostornog planiranja i svedeni su na niži nivo prostorno-planskih aktivnosti, odnosno samo na upravni postupak u izdavanju lokacijskih odobrenja, dok je izdavanje odobrenja za građenje locirano u drugom odjeljenju Vlade, čime je organizaciono podijeljen jedinstven postupak izdavanja odobrenja za građenje, koji bi po svojoj prirodi trebao biti smješten u Odjeljenju za urbanizam. Ovakav način organizacije prostornog planiranja i uređenja prostora ne poznaje praksa u Bosni i Hercegovini i zemljama u okruženju, što u velikoj mjeri otežava kvalitetno vršenje ove funkcije, s jedne strane, i komplikuje procedure za dobijanje odobrenja za građenje potencijalnim investitorima, s druge strane. Neadekvatnost postojeće organizacije ove funkcije ogleda se i u činjenici da pravni okvir, profesionalna usmjerenja, kvalifikaciona struktura i informatička opremljenost, kao resursne pretpostavke za efikasno prostorno planiranje i visok procenat primjene planova, nisu u skladu sa zahtjevima struke, naučnih postavki i prakse u ovoj oblasti. Postojeća organizacija u odjeljenju za prostorno paniranje ne omogućava rad odjeljenja skladu sa savremenim principima i standardima planiranja i stvaranje uslova za racionalno korištenja prostora.

2.2. Praksa Brčko distrikta BiH u prostornom planiranju

Na osnovu dosadašnjih iskustava i praksi, evidentno je da se poslovi prostornog i urbanističkog planiranja obavljaju najčešće površno, da se ne ulazi dublje u analizu ponuđenih planskih rješenja u toku same izrade dokumenta prostornog planiranja. Za praćenje izrade svakog planskog dokumenta formiraju se

komisije na nivou odjeljenja. Na osnovu mišljenja tih komisija verifikuju se faze izrade (prednacrt, nacrt, prijedlog), a da se najčešće ne ulazi dublje u analizu grafičkog i tekstualnog dijela plana. Iskustvo je pokazalo da se od strane stručnih lica u odjeljenju sve olako prihvata, tako da problemi dolaze tek nakon usvajanja dokumenata prostornog plana, odnosno, kod sprovođenja istih, u postupku izdavanja lokacijskih uslova. Tada se uočavaju nedosljednosti, odnosno neusklađenosti dijelova dokumenta u tekstualnom i grafičkom dijelu ili dokumenti sadrže kontradiktorne smjernice za provođenje istih. Zbog toga je u praksi, u postupku rješavanja po zahtjevima za izdavanje lokacijskih uslova, često nemoguće donijeti ispravnu odluku u pogledu mogućnosti gradnje na predmetnoj lokaciji. Sve navedeno ukazuje na površan, nestručan i neodgovoran odnos, kako nosilaca izrade, tako i nosioca pripreme dokumenta prostornog planiranja.

Analizirajući period od 2000. godine i način izrade prostorno planske dokumentacije, vremenske rokove od donošenja odluke Skupštine Brčko distrikta BiH o pristupanju izradi dokumenata prostornog planiranja pa do donošenja odluke o usvajanju istih dokumenata, dolazi se do poražavajućih rezultata. Izrada regulacionih planova, njih desetak, je započela 2004. godine potpisivanjem ugovora sa odabranim nosiocima izrade planova, kroz postupak javnih nabavki. Samo jedan od tih regulacionih planova je usvojen 2010. godine, a 12 preostalih regulacionih planova tek 2015. godine. Navedeno jasno ukazuje kakav je kvalitet regulacionih planova koji se rade više od 10 godina i koji čekaju na usvajanje od strane Skupštine Brčko distrikta BiH nekoliko godina. To za posljedicu ima današnju situaciju da je Skupština Brčko distrikta BiH na prijedlog nadležnog odjeljenja za prostorno planiranje i imovinsko pravne odnose, nakon nepune dvije godine od usvajanja regulacionih planova, donijela odluke o izmjeni istih.

Na ovakav način izmjenama prostorno planske dokumentacije se pristupa bez jasno utvrđenih smjernica i programskih zadataka, tako da se ostavlja prostor interesima pojedinaca da svaki investitor izvuče maksimalan broj kvadrata budućeg objekta na vlastitoj parceli. Time se stavlja u drugi plan opšti, odnosno javni interes, posebno u centralnim gradskim zonama u kojima je evidentno prisustvo stambenih zgrada, bez prateće infrastrukture, parkinga, zelenih površina, pješačkih površina, igrališta za djecu, blokovskog zelenila i dr. To čini centralnu gradsku zonu pretrpanu objektima neprimjerenih volumena i sadržaja za najuži centar grada. Svaka primjedba vlasnika zemljišta na planska rješenja podrazumijeva isključivo povećanje horizontalnih i vertikalnih gabarita objekata za kolektivno stanovanje, kako bi se ostvario maksimalni profit na konkretnoj parceli, te ustaljenu praksu da se na razne načine utiče na nosioce izrade prostorno planske dokumentacije da na određenim parcelama predvide objekte koji odgovaraju pojedinačnim privatnim interesima. Odnos stručnih lica u nadležnom odjeljenju za prostorno planiranje se može okarakterisati kao površan pristup ovim veoma značajnim poslovima razvoja Brčko distrikta BiH i racionalnom korištenju raspoloživog prostora i zemljišnih resursa. Na takav pristup ukazuju procedure izrade 12 regulacionih planova gdje su za postupke javnih nabavki izvršene podjele regulacionih planova u tzv. Lotove. Time su gradske zone koje dijele glavne gradske saobraćajnice (npr. naselje „Š“ i Srpska Varoš, naselje Kolobara I i Kolobara II), podijelili u različite lotove, tako da jednu stranu ulice radi preduzeće iz Sarajeva, a drugu stranu preduzeće iz Banja Luke, bez ikakve sinhronizacije i koordinacije, a ne kao jedinstven ulični front, koji treba da se posmatra i planira integralno, kao jedna cjelina.

2.3. Usklađenost prostornog uređenja sa principima i standardima EU u prostornom planiranju

Uspješno organizovanje društvene zajednice i njeno kvalitetno funkcionisanje u svim segmentima života i rada zahtijeva sveobuhvatno normativno regulisanje i harmonizaciju zakonske regulative sa evropskim principima i standardima pa i u oblasti prostornog planiranja, korištenja, zaštite i uređenja prostora. Usklađivanje podrazumijeva primjenu pravila i preporuka međunarodnih institucija i njihovih organizacionih tijela, kroz brojne konvencije i povelje, odnosno usklađivanje mjera politike uređenja, zaštite i korištenja prostora sa evropskim pravom. U kreiranju i zakonskom definisanju prostornog planiranja i uređenja prostora u Brčko distriktu BiH, u dosadašnjoj praksi nije u potpunosti primjenjivan princip participatnosti svih društvenih grupa, odnosno demokratizacije procesa prostornog planiranja, obzirom da pravna akta definišu obavezu uključivanja šire javnosti u proces prostornog planiranja. Regulativa nema kontinuirano usklađivanje sa potrebama prakse i uočenim nedostacima i harmonizaciju sa evropskim pravom na principima fleksibilnosti, tako da nisu stvorene zakonske pretpostavke za brži prostorni razvoj i brže dobijanje dokumenata potrebnih za građenje, što direktno utiče na ubrzanje procesa investiranja. Podzakonska akta nisu u dovoljnoj mjeri usaglašena sa principima ekološke zaštite, što može imati negativan uticaj u korištenju prostora. Nivo usklađenosti regulative sa EU standardima i potrebama javnog i privatnog sektora upućuje na stalnu potrebu svih predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti, koji učestvuju u procesu prostornog planiranja i odlučivanja, da se informišu o osnovnim ciljevima, standardima i načelima prostornog razvoja EU, kako bi ih primjenjivali prilikom kreiranja, donošenja i usvajanja zakonske regulative i primjenjivali u praksi prostornog planiranja i korištenja prostora.⁴

2.4. Projektovanje, izvođenje i nadzor javnih objekata

Konstituisanjem Brčko distrikta BiH ukinute su sve naslijeđene institucije društvenog sistema, koje su se bavile projektovanjem, upravljanjem projektima i izgradnjom infrastrukturnih objekata u oblasti saobraćaja, komunalnih i društvenih djelatnosti. Obzirom da nisu blagovremeno obezbijedene organizacione pretpostavke za transformaciju i potpun prenos nadležnosti na nove organizacione jedinice, novouspostavljena izvršna vlast nije odmah preuzela obaveze iz navedenih oblasti, nego se prenos nadležnosti sa ukinutih institucija realizovao parcijalno u dužem vremenskom periodu na odjeljenja Vlade, institucije Brčko distrikta BiH, javne ustanove i javna preduzeća, bez cjelovitog sagledavanja prirode tih djelatnosti, njihovog načina organizovanja i funkcionalne povezanosti u zadovoljenju ključnih društvenih potreba. Organizaciona transformacija nakon konstituisanja nove izvršne vlasti, a i kasnije, nije obezbijedila objedinjavanje ovih poslova ni u jednom organizacionom segmentu, niti je uspostavljena organizaciona jedinica za planiranje, projektovanje, izvođenje radova i nadzor kapitalnih projekata, tako da je kompletan proces fragmentiran po odjeljenjima i službama, funkcionalno i tehničko-tehnološki nepovezan, sa niskim stepenom efikasnosti obavljanja ovih poslova. Za izradu projektne dokumentacije koja je služila za implementaciju kapitalnog budžeta utrošeno je 3.093.222 KM, a ove projekte je radilo 50 raznih projektних kuća. Isto tako veliki broj revizorskih kuća je vršio reviziju projektne dokumentacije, koja se uglavnom svodila na administrativno birokratske procedure provjere, da li projektant ispunjava zakonom propisane uslove za izradu projektne dokumentacije, bez opsežnog stručnog pregleda kvaliteta izrađene projektne dokumentacije, zbog čega su nastajale velike greške i propusti. Posljedica toga su bespotrebni troškovi za doradu projekata kao i veliki dodatni troškovi za završetak građevinskih objekata,

⁴ Pravilnik o prostornom planiranju

kao što su zaobilaznica, zgrada Policije i mnogi drugi. Kod izrade projektne dokumentacije za stambene, privredne i objekte društvenih djelatnosti, nije se vodilo računa o kapacitetu komunalne infrastrukture, kao faktoru ograničenja prilikom projektovanja i građenja s jedne strane, kao i nedovoljnoj kompetentnosti i odgovornosti uposlenih u Vladi i odjeljenjima, nadležnim za ovu vrstu poslova, s druge strane. Zbog toga su nastajale velike finansijske štete i stvarane mogućnosti za razne zloupotrebe i malverzacije kod izvođenja projekata.

3. OGRANIČAVAJUĆI FAKTORI PROSTORNOG PLANIRANJA I UREĐENJA PROSTORA

Od uspostave Brčko distrikta BiH u oblasti prostornog planiranja i uređenja prostora nije na odgovarajući način obezbijeđen organizacioni, normativni i kadrovski kapacitet za uspješno i kvalitetno planiranje prostora. Prelazak na potpuno novi i do tada nepoznat način na ovim prostorima funkcionisanja lokalne zajednice, funkciji planiranja kao preduslovu za brži i kvalitetniji razvoj nije dat adekvatan značaj u organizacionom, kadrovskom i normativnom smislu.

3.1. Normativna ograničenja

Zakonskim propisima iz oblasti prostornog planiranja nisu stvorene organizacione, kadrovske, materijalne i prostorne pretpostavke za uspješno i kvalitetno obavljanje funkcije planiranja i racionalnog i ekonomičnog korištenja prostora u Brčko distriktu BiH. Da bi se obezbijedila poslijeratna obnova porušenih stambenih i privrednih objekata i da bi se koliko-toliko poštovao red izgradnje i obnove objekata, korišteno je više zakonskih propisa - bivše SFRJ, Republike BiH, RS, Federacije BiH, zatim odluke i akta i tri politička administrativna aranžmana na području bivše opštine Brčko i nalozi i instrukcije OHR Sjever Brčko. Neusklađenost kvalitetne zakonske regulative u ovoj oblasti uzrokovalo je intervencije u prostoru, neprimjerene sa savremenim standardima i principima. To je proizvelo i prouzrokovalo niz štetnih posljedica. Prisustvo nekoliko pravnih sistema u početnoj fazi razvoja Brčko distrikta BiH imalo je za posledicu različita tumačenja pravnih normi u ovoj oblasti, što je zaposlene dovodilo u pravnu nesigurnost i završavalo se u velikom broju slučajeva optuživanjem i sudskim procesuiranjem, a u sudskim procesima za većinu optuženih nije utvrđena odgovornost.

3.2. Ograničenja organizacione strukture

Odjeljenje za prostorno planiranje je u proteklom periodu doživjelo niz nestručnih organizacionih promjena od osnivanja do danas, bez prethodno pripremljenih stručnih podloga za donošenje odluke o uspostavi efikasnog modela organizovanja, tako da je prostorno planiranje, kao jedna od primarnih funkcija Vlade dovedeno u inferioran položaj, da se bavi provođenjem u prostoru loše urađene planske dokumentacije. Ovom Odjeljenju je oduzeta nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola i time mu je uskraćena mogućnost da prati primjenu izdatih urbanističkih saglasnosti, odnosno lokacijskih uslova, jer se građevinske i upotrebne dozvole izdaju u sasvim drugom odjeljenju Vlade. U ovoj oblasti zbog neadekvatnog načina organizovanja Odjeljenja za urbanizam, prostorne i urbanističke planove su radile vanjske organizacije sa sjedištem izvan Brčkog, njih oko 30, za šta je izdvojeno preko 5 mil. KM. Kvalitet planova je bio veoma upitan, jer nisu prethodno urađene sektorske studije, niti dovoljno korištene postojeće geodetske podloge, što na terenu dovodi do odstupanja projektovanog u odnosu na stvarno stanje, tako da građani u najvećem broju ne mogu da ostvare pravo gradnje na vlastitim parcelama. Površina gradskog područja Brčko distrikta BiH je pokrivena planskom dokumentacijom sa svega 70%, a

seosko područje sa svega 1,5%. Ovakvom dinamikom izrade planova trebalo bi faktički 50 godina da područje Brčko distrikta BiH bude pokriveno prostorno planskom dokumentacijom. Usvojena postojeća prostorno planska dokumentacija, koja se radi na rok od 10 godina, ne realizuje se ni 40%, što najbolje ukazuje na loš kvalitet i neusklađenost potreba građana i usvojene prostorno planske dokumentacije.

3.3. Ograničenja profesionalne i kvalifikacione strukture zaposlenih

Odsustvom spremnosti i opredjeljenja zakonodavne i izvršne vlasti u Brčko distriktu BiH da usvoje odgovarajući organizacioni model i normativni okvir, odnosno zakonska i podzakonska akta nije se uspjelo obezbijediti adekvatan, iskusan i stručan kadar za poslove planiranja, što je ograničilo ukupnu funkciju planiranja, s jedne strane, a s druge strane uposlen je značajan broj visoko obrazovanih kadrova, raspoređen na jednostavnijim poslovima za izdavanje raznih potvrda, lokacijskih uslova i dokumenata za koje nije potreban taj nivo kvalifikacija. Navedeno ograničava adekvatno korištenje postojećih kadrova, jer se ne bave kreativnim poslovima na kojima bi svoje znanje mogli staviti u funkciju boljeg prostornog planiranja i razvoja Brčko distrikta BiH.

3.4. Struktura planskih rješenja u prostorno planskoj dokumentaciji

U skladu sa Zakonom o prostornom planiranju i građenju, dokumenti prostornog planiranja su Strategija prostornog planiranja, Prostorni plan, Urbanistički plan i provedbeni planovi.

Tabela 1. Finansiranje prostorno planske dokumentacije u periodu 2005-2017. godina

Red. Br.	Vrsta plana	Količina	Vrijednost	%
1	Prostorni plan	1	444.110	17,7
2	Izmjene i dopune urbanističkog plana	1	144.113	5,8
3	Regulacioni plan	31	1.554.236	62,0
4	Izmjene i dopune regulacionog plana	14	155.549	6,2
5	Urbanistički projekt	2	208.365	8,3
	UKUPNO	49	2.506.473	100

Izvor podataka: Izrada autora

Napomena: U periodu 2000-2005. godina urađen je prostorni plan i 19 regulacionih planova za čiju izradu je izdvojeno 1.452.596,00 KM, ili ukupno za cijeli period od 2000. do 2017. godine 3.959,069,00 KM.

Grafikon 1. Struktura finansiranja prostorno-planske dokumentacije u periodu 2005-2017. godina



Prikazana struktura planskih rješenja sa stanovišta njihovog ranga u prostornom planiranju pokazuje da je u posmatranom periodu na inicijativu izvršne vlasti i stvarnih i potencijalnih korisnika prostora, od strane ovlaštenih kuća za izradu prostorno-planskih dokumenata urađeno, a od strane zakonodavne vlasti usvojeno 49 planskih dokumenata, različitih po stepenu i veličini prostora koji planski definišu, u vrijednosti njihove izrade od 2.506.473 KM. Najveći dio javnih rashoda za izradu prostorno-planske dokumentacije se odnosi na izradu regulacionih planova 1.554.326 KM ili 62%, zatim izradu prostornih planova 444.110 KM ili 17,7% i izradu urbanističkih projekata 208.365 KM ili 8,3%, dok se na izmjene i dopune regulacionog plana odnosi 155.549 KM ili 6,2% i izmjene i dopune urbanističkog plana 144.113 KM ili 5,8% u ukupnom iznosu izdvojenom za prostorno plansku dokumentaciju.

Niske cijene izrade prostorno planske dokumentacije čine upitnim kvalitet istih, pogotovo poslednjih godina. Postavlja se pitanje ekonomske opravdanosti za nosioce izrade planova koji pri takvim cijenama ne mogu pokriti ni osnovne troškove pod uslovom da poštuju minimum profesionalnih standarda. Međutim, sasvim je jasno o kakvim standardima i kvalitetu planske dokumentacije je riječ kada, na primjer, stručna lica koja rade plansku dokumentaciju i ne obidu taj lokalitet, umjesto da valorizuju svaki objekat, da se na terenu uvjere u potrebe prostora, kao i ostale elemente na osnovu kojih bi došli do prijedloga koja zavređuju pažnju.

Prostorno plansku dokumentaciju rade preduzeća iz drugih gradova (Banja Luka, Sarajevo, Tuzla), koja su izabrana u proceduri javnih nabavki kao najpovoljniji ponuđači u pogledu cijene i roka. Zato nerijetko prostorno plansku dokumentaciju rade stručnjaci koji nisu nikada ni bili u Brčkom, pa je teško očekivati da nam kroz prostorno plansku dokumentaciju ponude najbolja planska rješenja za Distrikt.

Obim javnih rashoda za ove namjene, u apsolutnom i relativnom iznosu za protekli period nije statistički značajan u odnosu na ukupan obim javnih rashoda. Ali, uzimajući u obzir rashode postojeće administracije koja radi na pripremi izrade prostorno-planske dokumentacije, materijalne rashode administracije, kao i kvalitet prostorno planske dokumentacije mjeren kroz efekte, odnosno stepen

njihove primjenjivosti u prostoru i stepen izgrađenosti prostora u urbanom i ruralnom dijelu ukupnog prostora, može se izreći opšta ocjena da je korisnost razvojnih dokumenata u ovoj oblasti mala, kako za pojedince investitore i postojeće korisnike prostora, tako i za društvenu zajednicu u cjelini. To je vidljivo kroz prisutne trendove stagniranja u svim segmentima ekonomskog i društvenog života, a javni rashodi za zadovoljenje javnih potreba u oblasti prostornog uređenja na ovaj način postaju vrlo visoki i neracionalni.

3.5. Procedure izdavanja lokacijskih uslova i odobrenja za građenje

Iskustva u postupku izdavanja odobrenja za građenje ukazuje na njegovu neefikasnost, odnosno vrijeme potrebno za njegovo provođenje je duže od zakonom propisanog roka, a istovremeno je komplikovan zbog obimne dokumentacije, od koje određene dokumente investitor mora sam pribavljati od različitih javnih institucija i odjeljenja Vlade. To ukazuje na problem funkcionalne i informatičke povezanosti i odsustvo primjene osnovnih principa i standarda efikasne javne uprave, odnosno brzog, jednostavnog i kvalitetnog pružanje usluga korisnicima. Navedene karakteristike postupka izdavanja odobrenja za građenje otežavaju preventivno djelovanje na sprečavanju nelegalne gradnje, nisu definisani ciljevi u pogledu efikasnosti izdavanja odobrenja za građenje i nije bilo odgovarajućih inicijativa prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti kojim bi se obezbijedila regulativna rješenja za skraćenje i pojednostavljenje postupka izdavanja odobrenja za građenje.

Izdavanje lokacijskih uslova od Odjeljenja za urbanizam, temelji se na Zakonu o prostornom planiranju i građenju i usvojenoj, odnosno važećoj prostorno planskoj dokumentaciji, koja ne prati uvijek realne životne potrebe građana i ne obezbjeđuje adekvatno funkcionisanje gradske infrastrukture. Tako imamo primjera da su prostorno planskom dokumenatcijom planirane određene dimenzije putne infrastrukture bez uvažavanja postojeće situacije na terenu. Realizacija tog plana podrazumijevala bi rušenje velikog broja objekata, što je u datim okolnostima nemoguće i neopravdano s jedne strane, a s druge strane planski dokument ne omogućava rekonstrukciju i modernizaciju postojećih putnih pravaca, koji uglavnom zadovoljavaju potrebe građana, iako su za to često obezbijedena sredstva u kapitalnom Budžetu, a koja se ne troše. Sve ovo opterećuje postupak dobijanja urbanističkih saglasnosti, što usporava privredni razvoj i izaziva nezadovoljstvo i nerazumijevanje građana, a naročito investitora, koji ne mogu da realizuju svoje ideje i planove, zbog neadekvatnog uređenja ove oblasti.

3.6. Informacioni sistem u prostoru i dokumentacija za praćenje stanja u prostoru

Podaci koji čine jedinstvenu GIS bazu podataka definisani su članom 43, stav 3 i članom 44. Zakona o prostornom planiranju i građenju, a odnose se na prikupljanje, evidenciju, sistematizaciju, obradu, prostornu analizu i distribuciju podataka. Svi organi, organizacije i drugi subjekti koji posjeduju ili izrađuju podatke iz člana 44. Zakona obavezni su dostaviti podatke Odjeljenju za javni registar. To su podaci koji se odnose na politiku prostornog uređenja, prostorne planove entiteta BiH, prostorne planove teritorijalnih jedinica koje se graniče sa Brčko distriktom BiH, podaci o nekretninama, vlasnicima, posjednicima i drugim relevantnim podacima za planiranje prostora, sprovođenje planova, formulisanje zemljišne i fiskalne politike i drugo, odgovarajućim katastarskim i topografskim kartama Distrikta i susjednih područja, naselja, ulica i kućnih brojeva, dobrima u javnoj upotrebi, katastru zagađivača, zaštićenim dobrima, bespravnoj gradnji, podnesenim zahtjevima za izdavanje lokacijskih uslova, odobrenja za građenje, odobrenja za upotrebu, rješenja inspeksijskih organa, projektima za izgradnju, analizama, studijama, ekspertizama, izvještajima, planovima i programima razvoja i drugim dokumentima

naučnog, stručnog ili informativnog karaktera i drugo. Ovaj informacijski sistem do danas nije uspostavljen, iako je kao obavezan utvrđen Zakonom o prostornom planiranju i građenju 2008. godine.

4. FISKALNI POTENCIJAL, LIKVIDNOST I ZADUŽENOST

Brčko distrikt BiH svoje javne funkcije ostvaruje preko niza fiskaliteta, a najznačajniji su porezi na dodatu vrijednost, neporeski prihodi, prihodi od pružanja javnih usluga, takse, naknade i drugo. Rasporedom javnih prihoda ostvaruju se efekti na ekonomskom i socijalnom planu. U vezi sa distribucijom i upotrebom javnih prihoda u cilju podmirenja javnih potreba, značajni su principi likvidnosti i zaduženosti. Likvidnost kao sposobnost društvene zajednice da u ugovorenom roku izmiruje dospjele obaveze i zaduženost da raspolaže sa dovoljnim obimom ukupne imovine u svim njenim oblicima za pokriće ukupnih obaveza u određenom periodu.

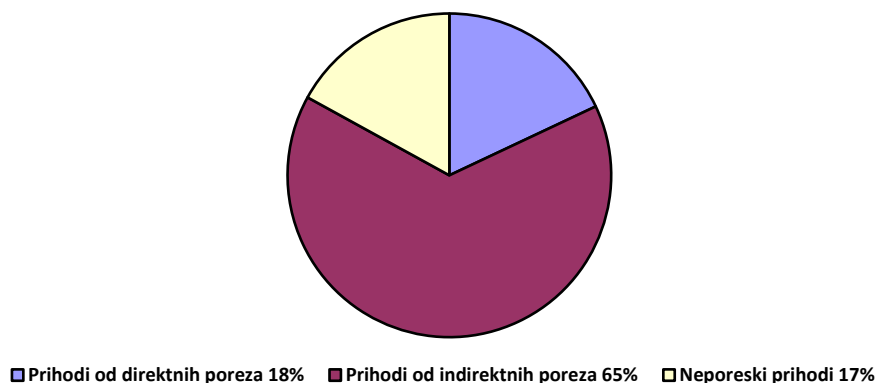
4.1. Obim, struktura i realizacija javnih prihoda

Osnovni parametri formiranja fiskalnog potencijala Brčko distrikta BiH, koji imaju namjenu pokrivanja, odnosno finansiranja javnih funkcija, su prikupljena poreska sredstva na nivou države BiH, po osnovu indirektnog oporezivanja na godišnjem nivou i participacije Brčko distrikta BiH sa stopom od 3,55% u ukupno prikupljenim porezima. Obim finansijskih sredstava utvrđen ovom metodom se alocira na račune Brčko distrikta BiH, kao učesnika u primarnoj raspodjeli PDV-a, s tim što obim sredstava ne može biti manji od 124 miliona konvertibilnih maraka, čime se obezbjeđuju izdašna i dovoljna finansijska sredstva za pokriće javnih rashoda. Obzirom na nastojanja i tendencije zakonodavnih i izvršnih tijela u državi i entitetima da rasterete privredu od carinskih dažbina, moglo bi doći do značajnog smanjenja ovih izvora javnih prihoda, što bi za posljedicu imalo lošiji kvalitet i obim finansiranja javnih potreba u Brčko distriktu BiH. Navedeno nameće potrebu i stavlja u obavezu vlastima Brčko distrikta BiH da stvore uslove za brži razvoj privrede i da se na tim osnovama kompenzira eventualno smanjenje prihoda od PDV-a i carina. Ako uzmemo u obzir činjenicu da ukupni direktni porezi u analiziranom periodu u strukturi javnih prihoda učestvuju sa 18%, dalje vođenje fiskalne politike zahtijeva povećanje ovih i drugih neporeskih prihoda u cilju obezbjeđenja stabilnijih uslova finansiranja javnih potreba u narednom periodu.

Tabela 2. Struktura i realizacija javnih prihoda u periodu 2000-2017. godina

IZVOR	PLAN PRIHODA 2000-2017	OSTVARENJE PRIHODA 2000-2017	Indexi	
			Realizacija	Struktura
PRIHODI OD POREZA	2.494.213.026	2.761.155.892	111	83
Porez na dobit pojedinca	30.319.400	31.974.704	105	1
Porez na dobit preduzeća	83.110.000	104.451.689	126	3
Ostali porezi na dobit	0	667.410	-	-
Doprinosi za zdravstveno osiguranje	72.800.100	80.741.109	111	2
Porez na plate	105.558.735	118.066.997	112	4
Porez na imovinu	17.219.500	18.893.683	110	1
Porez na prodaju dobara i usluga	159.399.655	218.930.713	137	7
Porez na promet posebnih usluga	6.466.200	6.605.095	102	-
Por.na up.dob.ili na doz.na kor.dob.	7.727.300	8.229.061	106	-
UKUPNO DIREKTNI POREZI	482.600.890	588.560.460	122	18
Akcize	126.454.130	199.140.693	157	6
Indirektni porezi-doznačeni od UIO	1.808.574.005	1.858.271.948	103	56
Ostali porezi na promet	0	1.240	-	-
Uvozne dadžbine	76.534.400	114.028.084	149	3
Ostali porezi	49.600	1.153.466	2.326	-
UKUPNO INDIREKTNI POREZI	2.011.612.135	2.172.595.431	108	65
NEPORESKI PRIHODI	643.111.570	560.990.882	87	17
Prihodi od nef.jav.pred.i fin.inst.	31.688.080	19.109.716	60	1
Ostali prihodi od imovine	72.468.466	56.626.446	78	2
Kamate primljene od pozajmica i učešća u kapitalu	0	1.552	-	--
naknade primijl.od poz.	0	390	-	-
Prih.od poz.kursnih razlika	10.000	3.600	-	-
Prihodi od privatizacije	42.444.410	17.632.203	42	-
Admin.takse	16.701.340	17.676.192	106	-
Sudske takse	43.469.638	27.397.092	63	1
Komunalne takse	6.805.650	8.696.486	128	-
Ostale budž.naknade	32.411.580	39.516.336	122	1
Posebne naknade i takse	57.047.430	63.777.166	112	2
Prihodi od pružanja javnih usluga	301.475.315	272.732.532	90	9
Neplanirane uplate	1.827.787	3.016.758	165	-
Novčane kazne	36.761.874	34.804.804	95	1
UKUPNO PORESKI I NEPORESKI PRIHODI (I + II)	3.137.324.595	3.322.146.774	106	100
TEKUĆI GRANTOVI (POTPORE)	137.885.325	14.961.543	11	-
Iz inostranstva	2.693.321	2.049.012	76	-
Grantovi od drugih nivoa vlasti	22.178.639	12.912.531	58	-
planirani prihodi 2001	113.013.365			-
UKUPNO PORESKI PRIHODI, NEPORESKI PRIHODI I GRANTOVI (I + II + III)	3.275.209.921	3.337.108.317	102	100

Grafikon 2. Struktura i realizacija javnih prihoda u periodu 2000-2017. godina



Obim javnih prihoda Brčko distrikta BiH je determinisan najvećim dijelom obimom prikupljenih sredstava po osnovu indirektnih poreza na nivou BiH i stopom participacije 3,55%, s kojom učestvuje u distribuciji prikupljenog poreza. Strukturu sistema poreza čine dvije velike grupe direktnih i indirektnih poreza. Dominantno mjesto u strukturi ostvarenih javnih prihoda u periodu 2000-2017. godina zauzimaju indirektni porezi sa 2.172.595.431 KM ili 65%. Ukupni direktni porezi u strukturi javnih prihoda učestvuju sa 588.560.460 KM ili sa 18%, dok neporeski prihodi učestvuju sa 560.990.882 KM ili sa 17%.

U okviru indirektnih poreza najveće učešće imaju indirektni porezi doznačeni od Uprave za indirektno oporezivanje BiH u iznosu od 1.858.271.948 KM ili 56%. U strukturi direktnih poreza u najvećem obimu su ostvareni porez na prodaju dobara i usluga u iznosu od 218.930 KM ili 7%. Struktura direktnih poreza pokazuje relativno malo učešće poreza na dobit preduzeća u iznosu od 104.451.689 KM ili 3%. Najveće učešće u okviru neporeskih prihoda imaju prihodi od pružanja javnih usluga u iznosu od 272.732.532 KM ili 9%. Učešće ostalih prihoda iskazanih relativnim pokazateljima čini se manje značajno, jer se kreće od 1-3%, međutim posmatrano u apsolutnim iznosima radi se o velikim vrijednostima, koje mogu poslužiti kao pogodan instrument politike raspodjele javnih prihoda na proizvodne i društvene potrebe.

Prema konačnim podacima o izvršenju budžeta u posmatranom periodu ukupni poreski i neporeski prihodi su ostvareni u iznosu od 3.322.146.774 KM, odnosno 106% na nivou planiranih prihoda. Ukupni direktni porezi su ostvareni sa 588.560.460 KM ili za 22% više u odnosu na planirnu vrijednost. Indirektni porezi su ostvareni u iznosu od 2.172.595.431 KM ili za 8% više u odnosu na plan, a neporeski prihodi su ostvareni u iznosu od 560.990.882 KM ili za sa 87% u odnosu na planom predviđeno.

Ukupno ostvareni poreski i neporeski prihodi i grantovi u analiziranom periodu iznose 3.337.108.317 KM, što u odnosu na planiranu vrijednost od 3.275.209.921 KM predstavlja povećanje od 2%. Najveći procenat ostvarenja u odnosu na plan imaju javni prihodi od akciza 157%, odnosno naplaćeno je ukupno 199.140.693 KM. Ova kategorija indirektnih poreza predstavlja specijalni potrošni porez, koji ima fiskalni karakter i lako je naplativ uz niske troškove obračunavanja i naplate. Planirani prihodi po osnovu uvoznih dažbina su ostvareni u iznosu od 114.028.084 KM ili sa 149%. Visok procent ostvarenja u odnosu na planirane prihode 137% imaju prihodi po osnovu poreza na prodaju dobara i usluga u segmentu direktnih poreza.

Kvantitativne i kvalitativne karakteristike javnih prihoda Brčko distrikta BiH se ogledaju u obimu i strukturi, kao finansijskim pretpostavkama zadovoljenja javnih potreba lokalne zajednice, odnosno pokriva javnih rashoda predviđenih u budžetu. Obim potrebnih javnih prihoda za finansiranje funkcija društvene zajednice se obezbjeđuje najvećim dijelom kroz sistem zajedničkih prihoda na nivou Bosne i Hercegovine. Ovakav način prikupljanja najvećeg dijela javnih prihoda obezbjeđuje sigurne i izdašne izvore javnih prihoda. Taj model alimentiranja javnih potreba nije prisutan u razvijenim društvima, koja preferiraju deficitarno budžetsko finansiranje.

4.2. Obim, struktura i realizacija javnih rashoda

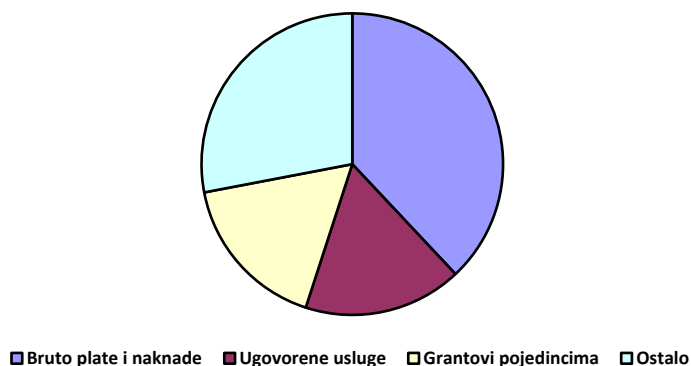
Obim javnih rashoda Brčko distrikta BiH i njihova struktura posmatrana kroz ekonomsko-socijalnu i finansijsku dimenziju zadovoljenja javnih potreba je determinisan obimom javnih prihoda prikupljenih u analiziranom periodu. Ekonomsko socijalni aspekt javnih rashoda u analiziranom periodu pokazuje odnos javnih rashoda i podmirjenja osnovnih funkcija javnog sektora.

Tabela 3. Struktura i realizacija javnih rashoda u period 2000-2017. godina

OPIS	Planirano 2000-2017	Ostvareno 2000-2017	Indeksi	
			Realizacija	Struktura
Bruto plate i naknade	1.117.534.772	1.085.599.398	97	38
Naknade troškova zapos. i skupš. zastup.	36.863.767	30.730.678	83	1
Doprinosi poslodavca	27.706.968	27.608.059	100	1
Putni troškovi	11.992.564	9.552.774	80	-
Izdaci za energiju	69.372.823	63.122.627	91	2
Izdaci za komunalne usluge	27.577.811	24.208.901	88	1
Nabavka materijala i sitnog inventara	116.044.726	105.686.775	91	4
Izdaci za usluge prevoza i goriva	41.105.936	38.699.101	94	1
Unajmljivanje imovine i opreme	5.184.233	4.085.760	79	-
Izdaci za tekuće održavanje	180.157.933	155.778.666	86	5
Izdaci osiguranja, bank. i usluga platnog prometa	7.106.083	5.409.404	76	-
Ugovorene usluge	556.014.632	504.031.006	91	17
Grantovi drugim nivoima vlade	12.459.540	12.464.540	100	-
Grantovi pojedincima	507.792.438	480.675.033	95	17
Grantovi neprofitnim organizacijama	139.910.864	133.145.292	95	5
Subvencije javnim preduzećima	147.463.493	146.951.402	100	5
Subvencije privatnim preduzećima	47.743.264	43.801.095	92	2
Kapitalni grantovi drugim nivoima Vlade	25.000	25.000	100	-
Kapitalni grantovi pojedincima, neprofitnim organizacijama	4.174.045	3.965.300	95	-
Kapitalni grantovi u inostranstvo	178.000	178.000	100	-
Izdaci za inostrane kamate	848.220	551.191	65	-
Kamate na domaća pozajmljivanje	2.238.342	1.708.240	76	-
Ostale naknade vezane za pozajmlj.	2.229.229	1.986.347	89	-
Otplata dugova primljenih kroz državu	11.980.426	9.864.230	82	-
Otplate domaćeg zaduživanja	3.771.296	3.313.282	88	-
UKUPNO tekući budžet	3.077.476.405	2.893.142.101	94	100

Izvor podataka: Izrada autora

Grafikon 3. Struktura i realizacija javnih rashoda u period 2000-2017. godina



Značajan dio izdvojenih finansijskih sredstava prema planu rashoda ostao je neupotrijebljen i dugoročno imobilisan, bez postizanja željenih efekata na povećanje kvaliteta individualnog i društvenog života stanovništva, a indirektno i bez stvaranja uslova na otklanjanje poremećaja, stabilizaciju ekonomskih tokova i poboljšanje uslova privređivanja. Finansijski aspekt odnosno problem finansijskih mogućnosti, pokazuje da javni rashodi mogu biti i veći jer im to dozvoljavaju javni prihodi.

Struktura javnih rashoda u analiziranom periodu pokazuje da se najveći dio javnih rashoda odnosi na bruto plate zaposlenih u iznosu od 1.085.599.398 KM ili 38%. Ugovorene usluge učestvuju u iznosu od 504.031.006 KM, odnosno 17%, isto tako grantovi pojedincima učestvuju u strukturi javnih rashoda sa 480.675.033 KM ili 17%. Grantovi neprofitnim organizacijama iznose 133.145.292 KM ili 5%, subvencije javnim preduzećima 146.951.402 KM ili 5%, izdaci za tekuće održavanje 155.778.666 KM ili 5%, materijal i sitan inventar 105.686.775 KM, subvencije privatnim preduzećima 43.801.095 KM ili 2%, izdaci za energiju 63.122.627% ili 2% itd. Namjenska struktura javnih rashoda pokazuje visok stepen učešća grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama u ukupnom iznosu od 613.820.325 KM ili 21%.

To upozorava na neadekvatnost strukture trošenja javnih sredstava, radi zadovoljenja potreba pojedinaca i nevladinog sektora, bespovratnog trošenja javnih prihoda u neproizvodne svrhe, iza kojih ne stoje nikakve novostvorene vrijednosti. Od njih kratkoročno imaju korist pojedinci, a dugoročno nemaju ni pojedinci ni zajednica u cjelini. Isto tako, ovakav način distribucije javnih rashoda predstavlja pogodno tlo za manipulacije i zloupotrebe raznih vrsta. Takođe nije u funkciji stvaranja materijalnih pretpostavki za dinamičniji ekonomski razvoj i zapošljavanje, čime bi se stvarale mogućnosti ostvarenja većih prihoda subjektima privređivanja, pojedincima ličnih primanja, a društvenoj zajednici, kroz poreze i doprinose, kvalitetnije zadovoljenje opštih i zajedničkih potreba.

Planirani javni rashodi u analiziranom periodu iznose 3.077.476.405 KM a ostvareni su u iznosu 2.893.142.101KM ili 94%. Najveći procent ostvarenja imaju doprinosi poslodavcu u iznosu od 27.608.059 KM ili 100%, grantovi drugim nivoima Vlade 12.464.540 KM ili 100%, kapitalni grantovi drugim nivoima Vlade 25.000 ili 100% i kapitalni grantovi u inostranstvo 178.000 KM ili 100%. Bruto plate su isplaćene u iznosu od 1.085.599.398 KM ili 97%. Grantovi pojedincima iznose 480.675.033 KM

ili 95%, grantovi neprofitnim organizacijama 133.145.292 KM ili 95%, kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama 3.965.300 KM ili 95%, izdaci za usluge prevoza i goriva 38.699.101 KM ili 94%, materijal i sitan inventar 15.686.775 KM ili 91% itd. Stepen realizacije javnih rashoda u posmatranom periodu ukazuje na veoma efikasno planiranje javnih rashoda za potrebe administracije, bruto plata i materijalnih troškova od 91-95%, koji bi u znatno većoj mjeri nego što jeste trebali biti u funkciji zadovoljenja principa učinkovitosti, ekonomičnosti, efikasnosti i višeg kvaliteta pružanja usluga privatnom i javnom sektoru. Efikasnost planiranja i realizacije javnih rashoda za potrebe grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama je na još većem nivou 95%, što ukazuje na cjelovito i dinamički zasnovano predviđanje i vrijeme upotrebe finansijskih sredstava za ove namjene.

4.3. Likvidnost

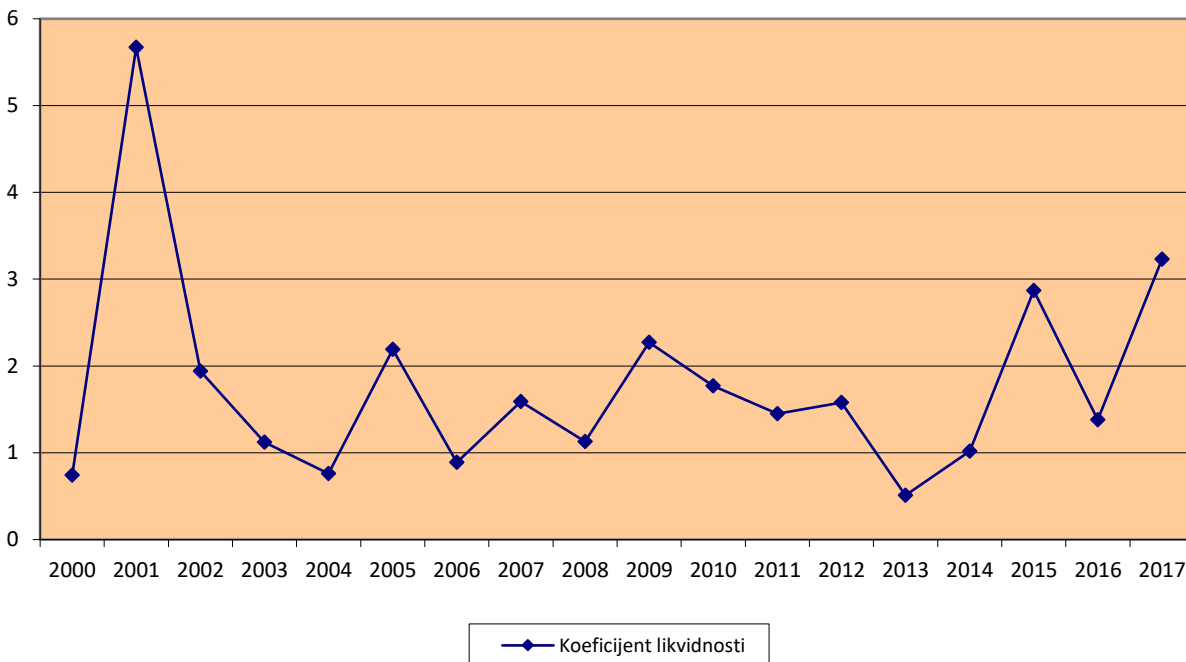
Likvidnost predstavlja finansijsku ravnotežu raspoloživih novčanih sredstava i iznosa dospjelih obaveza u vrijeme njihovog dospijea, odnosno usklađenost između priliva novčanih sredstava i dospijea obaveza ili sposobnost za bezuslovno izmirenje obaveza u onom momentu kada one dospijevaju za plaćanje i to bez ograničenja u pogledu visine i roka.

Tabela 4. Pokazatelji trenutne likvidnosti

Godina	Tekući-žiro računi 31.12.	Oročena sredstva 31.12.	Ukupno 31.12.	Kratkoročne obaveze 31.12.	Koeficijent trenutne likvidnosti
2000	2.200.864	50.000,00	2.250.864,74	2.985.290	0,74
2001	66.225.115	-	66.225.114,67	11.682.416	5,67
2002	43.177.954	37.000.000,00	80.177.954,03	22.270.454	1,94
2003	29.959.514	70.000.000,00	99.959.514,22	26.844.061	1,12
2004	14.934.713	88.000.000,00	102.934.713,31	19.634.444	0,76
2005	35.816.488	48.000.000,00	83.816.488,35	16.381.023	2,19
2006	14.034.201	59.500.000,00	73.534.201,11	15.718.786	0,89
2007	36.743.642	52.500.000,00	89.243.642,39	23.093.970	1,59
2008	19.905.340	75.500.000,00	95.405.350,46	17.604.497	1,13
2009	26.596.363	57.850.000,00	84.446.363,65	11.693.775	2,27
2010	19.404.352	70.000.000,00	89.404.352,48	10.938.697	1,77
2011	20.373.022	80.000.000,00	100.373.022,33	13.668.761	1,45
2012	20.391.341	90.000.000,00	110.391.341,66	12.889.653	1,58
2013	6.931.854	86.000.000,00	92.931.854,22	13.578.615	0,51
2014	16.459.419	54.000.000,00	70.459.419,64	16.130.379	1,02
2015	57.431.273	-	57.431.272,86	19.986.756	2,87
2016	28.611.506	51.000.000,00	79.611.506,20	20.782.897	1,38
2017	64.307.144	44.000.000,00	108.307.144,93	19.905.945	3,23

Izvor podataka: Izrada autora

Grafikon 4. Pokazatelji trenutne likvidnosti



Izračunati koeficijenti trenutne likvidnosti pokazuju da u skoro svim godinama analiziranog perioda iznose više od 1 i kreću se između 1,02-5,67, osim 2000, 2004. i 2006. godine. To ukazuje na značajan višak raspoloživih finansijskih sredstava na dan utvrđivanja koeficijenta likvidnosti, odnosno da kratkoročno imobilisana sredstva u obliku žirnalnih sredstava nisu u funkciji zadovoljenja opšte poznatih i jasno iskazanih javnih potreba kroz operative i razvojne planove, a isto tako nisu u funkciji zadovoljenja potreba privrede za nedostajućim finansijskim sredstvima.

Dobijeni pokazatelji ukazuju na postojanje kratkoročne finansijske ravnoteže, odsustvo finansijskog rizika za povjerioce i finansijsku stabilnost. Ukoliko se raspoloživim žirnalnim sredstvima na određeni kritični momenat 31.12. tekuće godine na dan bilansiranja pojavnih oblika tekućih sredstava i tekućih obaveza, dodaju finansijska sredstva plasirana u obliku oročenih depozita kod banaka, kao i određena nenaplaćena potraživanja, onda se koeficijent tekuće likvidnosti uz uslov postojećeg trenda rasta tekućih obaveza bez većih oscilacija, povećava za nekoliko puta.

To se pretvara u stanje ekonomski iracionalne perspektivne likvidnosti, sa predimenzioniranim kratkoročnim finansijskim potencijalima u odnosu na obim kratkoročno dospjelih obaveza, što je suprotno teoriji i praksi prihvaćenih principa finansiranja. Ovakva predimenzionirana trenutna likvidnost spušta efektivnost i efikasnost upotrebe raspoloživih finansijskih sredstava na vrlo nizak nivo sa jedne strane, a sa druge strane takva kratkoročna finansijska situacija u uslovima stagflacije, stagniranja poslovnih aktivnosti i realnog prisustva inflatornih kretanja, perspektivno umanjuje realnu ili kupovnu moć imobilisanih sredstava koja se nalaze na žirnalnim, tekućim i depozitnim računima kod finansijskih institucija. Time se objektivno umanjuje obim i kvalitet zadovoljenja potreba za poslovnom, komunalnom, saobraćajnom i infrastrukturom ostalih društvenih djelatnosti.

Sve ovo govori da nadležni organi Vlasti Brčko distrikta BiH nemaju jasnu finansijsku strategiju i kvalitetnu politiku produktivnog trošenja budžetskih sredstava, niti su izgradili uspješan organizacioni model upravljanja javnim finansijama. Vlada Brčko distrikta BiH je jedina Vlada na svijetu pod čijom nadležnošću i kontrolom nije upravljanje javnim finansijama. Loše upravljanje javnim sredstvima i njihovo neproduktivno trošenje nije u funkciji dobrobiti građana Brčko distrikta BiH. Tako se i moglo dogoditi, na primjer, da stečajem ili likvidacijom nekih banaka kod kojih institucije Brčko distrikta BiH deponuju finansijska sredstva, oko 20 miliona KM budu trajno izgubljena, a da za takav nemaran pristup upravljanja javnim sredstvima niko nije snosio nikakvu odgovornost.

4.4. Zaduženost

Zaduženost, odnosno javni dug predstavlja jedan od osnovnih oblika vanrednih javnih prihoda koji služe za pokriće javnih rashoda, odnosno ostvarenje određenih budžetskih ciljeva. Zaduživanje se najčešće provodi u situacijama kada su društvenoj zajednici u kratkom roku neophodan finansijska sredstva za vanredne javne rashode, koji se ne mogu osigurati redovnim приходima. Sredstva prikupljena na ovaj način koriste se u različite ekonomske i socijalne svrhe.

Najčešći razlozi stvaranja javnog duga su veliko fiskalno opterećenje, mjereno procentom učešća javnog duga u BDP-u ili prisustvo recesije u privredi. U takvoj situaciji ne postoji mogućnost povećanja postojećih poreza, niti uvođenje novih, tako da se nedostatak javnih prihoda za pokriće javnih rashoda, nastoji obezbijediti zaduživanjem na domaćem ili međunarodnom tržištu. U razvijenim zemljama javni dug ima visoku stopu učešća u BDP-u. Razlozi stvaranja javnog duga su takođe, vanredni javni rashodi, intervencije u privredi, vremenska neusklađenost stvaranja javnih prihoda i javnih rashoda, budžetski deficit koji nije moguće pokrivati formiranjem redovnih javnih prihoda. Osnovni i glavni razlog formiranja javnog duga su sve veća izdvajanja za velike infrastrukturne projekte, energiju, ekologiju, što je teško osigurati smo kroz prikupljanje poreza.

Visok stepen učešća javnog duga u razvijenim ekonomijama je sastavni dio, odnosno instrument privredne i razvojne politike, jer se sredstva javnog duga sve više koriste u proizvodne svrhe, dovodeći do materijalnog jačanja država i stvaranju potencijala za vraćanje kredita. Prednosti javnog ili kreditnog zaduživanja se ogledaju u mogućnosti bržeg prikupljanja potrebnih finansijskih sredstava u odnosu na poreze. Dugovi stvoreni u inostranstvu povećavaju nacionalnu ekonomiju i jačaju poziciju države na međunarodnom planu, pri čemu treba voditi računa o tome u koje svrhe se kreditna sredstva troše, odnosno o njihovoj racionalnoj upotrebi i stavljanje u funkciju jačanja tražnje u regulisanju procesa reprodukcije, o čemu najbolje govori struktura bruto domaćeg proizvoda i učešće javnog duga u ovom makroekonomskom indikatoru u razvijenim ekonomijama.

Učešće javnog duga u bruto domaćem proizvodu u zemljama OECD-a u 2017. godini se kretalo od 7,2 % u Estoniji do 110,7% u Italiji. Karakteristika finansiranja javnih potreba većine razvijenih zapadnih zemalja jeste da imaju visok procent zaduženosti od 34,6% Danska do 110,70% Italija. Ekonomski razvijene države sa visokim životnim standardom imaju visoku stopu učešća javnog duga u bruto domaćem proizvodu, Belgija 93,90%, Francuska 75,70 %, Njemačka 64,20%, Holandija 49,40%, Norveška 55,50%, Švedska 52,50%, Švicarska 45,60%, i Velika britanija 49,70%. Ovako visok stepen zaduženosti ukazuje na odsustvo suficitarnog finansiranja javnih potreba, odnosno deficitarno finansiranje razvoja kroz zaduživanje na domaćem i međunarodnom finansijskom tržištu u svrhu stvaranja uslova za stabilizaciju privrednih ciklusa i prosperitetan ekonomski i socijalni razvoj u budućnosti.

Tabela 5. Učešće javnog duga u BDP-u u Evropskim zemljama OECD-a, entitetima BiH i Brčko distriktu BiH

Država	GDP (mil \$)	Javni dug (mil \$)	Javni dug/GDP
Austrija	353.297	243.774	69,00
Belgija	391.730	367.834	93,90
Češka	269.009	82.047	30,50
Danska	212.787	73.624	34,60
Estonija	29.442	2.119	7,20
Finska	199.367	77.952	39,10
Francuska	2.181.831	1.651.646	75,70
Grčka	323.575	364.992	12,80
Njemačka	2.998.159	1.924.818	64,20
Mađarska	191.330	135.652	70,90
Island	12.706	6.327	49,80
Irska	205.658	56.555	27,50
Italija	1.986.355	2.198.894	110,70
Litvanija	39.883	5.105	12,80
Luksemburg	40.304	6.368	15,80
Holandija	718.978	355.175	49,40
Norveška	263.181	146.065	55,50
Poljska	639.856	326.966	51,10
Portugalija	270.970	211.627	78,10
Slovačka	113.735	39.579	34,80
Slovenija	55.702	16.766	30,10
Španija	1.474.005	614.660	41,70
Švedska	371.606	195.093	52,50
Švajcarska	375.576	171.262	45,60
Turska	1.033.065	n.a	n.a
Velika Britanija	2.170.901	1.078.937	49,70
FBiH	12.225	3.539	29
RS	6.008	3.162	53
Brčko distrikt BiH	472	25	5

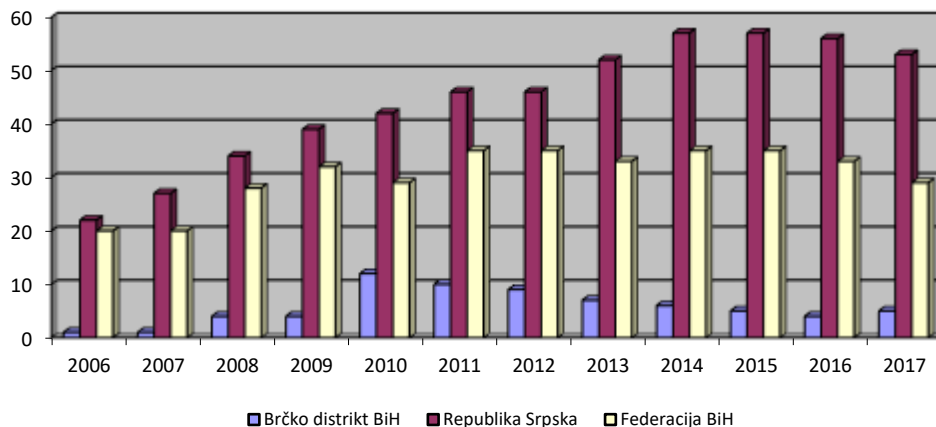
Izvor podataka: Izrada autora na osnovu preuzetih podataka sa: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399

Tabela 6. Pokazatelji zaduženosti u Brčko distriktu BiH i entitetima BiH

Godina	Unutrašnji javni dug (u 000 KM)	%	Vanjski javni dug (u 000 KM)	%	Ukupno javni dug (u 000 KM)	Javni dug/BDP		
						BD BiH	RS	FBiH
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2006	-	-	4.498	100	4.498	1	22	20
2007	-	-	7.091	100	7.091	1	27	20
2008	-	-	23.128	100	23.128	4	34	28
2009	-	-	23.031	100	23.031	4	39	32
2010	54.789	79	14.258	21	69.047	12	42	29
2011	49.530	78	13.981	22	63.511	10	46	35
2012	43.545	76	13.670	24	57.215	9	46	35
2013	33.867	72	12.640	28	46.507	7	52	33
2014	22.362	55	18.403	45	40.765	6	57	35
2015	10.295	29	23.593	71	33.888	5	57	35
2016	4.681	16	27.475	84	32.156	4	56	33
2017	3.945	8	38.525	92	42.470	5	53	29

Izvor podataka: Izrada autora

Grafikon 5. Pokazatelji zaduženosti



Indikatori zaduženosti u analiziranom periodu pokazuju da je zaduženost u Brčko distriktu BiH posmatrana kroz učešće javnog duga u bruto domaćem proizvodu vrlo niska i kreće se od 1 do 12%, što ukazuje na prisustvo dovoljnog obima javnih prihoda u odnosu na javne rashode, odnosno na suficitarni model finansiranja koji je davno napušten jer ne doprinosi ekonomskom rastu i razvoju. Stopa zaduženosti u RS u posmatranom periodu se kreće od 22 do 57%, a u FBiH od 20 do 35%. Najveći dio u strukturi javnog duga sa stanovišta povjerilaca, odnosno kreditora se odnosi na međunarodne finansijske institucije, Svjetsku banku, MMF, EBRD i Evropsku komisiju. Sa stanovišta namjene kredita najveći dio se odnosi na podršku infrastrukturnim projektima, zatim podršku javnom sektoru i podršku projektima privrednih djelatnosti.

5. SELEKTOVANE KOMPONENTE JAVNIH RASHODA

Transferi predstavljaju distribuciju javnih rashoda u korist određenih sektora i u korist pojedinih društvenih i socijalnih djelatnosti. Socijalni transferi su transferi u korist stanovništva koji doprinose formiranju sredstava za pojedine socijalne kategorije građana. Ekonomski transferi predstavljaju premije, regrese, subvencije, dotacije i drugo.

5.1. Selektovane komponente javnih rashoda evropskih zemalja OECD-a

U tabeli broj 7 prikazano je učešće najznačajnijih kategorija javnih rashoda u budžetu i BDP-u u evropskim zemljama OECD-a. Učešće plata administracije se kreće između 17,03% kod Njemačke do 30,16% kod Norveške. Najveće učešće plata javne administracije u budžetu je 30,16% u Norveškoj, a najmanje u Italiji 19,75%. Pokazatelj učešća plata administracije u budžetu kod najrazvijenijih zemalja OECD-a u 2017. godini je bio kod Njemačke 17,03%, Italije 19,75%, Holandije 19,98%, Austrije 21,17%, Velike Britanije 21,90%, Švicarske 22,05%, Francuske 22,57%, Belgije 23,37%, Turske 23,59%, Švedske 25,32%, Irske 25,96% i Danske 29,57%.

Učešće kapitalnih ulaganja u budžetu se kreće između 3,28% kod Portugalije do 11,80% kod Estonije. Najveće učešće kapitalnih ulaganja u budžetu je 11,80% u Estoniji, a najmanje 3,28% u Portugaliji. Pokazatelj učešće kapitalnih ulaganja u budžetu kod najrazvijenijih zemalja OECD-a u 2017. godini je kod Njemačke 4,81%, Italije 4,26%, Holandije 8,03%, Austrije 5,92%, Velike Britanije 6,39%, Švicarske 9,11%, Francuske 5,98%, Belgije 4,17%, Turske 10,01%, Švedske 8,87%, Irske 6,58%, Danske 7,16% i Norveške 10,41%.

Na osnovu prezentiranih pokazatelja učešća kapitalnih ulaganja u budžetu, može se izvesti zaključak da su kapitalna ulaganja u odnosu na stepen razvijenosti mjerena BDP obrnuto proporcionalna, što je i logično jer razvijene zemlje već imaju realizovane velike i vitalne kapitalne infrastrukturne projekte, dok zemlje sa nižim stepenom razvoja imaju veće potrebe za kapitalnim ulaganjima, tako da intenzivnije ulažu u infrastrukturu. Kod njih je i pokazatelj kapitalnih ulaganja u budžetu značajno veći, tako da je stopa ulaganja u Estoniji 11,80%, dok je stopa kapitalnih ulaganja u Njemačkoj 4,81%. Gotovo identičan odnos pokazatelja je i kod stope učešća kapitalnih ulaganja u BDP-u kod istih zemalja, samo je relativno manji, jer je mjerena u većem makroekonomskom agregatu, koji pored proizvodne i lične potrošnje sadrži i budžet, odnosno javnu potrošnju.

Tabela 7. Selektovane komponente javnih rashoda evropskih zemalja OECD-a u % od Budžeta i BDP-a

Država	GDP (mil €)	Budžet (mil €)	Plate JS (mil €)	Kapitalna ulaganja (mil €)	Socijalna davanja i transferi (mil €)	Budžet/ GDP %	Plate/ Budžet %	KU/ Budžet %	KU/GDP %	Soc.Ul/ Budžet %
Austrija	353.297	179.133	37.930	10.601	81.456	50,70	21,17	5,92	5,92	45,47
Belgija	423.048	225.101	52.608	9.390	106.632	53,21	23,37	4,17	2,22	47,37
Češka*	4.773.240	1.880.670	419.374	155.684	729.235	39,40	22,30	8,28	3,26	38,78
Danska*	2.065.962	1.107.267	327.412	79.263	378.970	53,60	29,57	7,16	3,84	34,23
Estonija	21.098	8.571	2.484	1.011	2.933	40,62	28,98	11,80	4,79	34,22
Finska	215.773	120.256	28.677	8.563	48.431	55,73	23,85	7,12	3,97	40,27
Francuska	2.228.857	1.256.457	283.619	75.143	276.202	56,37	22,57	5,98	3,37	21,98
Grčka	174.199	86.594	21.620	5.625	39.394	49,71	24,97	6,50	3,23	45,49
Njemačka	3.144.050	1.388.557	236.491	66.792	754.895	44,16	17,03	4,81	2,12	54,37
Mađarska*	35.420.320	16.535.270	3.250.235	1.086.996	5.250.235	46,68	19,66	6,57	3,07	31,75
Island*	2.421.959	1.103.815	331.660	67.211	147.601	45,58	30,05	6,09	2,78	13,37
Irska	275.567	74.553	19.354	4.903	28.494	27,05	25,96	6,58	1,78	38,22
Italija	1.680.523	830.111	163.960	35.394	381.993	49,40	19,75	4,26	2,11	46,02
Litvanija	24.927	9.310	2.545	889	3.022	37,35	27,34	9,55	3,57	32,46
Luksemburg	53.005	22.328	4.653	2.044	10.521	42,12	20,84	9,15	3,86	47,12
Holandija	702.641	305.249	60.974	24.498	151.381	43,44	19,98	8,03	3,49	49,59
Norveška*	3.117.032	1.584.224	477.830	164.940	550.738	50,82	30,16	10,41	5,29	34,76
Poljska*	1.858.637	765.214	190.798	60.962	314.480	41,17	24,93	7,97	3,28	41,10
Portugalija	185.179	83.371	20.881	2.734	35.113	45,02	25,05	3,28	1,48	42,12
Slovačka	81.154	33.694	7.400	2.600	15.520	41,52	21,96	7,72	3,20	46,06
Slovenija	40.418	18.239	4.581	1.287	7.075	45,13	25,12	7,06	3,18	38,79
Španija	1.118.522	472.033	121.325	21.590	202.784	42,20	25,70	4,57	1,93	42,96
Švedska*	4.404.802	2.178.330	551.559	193.242	747.900	49,45	25,32	8,87	4,39	34,33
Švajcarska*	658.978	226.203	49.882	20.602	76.251	34,33	22,05	9,11	3,13	33,71
Turska*	2.338.647	774.363	182.641	77.527	293.430	33,11	23,59	10,01	3,32	37,89
Velika Br.*	1.963.311	815.126	178.527	52.090	312.014	41,52	21,90	6,39	2,65	38,28

Izvor podataka: Izrada nosioca izrade Analize

5.2. Socijalni i ekonomski transferi Brčko distrikta BiH

Transfernim rashodima se uglavnom vrši prenošenje dijela javnih prihoda kroz njihovu preraspodjelu, odnosno prenošenje kupovne moći s jednog subjekta ili korisnika na drugi, što zahtijeva njihovu određenu proporciju sa stanovišta njihovog pokrivača. Politika transfera u Brčko distriktu BiH isključivo podstiče potrošnju. Umjesto da se sredstva ulažu posredno u proizvodne namjene u cilju unaprijeđenja privređivanja i povećanja ekonomskog rasta, raspoređuju se za različite namjene bez selekcije i bez uspostavljanja ekonomske ravnoteže i usklađivanja odnosa privrednih tokova i javne potrošnje. Ocjenu visine ovih rashoda treba posmatrati prije svega sa stanovišta njihove namjenske strukture i njihovog ekonomskog djelovanja u funkciji kretanja privrede.

U strukturi ukupnih transfera ekonomski transferi učestvuju sa 286.851.956 KM ili 34,93%, a socijalna davanja i grantovi 534.353.709 KM ili 65,07%. Na podsticaje u poljoprivredi se odnosi 96.099.459 KM ili 11,78%, subvencije javnim preduzećima 43.801.095 KM ili 5,32%, subvencije javnim ustanovama 146.951.402 KM ili 17,88%, socijalna davanja 254.150.448 KM ili 30,95%, i na grantove 280.203.261 KM ili 34,12 %. Najveće učešće u strukturi grantova imaju grantovi pojedincima u iznosu od 13.421.728 KM ili 46,54%. Grantovi udruženjima građana i sportskim društvima iznose 25.680.498 KM ili 9,17%, grantovi za kulturu 83.442.657 KM ili 29,77%, grantovi vjerskim zajednicama 24.030.538 KM ili 8,56% i ostali grantovi 16.627.840 KM ili 5,94%.

Najveći transferi po osnovu isplaćenih podsticaja u poljoprivredi realizovani su u 2015. godini u iznosu od 12.231.527 KM, a najmanji u 2002. godini u iznosu od 1.000.000 KM. Prosječno godišnje realizovani transferi u poljoprivredi su bili 5.338.858 KM.

Najveći ekonomski transferi po osnovu subvencija javnim ustanovama i javnim preduzećima su ostvareni u 2017. godini u iznosu od 21.353.375 KM, a najmanji u 2003. godini 320.000 KM. Prosječno godišnje realizovani transferi socijalnih davanja su bili 8.163.966 KM.

Najveći ekonomski transferi po osnovu subvencija privatnim preduzećima su ostvareni u 2016. godini u iznosu od 8.962.417 KM, a najmanji u 2006. godini 29.023 KM. Prosječno godišnje realizovani transferi po ovom osnovu su bili 2.433.393 KM.

Najveći socijalni transferi su ostvareni u 2014. godini u iznosu od 20.839.802 KM, a najmanji u 2000 godini 280.306 KM. Prosječna godišnja davanja po ovom osnovu su bila 14.119.469 KM.

Najveći transferi po osnovu isplate grantova pojedincima su ostvareni u 2015. godini u iznosu 12.292.957 KM, a najmanji 2000. godine 306.032 KM. Prosječna godišnja davanja za ove namjene su iznosila 7.245.651 KM

Najveći javni rashodi za potrebe kulture su isplaćeni u 2015. godini u iznosu od 9.769.369 KM, a najmanji u 2000. godini 153.214 KM. Prosječna godišnja davanja po ovom osnovu su bila 4.635.703 KM.

Najveći transferi za potrebe sporta su ostvareni u 2017. godini u iznosu od 3.396.840 KM, a najmanji u 2001. godini 74.990 KM. Prosječna godišnja davanja za ove namjene su bila u iznosu 1.426.694 KM.

Najveći transferi vjerskim zajednicama su realizovani u 2017. godini u iznosu od 4.462.994 KM, a najniži u 2016. godini 288.544 KM, odnosno prosječno godišnje 1.335.030 KM .

Ostali grantovi su realizovani u najvećem iznosu od 4.700.000 KM u 2003. godini, a najmanji u 2009.

2011. 2012. i 2014. godini po 100.000 KM. Socijalni i ekonomski transferi u analiziranom periodu su se kretali od 2 do 12% u odnosu na bruto domaći proizvod, što je u odnosu na učešće ovih transfera u bruto domaćem proizvodu u zemljama OECD-a, nekoliko puta manje, jer se ovi pokazatelji u razvijenim zemljama kreću i preko 50% bruto domaćeg proizvoda.

Tabela 8. Socijalni i ekonomski transferi u periodu 2000-2017. godina

God.	Poticaji u poljoprivredi	Socijalna davanja	Subvencije javnim ustanov. i preduzećima	Subvencije privatnim preduzećima	Grantovi					Ukupno
					Ostali grantovi Pojedincima	Grantovi udruženj. iz oblasti sporta	Kulture,MZ i grantovi udruženjima iz oblasti ost.udr.	Grantovi vjerskim zajednicama	Ostali grantovi	
2000		280.316			306.032		153.214			739.562
2001		499.760			4.666.900	74.990	364.980			5.606.630
2002	1.000.000	1.570.627			9.225.501	140.005	1.256.752		1.700.000	14.892.885
2003	1.241.168	7.331.146	320.000		12.320.576	1.344.705	860.627	980.000	4.700.000	29.098.222
2004	1.514.392	13.383.720			5.229.045	534.824	2.045.335	300.000	4.056.000	27.063.316
2005	2.962.260	13.580.734			10.280.017	1.106.222	2.352.470	612.000		30.893.703
2006	5.132.801	13.419.921		29.023	11.545.875	1.306.569	2.408.479	814.500		34.657.168
2007	4.623.079	14.217.426	12.484.353	60.904	7.928.898	1.205.155	4.560.745	1.013.000		46.093.560
2008	5.297.943	16.283.070	10.559.723	749.513	5.537.780	1.220.675	3.961.947	878.400	200.000	44.689.051
2009	6.491.262	15.723.888	9.019.305	909.720	6.188.768	1.467.541	4.498.748	967.156	100.000	45.366.388
2010	5.235.317	17.166.367	11.519.890	1.243.916	4.651.318	1.258.639	8.023.545	1.596.500	170.000	50.865.493
2011	7.118.056	19.912.882	8.276.798	1.970.452	5.122.509	1.337.389	5.963.115	1.662.500	100.000	51.463.701
2012	9.028.991	19.399.609	8.616.411	3.149.952	6.225.907	1.348.971	7.207.758	2.627.054	100.000	57.704.653
2013	7.038.098	20.471.391	14.847.128	6.443.451	9.084.690	2.107.700	7.294.002	2.527.500	3.810.000	73.623.961
2014	7.509.502	20.839.802	16.338.362	7.237.149	13.675.381	2.223.573	8.091.731	2.959.815	100.000	78.975.315
2015	12.231.527	20.658.465	16.017.164	7.499.936	12.292.957	2.606.386	9.769.369	2.340.575	1.093.840	84.510.219
2016	8.981.066	19.534.988	17.598.893	8.962.417	4.296.233	3.000.313	6.132.638	288.544	275.000	69.070.093
2017	10.693.996	19.876.335	21.353.375	5.544.662	1.843.340	3.396.840	8.497.202	4.462.994	223.000	75.891.745
Ukupno	96.099.459	254.150.448	146.951.402	43.801.095	130.421.728	25.680.498	83.442.657	24.030.538	16.627.840	821.205.663

Izvor podataka: Izrada nosioca izrade Analize

5.3. Selektovane komponente javnih rashoda Brčko distrikta BiH

Selektovane komponente javnih rashoda, bruto plate, kapitalna ulaganja i grantovi u budžetu u zemljama OECD-a se kreću kod plata od 17 do 27%, kapitalnih ulaganja od 4 do 12% i socijalnih davanja ili grantova 21 do 49%. Isti indikatori u Brčko distriktu BiH pokazuju kretanja kod plata 32 do 45%, kapitalnih ulaganja 3 do 33% i socijalnih davanja i grantova 3 do 34%. Najveće razlike su kod plata, tako da je učešće plata u budžetu Brčko distrikta BiH gotovo duplo veće od učešća bruto plata u budžetima zemalja OECD-a.

Realizovani tekući budžet je bio najveći u 2017. godini u iznosu 173.085.222 KM, a najniži 28.617.361 KM u 2000. godini. Prosječno izvršenje tekućeg budžeta u posmatranom periodu iznosi 156.354.901 KM.

Pregled selektovanih komponenti javnih rashoda u analiziranom periodu pokazuje da se učešće plata zaposlenih u budžetu u javnoj administraciji kretalo između 70.33% u 2000.godini, kada su isplaćene u iznosu od 20.127.152 KM do 31.65% u 2015.godini, kada su isplaćene u iznosu od 61.815,537 KM.

Učešće plata zaposlenih u BDP-u kretalo se između 8,46% u 2015. godini, kada su isplaćene u iznosu od 61.815.537 KM i 14,11% u 2002. godini, kada su isplaćene u iznosu od 51.276,916 KM. Prosječno isplaćene plate u prethodnom periodu iznose 61.844.859 KM.

Učešće kapitalnih ulaganja u budžetu u posmatranom periodu se kretalo između 2,07% u 2000. godini ili 32,63% u 2007. godini. Prosječna realizacija kapitalnih ulaganja u analiziranom periodu je 20.450.027 KM.

Kapitalna ulaganja posmatrana u strukturi BDP-a najveće učešće su imala 10,37% u 2007.godini, a najmanje u 2000. godini 0,27%.

Najveće učešće grantova u strukturi budžeta je zabilježeno u 2017.godini 43,85 % , odnosno isplaćeno je 75.891.744 KM, a najniže učešće je ostvareno u 2002. godini, kada je isplaćeno 739.561 KM ili 2,58 % u odnosu na ostvareni budžet.

Učešće grantova u navedenom periodu u BDP-u se kretalo od 2-12%. Najveće učešće grantova u BDP-u je ostvareno u 2013. 2014. i 2015. godini od 12 %, a najmanje u 2001.godini od 2 %. Prosječno godišnje isplaćeni grantovi iznose 45.622.537 KM.

Tabela 9. Selektovane komponente javnih rashoda BD BiH u % od Budžeta Brčko distriktu BiH za period 2000-2017.godine

Godina	Izvršenje tekućeg budžeta	Bruto plata	% bruto plata		Kapitalna ulaganja	%		Grantovi	%	
			% u Budžetu	% u BDP		u Budžetu	u BDP		u Budžetu	u BDP
2000	28.617.361	20.127.152,97	70,33	9,10	592.113,65	2,07	0,27	739.561,43	2,58	-
2001	80.296.286	37.320.354,08	46,48	13,38	6.406.873,73	7,98	2,30	5.606.629,76	6,98	2
2002	116.928.802	51.276.916,33	43,85	14,11	24.671.929,34	21,10	6,78	14.892.885,00	12,74	4
2003	139.858.611	54.822.337,98	39,20	13,78	26.776.620,82	19,15	6,73	29.098.221,68	20,81	7
2004	150.574.620	62.188.881,64	41,30	13,25	14.585.361,65	9,69	3,11	27.063.316,07	17,97	6
2005	162.651.938	60.015.341,16	36,90	12,28	37.364.273,19	22,97	7,65	30.893.703,66	18,99	6
2006	175.658.890	63.015.354,74	35,87	12,80	16.915.948,14	9,63	3,34	34.657.167,50	19,73	7
2007	178.685.470	66.650.419,28	37,30	11,85	58.316.128,75	32,63	10,37	46.093.559,79	25,80	8
2008	162.416.262	67.929.938,78	41,82	11,17	34.764.974,43	21,40	5,72	44.689.050,87	27,52	7
2009	162.064.119	72.526.069,92	44,75	12,70	26.325.874,55	16,24	4,61	45.366.388,42	27,99	8
2010	175.897.199	77.948.811,28	44,31	13,32	13.418.466,71	7,63	2,29	50.865.492,60	28,92	9
2011	174.848.083	77.036.875,92	44,06	12,42	23.335.972,03	13,35	3,76	51.463.700,98	29,43	8
2012	182.713.159	78.840.674,79	43,15	12,75	15.874.474,10	8,69	2,57	57.704.652,84	31,58	9
2013	193.883.984	73.036.735,60	37,67	11,52	16.902.441,19	8,72	2,67	73.623.960,91	37,97	12
2014	196.158.711	63.895.809,57	32,57	9,53	20.743.113,90	10,57	3,09	78.975.315,15	40,26	12
2015	195.306.824	61.815.537,18	31,65	8,46	11.805.899,27	6,04	1,62	84.510.218,61	43,27	12
2016	164.742.686	61.358.692,01	37,25	7,99	10.748.740,70	6,52	1,40	69.070.092,66	41,93	9
2017	173.085.222	63.401.553,34	36,63	8,01	8.551.275,17	4,94	1,08	75.891.744,23	43,85	10
Ukupno	2.814.388.225,72	1.113.207.456,57	39,55		368.100.481,32			821.205.662,16	29,18	

Izvor: Izrada autora

5.4. Dinamika selektovanih kategorija javnih rashoda

Dinamički indeksi pokazuju relativni odnos kretanja ostvarenja tekućeg budžeta, bruto plata, grantova i kapitalnih ulaganja u jednom vremenskom periodu u odnosu na bazni ili prethodni vremenski period.

Najveći indeks povećanja izvršenja tekućeg budžeta u odnosu na baznu 2000. godinu, ostvaren je u 2014. godini kada je budžet porastao za 685%, odnosno sa 28.617.361 KM u 2000. godini na 196.158.711 KM u 2014 godini. Najveće povećanje izvršenja tekućeg budžeta u tekućoj u odnosu na prethodnu godinu je bilo u 2001. godini u odnosu na 2000. godinu kada je budžet porastao za 281%, odnosno sa 28.617.361 KM na 80.296.286 KM.

Najveći indeks povećanja zaposlenih u administraciji od 116% ostvaren je u 2010 godini u odnosu na baznu 2000. godinu kada se broj zaposlenih povećao sa 2.874 u 2000. godini na 3.320 u 2010 godini. Najveće povećanje zaposlenih u tekućoj godini u odnosu na prethodnu godinu je ostvareno u 2001. u odnosu na 2000. godinu, kada se broj zaposlenih povećao sa 2.874 na 3.283.

Porast bruto plata u odnosu na baznu 2000. godinu, ostvaren je u relativnom odnosu najviše u 2012. godini sa povećanjem od 392%, odnosno plate su se sa 20.127.153 KM povećale na 78.840.675 KM u 2012. godini. Najveće povećanje plata u tekućem periodu u odnosu na prethodni period je ostvareno u 2001. godini u odnosu na 2000. godinu, kada su se plate povećale sa 20.127.153 KM, na 37.320.354 KM.

Najveće povećanje grantova u odnosu na baznu 2000. godinu je ostvareno u 2015. godini, kada se vrijednost isplaćenih grantova povećala za 12,7 puta, odnosno sa 739.561 KM povećala na 84.510.219 KM.

Dinamika povećanja kapitalnih ulaganja je bila najveća u 2007. godini, kada se povećao realizovani iznos za 9,7 puta u odnosu na 2000. godinu, odnosno sa 592.114 KM, povećao se na 58.316.129 KM. Najveće povećanje u tekućem periodu u odnosu na prethodni zabilježeno je u 2001. godini u odnosu na 2000. godinu, kada se realizovani iznos za kapitalna ulaganja povećao sa 592.114 KM, na 6.406.874 KM ili 10,7 puta.

Tabela 10. Dinamika selektovanih kategorija javnih rashoda

God.	Ostvarenje tekućeg budžeta	Indeks		Broj zaposle nih	Indeks		Bruto plate	Indeks		Grantovi	Indeks		Kapitalna ulaganja	Indeks	
		It	Vt		It	Vt		It	Vt		It	Vt		It	Vt
2000	28.617.361	100	-	2.874	100	-	20.127.153	100	-	739.561	100	-	592.114	100	-
2001	80.296.286	281	281	3.283	114	114	37.320.354	185	185	5.606.630	759	759	6.406.874	1.067	1.067
2002	116.928.802	409	146	2.739	95	83	51.276.916	255	137	14.892.885	2.014	266	24.671.929	4.100	384
2003	139.858.611	489	120	2.848	99	104	54.822.338	272	107	29.098.222	4.157	195	26.776.621	4.466	109
2004	150.574.620	526	108	2.915	101	102	62.188.882	309	114	27.063.316	3000	93	14.585.362	2.433	54
2005	162.651.938	568	108	3.029	105	104	60.015.341	298	97	30.893.704	4.400	115	37.364.273	6.233	258
2006	175.658.890	614	108	3.129	109	103	63.015.355	313	105	34.657.167	4.943	113	16.915.948	2.816	45
2007	178.685.470	624	102	3.187	111	102	66.650.419	331	106	46.093.560	5.111	133	58.316.129	9.716	345
2008	162.416.262	568	90	2.944	102	92	67.929.939	338	102	44.689.051	6.386	97	34.764.974	5.783	60
2009	162.064.119	566	100	3.095	108	105	72.526.069	360	107	45.366.388	6.471	101	26.325.874	6.050	76
2010	175.897.199	615	109	3.320	116	107	77.948.812	387	107	50.865.492	7.271	113	13.418.467	2.233	51
2011	174.848.083	611	99	3.137	109	94	77.036.876	383	99	51.463.701	7.343	101	23.335.972	3.883	174
2012	182.713.159	638	105	3.201	111	102	78.840.675	392	102	57.704.653	8.242	112	15.874.474	2.650	68
2013	193.883.984	676	106	2.829	98	88	73.036.735	363	93	73.623.961	10.514	128	16.902.441	2.816	107
2014	196.158.711	685	101	2.540	88	90	63.895.809	317	88	78.975.315	11.271	107	20.743.114	3.450	122
2015	195.306.824	682	99	2.314	80	91	61.815.538	307	97	84.510.219	12.071	107	11.805.899	1.966	57
2016	164.742.686	576	85	2.300	80	99	61.358.692	305	99	69.070.093	9.857	82	10.748.741	1.783	90
2017	173.085.222	605	105	2.364	82	103	63.401.553	315	103	75.891.744	10.843	110	8.551.275	1.416	79
Ukupno	2.814.388.226	-		-	-	-	1.113.207.457	-	-	821.205.662	-	-	368.100.481	-	-

6. UPRAVLJANJE KAPITALNIM ULAGANJIMA U JAVNOM SEKTORU

Kapitalna ulaganja predstavljaju javne investicije, odnosno ulaganja u kapitalna dobra, kao što su objekti, oprema, sredstva za rad, socioekonomski razvoj, koja doprinose unaprijeđenju ekonomskog položaja stanovništva ili utiču na njihov socijalni položaj. Po svojoj prirodi mogu biti investicije u socioekonomski razvoj kapitalnog, institucionalnog i administrativno-tehničkog tipa.

6.1. Organizacija i nadležnosti

Poslove javne uprave iz svoje nadležnosti, obavljaju organi javne uprave u skladu sa Statutom Brčko distrikta BiH, zakonima i aktima Skupštine Brčko distrikta BiH, zakonima Bosne i Hercegovine, kao i aktima Vlade Brčko distrikta BiH i gradonačelnika. Organi javne uprave obavljaju svoje poslove nezavisno i u skladu sa principima zakonitosti, materijalne istine, javnosti rada, profesionalne nepristrasnosti, odgovornosti, političke nezavisnosti, efikasnosti i ekonomičnosti. Određene poslove javne uprave mogu obavljati i javna preduzeća i druga pravna lica kada su im zakonom prenesene nadležnosti javne uprave.

Organizacionim planom organa javne uprave se utvrđuju načela unutrašnje organizacije organa javne uprave, organizacione jedinice, rukovođenje, naziv i raspored radnih mjesta po organizacionim jedinicama s opisom poslova rukovodilaca organa javne uprave, rukovodećih službenika, službenika i namještenika, uslovi u pogledu stručne sprema i ostale uslove za obavljanje poslova, broj službenika i namještenika, platni razred radnog mjesta i ostala pitanja vezana za rad u organima javne uprave Distrikta.

Odjeljenje za javne poslove nadležno je za održavanja gradskih ulica, seoskih puteva, parkova i drugih javnih površina u Distriktu, održavanje javne imovine Distrikta, upravljanje voznim parkom Vlade, organizovanje i funkcionisanje javnog saobraćaja u Distriktu, djelatnost otkupa stanova u skladu sa Zakonom o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo u Brčko distriktu BiH, i druge poslove iz nadležnosti Odjeljenja određene zakonom i drugim propisima.

Odjeljenje za komunalne poslove nadležno je razvoj politike, strategije i pravnog okvira za upravljanje snabdijevanjem električnom energijom, vodom i plinom, razvoj politike strategije i pravnog okvira za upravljanje zbrinjavanjem čvrstog otpada i otpadnih voda, upravljanje i daljnji razvoj sistema ulične rasvjete, praćenje politike cijena komunalnih usluga, planiranje, pripremu i vođenje kapitalnih investicija u oblasti komunalne infrastrukture i druge poslove iz nadležnosti Odjeljenja određene zakonom i drugim propisima.

Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge nadležno je za preventivu i zaštitu zdravlja stanovništava i funkcionisanje institucija zdravstvene zaštite Distrikta, socijalnu pomoć i zaštitu građana, boračka pitanja, ratne vojne invalide i civilne žrtve rata i druge poslove iz nadležnosti Odjeljenja određene zakonom i drugim propisima.

6.2. Praksa ulaganja u kapitalne projekte

Proces kapitalnih ulaganja je opterećen obezbjeđenjem adekvatne projektne dokumentacije, problemima imovinsko pravne prirode, efikasnošću nadzorne i kontrolne funkcije, prolongiranjem rokova realizacije ulaganja u odnosu na ugovorene, povećanjem ukupne cijene ulaganja u odnosu na ugovorom definisanu po osnovu dodatnih radova, administrativnim problemima izdavanja odobrenja za građenje, problemom kvantificiranja upotrebne vrijednosti i troškova ulaganja, uticajem ulaganja na kvalitet životne sredine, lociranjem odgovornosti za realizaciju pojedinačnih ulaganja i problemom obavještanja javnosti o toku realizacije ulaganja. Praćenje i sagledavanje efekata ulaganja i njihovog uticaja na ekonomski i društveni razvoj nije zasnovano na izradi sveobuhvatne i detaljne analize kapitalnih ulaganja na nivou Brčko distrikta BiH, tako da ne postoji mjerenje obima i kvaliteta realizacije projekata pomoću iskazanih rezultata.

Sve navedeno ukazuje na nepostojanje analitičke podloge za definisanje programa mjera i preduzimnje aktivnosti na unaprijeđenju postojećeg stanja u upravljanju ovim važnim segmentom ukupnih ulaganja u Brčko distriktu BiH. Aktuelno stanje upravljanja kapitalnim ulaganjima, samo po sebi inicira kreiranje drugačijeg i funkcionalnijeg organizovanja kroz objedinjavanje procesa upravljanja svim fazama realizacije ukupnih kapitalnih ulaganja. Dobrom koordinacijom aktivnosti, proces upravljanja bi se unaprijedio, uz obezbjeđenje uslova za efikasnije zadovoljenje potreba javnog i privatnog sektora.

6.3. Nosioci predlaganja kapitalnih projekata

Postojećim Zakonom o Vladi formalni predlagač budžeta je Vlada Brčko distrikta BiH, a on se zasniva na inicijativama šefova odjeljenja i poslanika u Skupštini. Prijedlozi se najčešće formiraju pod političkim uticajam, bez prethodno obezbijedenih dokaza o riješenim imovinsko pravnim odnosima, bez projektne dokumentacije i adekvatnih dozvola. Zbog tako loše pripreme i usvajanja budžeta, dugoročno se imobilise značajan obim budžetskih sredstava, što iznosi prosječno oko 80. mil. KM na godišnjem nivou, uz zanemarljive naknade po osnovu kamata na deponovana, odnosno oročena sredstva, koje su za nekoliko puta manje od inflacije koja obezvređuje tako neiskorištena sredstva. Građevinska operativa se ne angažuje na izgradnji građevinskih objekata, ne obezbjeđuju se uslovi za nova zapošljavanja, a usporava se razvoj i drugih djelatnosti vezanih za građevinarstvo, uz ogromne štete za razvoj lokalne zajednice i negativan uticaj na standard građana Brčko distrikta BiH, čime se stvara klima besperspektivnosti življenja u ovoj sredini i podstiče odlazak mladih i obrazovanih iz Brčko distrikta BiH.

Planiranje u oblasti kapitalnih ulaganja sa svim svojim karakteristikama, odvija se po „ad hock“ pravilima uz improvizacije i odsustvo sistematičnosti; nije bazirano na programu koji je usklađen sa politikom razvoja Brčko distrikta BiH, jer ne postoje jasno propisane procedure planiranja, iniciranja, predlaganja i rangiranja kapitalnih ulaganja po prioritetima. Dosadašnja praksa je pokazala postojanje niza pomanjkanja u procesu kapitalnih ulaganja. Realizaciju kapitalnih ulaganja prati nejasno definisana uloga nosilaca i distribucija nadležnosti između odjeljenja Vlade i institucija Brčko distrikta BiH.

Dinamika realizacije kapitalnih ulaganja je usporena što je rezultat proceduralne prakse i neusklađenosti u predlaganju i pokretanju novih projekata i realizaciji i završetku prethodno odobrenih projekata. Postojeća praksa u procesu kapitalnih ulaganja ukazuje da realizacija prethodno odobrenih pojedinih projekata dugo vremena nakon odobravanja nije ni počela, a u istom periodu se predlažu novi projekti, čije započinjanje i

realizacija je takođe neizvjesna. Zato je u proteklom periodu proces implementacije kapitalnih ulaganja od momenta kandidovanja do momenta završetka projekta trajao četiri godine u slučaju kada su riješeni imovinsko pravni odnosi, a kod kapitalnih ulaganja gdje nisu riješeni imovinsko pravni odnosi, implementacija je prosječno trajala oko šest godina. U realizaciji nekih projekata je došlo do odustajanja, a za svo to vrijeme su predviđena sredstva bila deponovana i realno obezvrjeđivana.

6.4. Stručne pripreme i podloge za donošenje odluka o kapitalnim ulaganjima

Donošenje odluka za kapitalna ulaganja najčešće nije zasnovano na prethodno urađenoj projektnoj dokumentaciji. Nikada ni za jednu investiciju nije urađen elaborat o društveno ekonomskoj opravdanosti, niti su istraženi svi elementi o mogućnostima implementacije kao što su razne lokacijske dozvole, građevinske i druge dozvole i saglasnosti neophodne za izgradnju. Sve to, naravno, uslovljava i objektivnu procjenu sredstava rezervisanih za realizaciju određenih projekata, što u praksi dovodi do prekoračenja rokova, povećanja finansijske vrijednosti projekata i dužeg od objektivno zahtijevanog vremena za njihovu realizaciju.

Projekti kapitalnih ulaganja bi u osnovi trebali biti oni čijim se provođenjem podiže ukupan nivo kvaliteta života građana i zaštita prirodne okoline, koji pozitivno utiču na više privrednih djelatnosti i u većoj mjeri doprinose održivom razvoju, zaštiti prostora i konkurentnosti privrede. Iskustva Brčko distrikta BiH pokazuju da predlagač projekta ne podnosi prijavu projekta niti prilaže dokumentaciju koja se odnosi na elaborat. Taj dokument treba da uradi ovlašteno pravno ili fizičko lice, sa opisom projekta i izjavom o usklađenosti sa prostornim planom, popis ZK čestica na kojima će se realizovati projekt, sa lokacijskom informacijom za sve čestice, potvrdu o riješenim imovinsko pravnim odnosima, kao i druge informacije koje omogućavaju realizaciju projekta. Ovakva praksa otežava pripremu, praćenje i realizaciju kapitalnih ulaganja.

6.5. Kapitalna ulaganja u infrastrukturu

Zastarjela i ratom devastirana infrastruktura zahtijevala je hitnu obnovu i rekonstrukciju u cilju poboljšanja infrastrukturnih uslova za normalno odvijanje ekonomskog i društvenog života u Brčko distriktu BiH. Uspostavom Brčko distrikta BiH i kvalitetnijeg načina finansiranja javnih potreba, stvorile su se pretpostavke za kontinuiran proces ulaganja u ubrzanu rekonstrukciju, obnovu i izgradnju saobraćajne, komunalne, poslovne, razvojne, infrastrukture društvenih djelatnosti i dr.

6.5.1. Saobraćajna infrastruktura

Proces kapitalnih ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu u analiziranom periodu obuhvata 3.292 planirana projekata. Od toga se njih 3.092 ili 338 km odnose na rekonstrukciju postojeće putne mreže, a 200 projekata ili 21 km na izgradnju nove mreže. Prosječno je po projektu izgradnje nove putne mreže bilo obuhvaćeno 105 metara, a projektima rekonstrukcije postojeće mreže 109 metara.

Tabela 11. Kapitalna ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu u periodu 2014-2017. godina

Projekti	Broj proj.	Količina		%	Vrijednost		Vrijednost po jedinici		Neiskorišteno u KM	%
		Pl. km	Os. km		Planirano (u KM)	Ostvareno (u KM)	Plan.	Ostv.		
-Ulag. u izg. nove putne mreže	200	21	7	33	6.882.066	2.172.412	327.717	310.345	4.709.654	68,4
-Rekonst. post.put.mr.	3.092	338	234	69	105.223.021	73.326.492	311.312	313.361	31.896.529	30,3
-Ulag. u ostalu saob.infrast.	-	-	-	-	161.000	145.280	-	-	15.720	9,8
Ukupno	3292	359	241		112.266.087	75.644.184	-	-	36.621.903	-

Izvor: Izrada autora

Ukupno predviđeni iznos i izdvojena budžetska sredstva za ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu iznose 112.266.087 KM, od čega je utrošeno 75.644.184 KM ili 67,34%. Za potrebe izgradnju nove putne mreže predviđeno je 6.882.066 KM, a realizovano je 2.172.412 KM ili 31,56%. Predviđeni iznos za rekonstrukciju postojeće putne mreže u posmatranom periodu je 105.223.021 KM, realizovan je u iznosu od 73.326.492, KM ili 69,7%. Za ostale potrebe saobraćajne infrastrukture rezervisan je iznos od 161.000 KM, a utrošeno je 145.280 KM ili 90,2%.

Efekte kapitalnih ulaganja u izgradnju nove saobraćajne infrastrukture, mjereni brojem novoizgrađenih kilometara u odnosu na proizvedene javne rashode, s jedne strane pokazuju da je prosječna cijena izgradnje novog puta po kilometru 310.345 KM, a rekonstrukcije postojećeg puta po kilometru 313.361 KM s druge strane. Kvantitativne veličine pokazuju da je prosječno po projektu izgradnje nove putne mreže bilo obuhvaćeno 105 metara, a projektima rekonstrukcije postojeće mreže 109 metara.

Finansijski efekti kapitalnih ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu pokazuju gotovo jednaku ostvarenu cijenu po jedinici, odnosno po kilometru i za izgradnju nove putne mreže i za rekonstrukciju postojeće, što je sa stanovišta obima i strukture zahtijevanih poslova, aktivnosti i potrebnog nivoa angažovanja finansijskih sredstava za ove vrste projekata, problematično podvesti pod principe isplativosti investiranja. Tehničko tehnološki obim i struktura ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu ukazuje na karakteristiku fragmentiranja i palijativnog rješavanja potreba društva u ovoj oblasti, odnosno ukazuje na rascjepkanosti cjeline infrastrukturnih objekata, 105 metara ili 109 metara izgradnje ili rekonstrukcije puteva uz odsustvo integralno i dugoročno osmišljenog rješavanja problema saobraćajne infrastrukture, što proizvodi negativne efekte na ekonomske i ukupne društvene tokove.

Dobijeni pokazatelji o ulaganjima u rekonstrukciju mreže puteva na području Brčko distrikta, gdje je rekonstruisano 244 km. i za šta je uloženo 73.326.492 KM, što prosječno po kilometru rekonstruisanog puta iznosi 313.361 KM. To nameće zaključak da se trošenje Budžeta u ovom dijelu vršilo neracionalno, nedomaćinski i nedovoljno društveno kontrolisano, te upućuje na neprofesionalan odnos i mogućnost

zloupotreba i korupcije, o čemu je bilo javnih saopštenja i prijava od strane odgovornih zvaničnika Vlade Brčko distrikta BiH.

Grafikon 6. Kapitalna ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu u periodu 2014-2017. godina



Kapitalna ulaganja su usmjeravana i u eksproprijaciju nekretnina radi izgradnje nove i rekonstrukciju postojeće putne mreže. Eksproprijacija se kao pravni institut primjenjuje prilikom prisilnog i zakonom uređenog oduzimanje nekretnina u privatnoj svojini od strane Brčko distrikta BiH, kada se radi o opštem odnosno javnom interesu.

Tabela 12. Kapitalna ulaganja u opremu i eksproprijaciju nekretnina

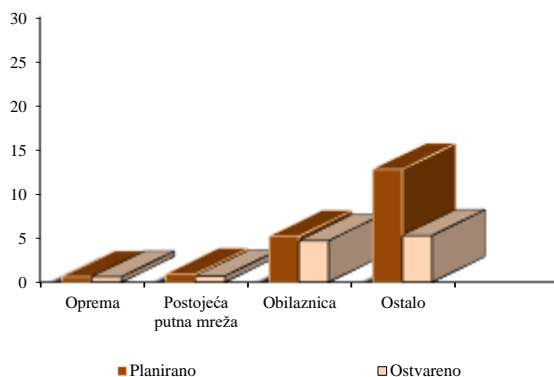
Red. br.	Vrsta ulaganja	Vrijednost		% ostvarenja
		Planirano	Ostvareno	
1	Oprema	633.605	578.166	91,2
2	Eksproprijacija nekretnina-postojeća putna mreža	924.596	724.596	78,4
3	Eksproprijacija nekretnina-obilaznica	5.221.380	4.754.415	91,1
4	Eksproprijacija nekretnina-ostalo	12.779.581	5.325.227	41,7
	UKUPNO	19.024.759	11.382.404	59,8

Izvor: Izrada autora

U analiziranom periodu visina predviđenih izdvajanja za eksproprijaciju nekretnina u svrhu izgradnje nove i rekonstrukciju postojeće putne mreže iznosi 18.391.154 KM. Navedena izdvajanja finansijskih sredstava realizovana su u iznosu od 10.804.238 KM ili sa 58,7%. Najveći obim realizovanih sredstava 8.152.052 KM se odnosi na eksproprijaciju nekretnina za izgradnju obilaznice oko grada Brčkog. Od toga je u redovnom postupku isplaćeno 4.754.415

KM, a po osnovu sudskih presuda za eksproprijaciju 3.397.637 KM, što relativno predstavlja 55,2% u odnosu na ukupne finansijske izdatke nastale po ovom osnovu.

Grafikon 7. Kapitalna ulaganja u opremu i eksproprijaciju nekretnina



6.5.2. Infrastruktura društvenih djelatnosti

Tabela 13. Kapitalna ulaganja u društvene djelatnosti u periodu 2014-2017. godina

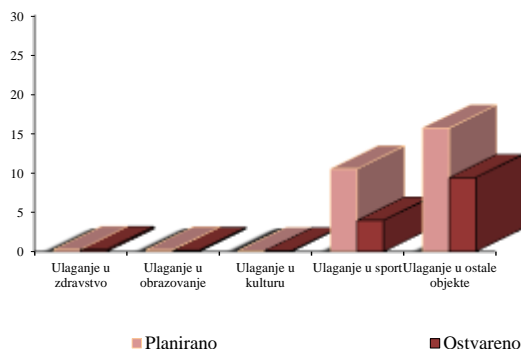
Projekti	Vrijednost		Neiskorišteno u KM	%
	Planirano (u KM)	Ostvareno (u KM)		
-Ulaganje u zdravstvo	257.634	257.634	-	-
- Ulaganje u obrazovanje	211.128	145.900	65.228	30,9
-Ulaganje u kulturu	100.000	100.000	-	-
-Ulaganja u sport	10.545.638	3.968.594	6.577.044	62,4
-Ulaganja u ostale objekte	15.661.173	9.390.872	6.270.301	40,1
UKUPNO	26.775.573	13.605.623	12.912.573	

Izvor: Izrada autora

Iz navedenog pregleda u tabeli br. 13 je vidljivo da su izdvojena sredstva za kapitalna ulaganja u zdravstvo, obrazovanje i kulturu gotovo u cijelosti iskorištena za predviđene namjene. Sredstva izdvojena za sportske potrebe su realizovana sa 37,6%, a ostalo je neiskorišteno 6.577.044 KM. Za potrebe izgradnje ostalih objekata realizovana su sredstva sa 59,9%, a neiskorišteni dio iznosi 6.270.301 KM.

Neusklađenost izdvojenog i realizovanog obima finansijskih sredstava ukazuje na nizak stepen efikasnosti planiranja i predviđanja i relativno malu efektivnost planiranja. Takvo stanje implicira dug period rješavanja potreba javnog i privatnog sektora u oblasti društvenih djelatnosti i neprimjereno dugo vrijeme angažovanja i imobilizacije javnih prihoda u procesu kapitalnih ulaganja. Sve to, opet, u uslovima skrivenih inflatornih kretanja, obezvrjeđuje finansijske resurse i uzrokuje realnu redukciju obima kapitalnih ulaganja.

Grafikon 8. Kapitalna ulaganja u društvene djelatnosti u periodu 2014-2017. godina



6.5.3. Komunalna infrastruktura

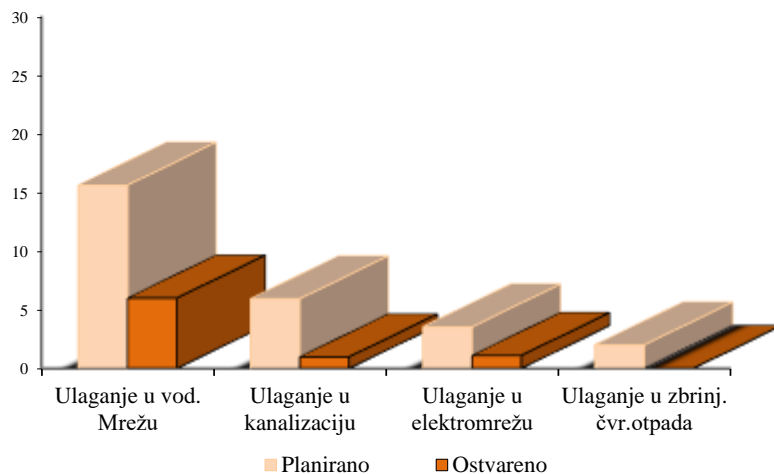
Dugoročno prisutni problemi u komunalnoj infrastrukturi, koji opterećuju kvalitetno zadovoljavanje potreba privrede, stanovništva i javnog sektora u proteklom periodu djelimično su rješavani kroz infrastrukturne projekte u ovom ključnom segmentu ukupne infrastrukture Brčko distrikta BiH.

Tabela 14. Kapitalna ulaganja u komunalnu infrastrukturu u periodu 2014-2017. godina

Projekti	Količina		Uč. u uk.ulaganju	% ost.	Neiskorišteno KM	%
	Planirano (u KM)	Ostvareno (u KM)				
Ulaganja u vod.mrežu	15.633.913	6.005.006	74,3	38,4	9.628.907	61,6
Ulaganja u kanalizaciju	5.946.541	983.104	12,1	16,5	4.963.437	83,5
Ulag. u elektromrežu.	3.538.932	1.097.041	13,6	30,9	2.459.891	69,5
Ulaganja u zbrinjavanje čvrstog otpada	2.000.000	–	–	–	2.000.000	100,0
UKUPNO	27.119.386	8.085.151	100	27,8	19.052.235	70,2

Izvor: Izrada autora

Grafikon 9. Kapitalna ulaganja u komunalnu infrastrukturu u periodu 2014-2017. godina



Izdvojena budžetska sredstva za ove potrebe u iznosu od 27.119.386 KM su relativno mala u odnosu na potrebe društvene zajednice za ulaganjima u vodosnabdijevanje, odvodnju, elektromrežu, zbrinjavanje čvrstog otpada, toplanu, plinifikaciju i druge potrebe. Stepen realizacije izdvojenih sredstava za ove namjene je veoma nizak samo 29,8%. Najniži stepen iskorištenih finansijskih sredstava u odnosu na odobrena i izdvojena je u realizaciji projekata odvodnje, koji je ostvaren 16,5%, gdje su ostala neiskorištena sredstva u iznosu od 4.963.437 KM. Kapitalni projekti ulaganja u vodovodnu mrežu su ostvareni u iznosu od 6.005.006 KM ili sa 38,4%, gdje su ostala neutrošena finansijska sredstva u iznosu od 9.628.907 KM. Predviđena ulaganja u zbrinjavanje čvrstog otpada u iznosu od 2.000.000 KM ostala su u potpunosti neiskorištena, što ukazuje ili na nedovoljan obim finansijskih sredstava ili na organizacionu i kadrovsku tromost i profesionalnu neefikasnost realizovanja kapitalnih projekata i nemogućnost kontinuiranog kapitalnog investiranja, odnosno praćenje kompleksnijih investicionih poduhvata po strukturi i obimu finansijskih resursa. Obim, struktura, složenost i stepen realizacije projekata komunalne infrastrukture ukazuje na odsustvo potrebnog normativnog okvira, organizacionih i profesionalnih potencijala za uspješno vođenje i realizaciju razvojnih procesa u ovoj oblasti.

6.5.4. Razvijenost komunalne infrastrukture

Elektro mreža

Na području Brčko distrikta BiH ne postoje elektroenergetski proizvodni objekti tako da se sva potrošena električna energija za sada nabavlja od domaćih elektroprivrednih kompanija (EP RS i EP BiH). Osnovni i karakteristični podaci o elektrodistributivnoj mreži na području Brčko distrikta BiH dati su u Tabeli 10.

Tabela 15. Osnovni i karakteristični podaci o elektrodistributivnoj mreži

PARAMETRI	VELIČINA U JED. MJERE
Dužina 10 i 35 kV distribucijske mreže	277 km
Ukupan broj transformatorskih stanica u nadležnosti JP Komunalno Brčko doo	486
Ukupna instalirana snaga transformacije	207.960 kVA
Ukupan broj mjernih mjesta	35.538
Ukupna potrošnja u distribucijskoj mreži u 2015. godini	230.699 MVA
Gubici u 2015. godini	13,08 %

Izvor: Informacija o poslovanju JP Komunalno Brčkoza period 2008-2016. godina

Opšte stanje elektrodistributivne mreže se može ocijeniti kao uslovno zadovoljavajuće, što znači da ista zadovoljava potrebe postojećeg broja potrošača pa i očekivanog porasta potrošnje za oko 20 GWh. Sigurnost napajanja potrošača nije na zadovoljavajućem nivou, jer se zbog nepostojećeg dvostrukog napajanja (tzv. rezervnog napajanja) nekih trafostanica ne može obezbjediti. Pouzdano napajanje električnom energijom potrošača je jedan od najvažnijih elemenata kvalitetne isporuke električne energije. Prema većini svjetskih statistika pogonskih događaja, 80-90% svih prekida isporuke električne energije događa se u distributivnom sistemu. Stoga i najveća odgovornost za pouzdanost napajanja pada na Operatora distributivnog sistema.

Vodovodna mreža

U oblasti vodosnabdijevanja, JP Komunalno upravlja Fabrikom vode „WABAG“ kapaciteta 330 l/s, sa vodozahvatom iz rijeke Save i bunarskim sistemom „ZENON“ koji trenutno nije u funkciji (iz kojeg se isključivo prije 2010. godine Brčko snabdijevalo vodom). Pored ovog objekta u proizvodnji vode učestvuju i manji bunari koji vodom snabdijevaju ruralna naselja kao što su izvorišta Domažić kapaciteta 10 l/s, izvorište Stjepkovića sa dva bunara kapaciteta 15 l/s, i izvorišta Islamovac, kapaciteta 35 l/s. Ukupna dužina cjevovoda koji su u nadležnosti JPK je oko 500 km, a vodom se snabdijeva oko 21.000 kupaca.

Dužina vodovodne mreže do 2015. godine je bila za glavni transportni cjevovod - 431.571,24 m, a priključni cjevovodi - 48.966,06 m. Broj korisnika ili domaćinstava priključenih na mrežu u 2017. godini u gradskom području je 17.435 kupaca, a na seoskom 3.848.

Sekundarna vodovodna mreža na teritoriji Brčkog stara je između 25 i 50 godina. Projekat rekonstrukcije, vađenja dotrajalih i starih cijevi, te postavljanja novih cijevi sa novim priključcima i šahtovima, trajao bi prema gruboj procjeni 5 godina. U sistemu brčanskog vodovoda još postoje azbestno — cementni cjevovodi stari od 30 — 50 godina i dio cjevovoda od polivinil-hlorida (PVC) koje je star od 25 — 30 godina.

Pored ulaganja u vodovodnu mrežu još uvijek oko 42% stanovnika Brčko distrikta BiH nije priključeno na javni vodovod i kanalizaciju. Domaćinstva koja nisu priključena na javni vodovod i kanalizaciju

zadovoljavaju te potrebe iz privatnih vodovoda i bunareva koji su pravljani vlastitim sredstvima, a koja nisu pod dnevnom medijskom kontrolom. To dovodi u opasnost zdravlje tih građana i lišava ih prava da se koriste javnim dobrima, pod istim uslovima kao i ostali građani Brčko distrikta BiH.

Kanalizaciona mreža

Ukupna dužina kanalizacione mreže iznosi oko 170.000 m. Procijenjeni broj revizionih okana je 7.383 komada, kanalizacionih priključaka je oko 7.500, fekalnih kolektora je 16. Prostorno - planskom dokumentacijom Brčko distrikta BiH je definisan razvoj i izgradnja sistema kanalisanja otpadnih voda pri čemu je usvojen razdjelni (separatni, razdvojeni, odvojeni) sistem. I pored velikih ulaganja Vlade Brčko distrikta BiH u izgradnju fekalnih mreža, još uvijek postoje dijelovi lokalne zajednice u kojima nije riješena odvodnja otpadnih voda. Održavanje kanalizacione mreže se kontinuirano obavlja u urbanom dijelu, a povremeno i po pozivima za intervencijom u ruralnom dijelu Brčko distrikta BiH. Kanalizacioni kolektori, koje su finansirale i izgradile mjesne zajednice, urađeni su dijelom sa projektovanim profilom, a dijelom sa smanjenim profilom i u pravilu su mješovitog tipa, bilo da odvede oborinske vode sa ulice putem slivnika ili iz dvorišta privatnih porodičnih objekata. Pojavom obilnijih padavina pojavljuju se i različiti problemi u funkcionisanju kanalizacionih kolektora, a u pojedinim slučajevima dolazi i do izlivanja otpadne vode, odnosno sa pojavom velikih oborina postojeća mreža nije u mogućnosti prihvatiti veliku količinu vode u kratkom vremenu.

Zbrinjavanje komunalnog otpada i održavanje javnih površina

Gradska deponija gdje se deponuje prikupljeni komunalni, animalni, industrijski i krupni otpad je površine 11 ha. Za prikupljanje otpada Javno preduzeće posjeduje oko 170 velikih kontejnera veličine 5 do 7 m i oko 500 malih kontejnera veličine 1,1 m lociranih na području Brčko distrikta BiH. Usluge održavanja i uređenja javnih površina i saobraćajnica preduzeće pruža u skladu sa zaključenim ugovorom na godišnjem nivou sa Vladom Brčko distrikta BiH, kao i zbrinjavanje pasa lualica kapaciteta oko 150 jedinki.

Izražen je problem nedostatka specijalnih vozila smećara i kamioneta, ali i održavanja u ispravnom stanju postojećih vozila, zbog čega se određen broj voznih jedinica nalazi u neispravnom stanju. Nedostatak asfaltiranog pristupnog puta otežava pristup teških kamiona deponiji, a nedostatak vage nameće dodatne troškove angažmana vage od strane trećih lica.

6.5.5. Poslovne inicijative

U analiziranom periodu ukupno je od strane zainteresovanih investitora pokrenuto 85 poslovnih inicijativa, od čega je realizovano 25 ili 29,49%. Predviđeni broj zaposlenih je bio 8.152, a ostvareni broj je 4.703 ili 57,7%. Predviđeni obim ukupnog investiranja je 734.465.000 KM, od čega je realizovano 407.677.000 ili 55,5%.

Tabela 16. Rekapitulacija svih poslovnih inicijativa

Status poslovnih inicijativa	Broj	%	Pred. broj zaposl.	%	Ostv. broj zaposlenih u 000	Predvid. investicije u 000	%	Ostvarene investicije u 000
Realizovane	25	29,40	5.791	71	4.703	417.545	56,85	407.677
Nerealizovane	60	70,60	2.361	29	0	316.920	49,15	0
UKUPNO	85	100	8.152	100	4.703	734.465	100	407.677

Izvor: Izrada autora

6.5.6. Poslovna infrastruktura

U analiziranom periodu planirano je ukupno 437 projekata u oblastima poslovno razvojne i infrastrukture društvenih djelatnosti, od čega se najveći broj odnosi na sport 363 projekta, kulturu 72 i poslovno razvojnu infrastrukturu 2. Realizovani broj projekata je 352, od čega se 296 projekata u sportu, a 54 u kulturi. Planirani projekti poslovno razvojne infrastrukture nisu realizovani.

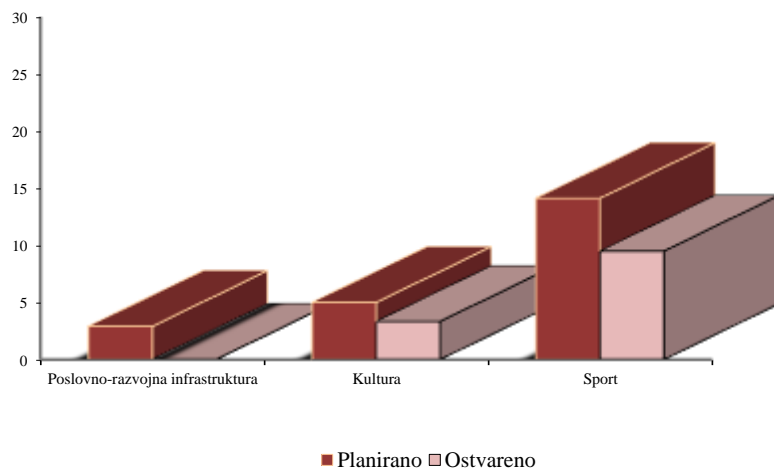
Tabela 17. Ulaganja u poslovno-razvojnu i infrastrukturu društvenih djelatnosti

Red br.	Infrastruktura	Broj projekata		Vrijednost		Index	
		Planirano	Ostvareno	Planirano	Ostvareno	3/2	5/4
	1	2	3	4	5	6	7
1	Poslovno-razvojna infras.	2	-	2.903.825	-	-	-
2	Kultura	72	54	4.988.939	3.335.610	75	67
3	Sport	363	296	14.128.593	9.506.432	82	67
	UKUPNO	437	352	22.021.357	15.745.867	81	71

Izvor podataka: Izrada autora

Ukupna planirana vrijednost svih projekata je iznosila 22.021.357 KM. Od toga je ostvareno 15.745.867 KM ili 71%.

Grafikon 10. Ulaganja u poslovno-razvojnu i infrastrukturu društvenih djelatnosti



Projektne ideje

Tabela 18. Struktura projektnih ideja i pokazatelji potencijalnog investiranja i zapošljavanja

R/b r.	Vrsta projekata	Broj projekata	Procijenjena vrijednost	Rok realizacije (god.)	Broj angaž. radnika	Broj novozaposlenih
1.	Projekti koji bi se finansirali kreditima	16	242.850.000	2	1.640	1.140
2.	Projekti koji bi se finansirali javno-privat. partnerstvom	6	147.000.000	2	1.300	590
	UKUPNO	22	389.850.000	2	2.940	1.730

Izvor podataka: Izrada autora

Procijenjena vrijednost investiranja projektnih ideja iznosi 389.850.000 KM. U strukturi potencijalnog investiranja najveće učešće imaju projektne ideje koje bi se finansirale putem kredita 242.850.000 KM ili 62,29%. Broj angažovanih radnika na realizaciji ovih projektnih ideja bi bio 1.640, a broj novozaposlenih

radnika, nakon realizacije projekata, 1.140. Procijenjena vrijednost projektnih ideja koje bi se finansirale putem javno privatnog partnerstva iznosi 147.000.000 KM ili 37,71%. Broj angažovanih radnika na realizaciji ovih projektnih ideja bi bio 1.300, a broj novozaposlenih radnika, nakon realizacije projekata 590. Ukupan broj angažovanih radnika na svim projektima bi bio 2.940, a ukupan broj novozaposlenih nakon završetka projekata 1.730.

Uzimajući u obzir efekte investicionog multiplikatora u realizaciji infrastrukturnih projekata i njegov uticaj na povećanje potrošnje, a kroz to i povećanje drugih vidova proizvodnje, kao i povećanje konkurentskih prednosti i privlačenje novih investicija, moglo bi se očekivati otvaranje nekoliko hiljada novih radnih mjesta u drugim propulzivnim djelatnostima.

6.5.7. Energetska efikasnost i zaštita prirodne sredine

Strategijom ekonomskog i socijalnog razvoja 2002-2006. godina sa vizijom razvoja do 2020. godine i Strategijom razvoja 2008-2017. godina definisani su ciljevi kvalitetnog snabdijevanja električnom energijom, dovoljnim količinama kvalitetne vode za piće, odvodnja zagađenih voda i kvalitetan telekomunikacioni sistem, kao osnovne pretpostavke normalnog funkcionisanja lokalne zajednice. U okviru realizacije navedenih ciljeva predviđeni su programi razvoja elektro mreže, izgradnja kapaciteta za snabdijevanje vodom, izgradnja sistema za zbrinjavanje otpadnih i oborinskih voda, izgradnja gradske toplane i gasifikacija grada.

Zaštita prirodne okoline podrazumijeva efikasno upravljanje održivim razvojem, odnosno uravnotežen ekonomski i socijalni razvoj sa raspoloživim prirodnim resursima. Osnovna pretpostavka zaštite čovjekove okoline jesu zelene površine, koje poboljšavaju mikroklimu, filtriraju štetne materije u zraku, povećavaju vlažnost i izravnavaju temperaturu. Realizacija ovog cilja je predviđena kroz podciljeve - uspostavljanje sistema za osmatranje kvaliteta vazduha, vode, šume, zemljišta i nivoa buke, zbrinjavanje komunalnog i industrijskog otpada, ozelenjivanje centralnih gradskih zelenih površina i parkova i povećanje stepena zaštite od poplava. Od svih navedenih razvojnih ciljeva djelimično su realizovani ciljevi vodosnabdijevanja i povećanje stepena zaštite od poplava.

6.6. Verifikacija realizovanih kapitalnih ulaganja

Procedurama je utvrđeno da se vrši nadzor prilikom realizacije u svim fazama gradnje. Po završetku se vrši tehnički prijem i kao finalni dokument izdaje upotrebna dozvola kada se objekat predaje krajnjem korisniku. Prema nepotpunim podacima Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, utvrđeno je da veliki broj objekata nije predat zapisnički krajnjem korisniku kako bi objekat adekvatno koristio za namijenjene svrhe. Zbog nedostatka takvog rada nastupaju razne štete, a za sve te štete još nikad nije utvrđena ničija odgovornost. Takav način predaje objekata podložan je raznim zloupotrebama i korištenju javnih objekata bez naknade i bez znanja titulara.

Završna faza procesa upravljanja kapitalnim ulaganjima je verifikacija, kojoj prethodi završetak svih aktivnosti na projektu i prenošenje kapitalnog projekta investitoru. Proces verifikacije, odnosno njegove procedure nisu u dovoljnoj mjeri definisane i standardizovane u skladu sa principima u ovoj oblasti, jer način zatvaranja ugovora ne obezbjeđuje izvršenje ugovorenih obaveza u skladu sa zahtijevanim kvalitetom. Takođe ne postoji lista projektna dokumentacije i informacija koje su nastale za vrijeme

realizacije projekta u odgovarajućoj formi, koje se koriste u narednim projektima. Dalje, izostaje sastavljanje konačnog izvještaja o projektu, koji treba da sadrži informacije i uputstva vezana za dalje upravljanje rezultatima projekta, stečena iskustva, radi kontinuiranog poboljšanja i analizu ostvarenih rezultata u odnosu na planirane.

6.7. Informacioni sistem

Informacioni sistem omogućava jednostavnije praćenje projekata programa, standardizovano evidentiranje prethodno realizovanih projekata, kao i jednostavnu izradu analiza i izvještaja čime se postiže efikasnost u praćenju i realizaciji kapitalnih ulaganja. PIMIS je sistem za upravljanje kapitalnim ulaganjima koji omogućava svim budžetskim korisnicima mrežni pristup za planiranje i praćenje svih projekata i programa koji su definisani strateškim okvirom i srednjoročnim i godišnjim planovima te doprinosi realizaciji razvojnih ciljeva.

Praksa predlaganja praćenja i realizacije projekata pokazuje da se kapitalne investicije ne prate informatički kroz realizaciju njihovog programa. Uvođenje informatičkog sistema za praćenje planiranja i realizacije značajno utiče na kvalitet upravljanja kapitalnim investicijama, jer omogućava realizaciju strategije razvoja, poboljšava realizaciju ulaganja u svim njegovim fazama. Informatički sistem pozitivno utiče na finansiranje i ukupne troškove projekta, otvara mogućnosti korištenja tuđih izvora finansiranja, doprinosi boljoj koordinaciji i boljoj pripremi ulaganja, obezbjeđuje jasnu podjelu kompetencija i odgovornosti, olakšava rad na nacrtu budžeta, popravlja komunikaciju unutar Odjeljenja i institucija i građana i otklanja probleme u kašnjenju realizacije projekata.

7. AGREGATNI POKAZATELJI KAPITALNIH ULAGANJA

Agregatni pokazatelji su ukupni rezultati kretanja kapitalnih ulaganja i sastoje se od niza različitih pokazatelja, plana, realizacije, zatim pokazatelja tehničke strukture i funkcijskih pokazatelja.

7.1. Realizacija planiranih kapitalnih ulaganja

Tabela 19. Kapitalna ulaganja javnog sektora u Brčko distriktu BiH za period 2000-2017.godine

Godina	Planirana sredstva	Iskorištena sredstva	%	Neiskorištena sredstva	%
2000		592.113,65			
2001	15.095.263,00	6.406.873,73	42,44	8.688.389,27	57,56
2002	54.705.059,47	24.671.929,34	45,10	30.033.130,13	54,90
2003	35.803.858,91	26.776.620,82	74,79	9.027.238,09	25,21
2004	18.034.178,50	14.585.361,65	80,88	3.448.816,85	19,12
2005	45.855.488,60	37.364.273,19	81,48	8.491.215,41	18,52
2006	24.844.467,57	16.915.948,14	68,09	7.928.519,43	31,91
2007	68.322.851,04	58.316.128,75	85,35	10.006.722,29	14,65
2008	35.310.390,32	34.764.974,43	98,46	545.415,89	1,54
2009	26.677.792,55	26.325.874,55	98,68	351.918,00	1,32
2010	26.343.437,46	13.418.466,71	50,94	12.924.970,75	49,06
2011	45.595.275,14	23.335.972,03	51,18	22.259.303,11	48,82
2012	23.943.304,67	15.874.474,10	66,30	8.068.830,57	33,70
2013	28.904.718,33	16.902.441,19	58,48	12.002.277,14	41,52
2014	35.904.766,05	20.743.113,90	57,77	15.161.652,15	42,23
2015	23.308.662,46	11.805.899,27	50,65	11.502.763,19	49,35
2016	25.065.972,98	10.748.740,70	42,88	14.317.232,28	57,12
2017	53.535.950,80	8.551.275,17	15,97	44.984.675,63	84,03
Ukupno	587.251.437,85	368.100.481,32	62,68	219.743.070,18	37,42

Izvor: Izrada autora

Kapitalna ulaganja u osnovi imaju pozitivan uticaj na ekonomski rast i razvoj područja i regija na kojima se realizuju, što nije slučaj sa Brčko distriktom BiH, jer nisu zasnovana na principima ekonomičnosti i efikasnog zadovoljenja potreba privatnog i javnog sektora i ne povećavaju u dovoljnoj mjeri kvalitet infrastrukturnih kapaciteta. Takvo stanje ukazuje na potrebu da se izgradnja novih infrastrukturnih objekata i rekonstruisanje postojećih treba realizuje uz optimalne rashode i u skladu sa objektivnim zahtjevima realnog i javnog sektora i principima i standardima kvaliteta građenja. Nizak stepen investiranih u odnosu na budžetom odobrena finansijska sredstva i s tim u vezi sve veći jaz između investiranih sredstava i realno velikih potreba za ulaganje u razvoj infrastrukture, ne obezbjeđuje dinamičko djelovanje izvršenih ulaganja na ukupne investicije i razvoj Brčko distrikta BiH. U

analiziranom periodu 2000-2017. godina, planirana finansijska sredstva za kapitalna ulaganja u iznosu od 587.251.437,85 KM su utrošena u iznosu od 368.100.481,32 KM ili 62,68%. Najveći obim utrošenih sredstava za kapitalna ulaganja je ostvaren u 2007. godini u iznosu od 58.316.128,75 KM, a najmanji obim utrošenih sredstava je ostavren u 2000. godini u iznosu od 592.113,65 KM. Prosječno godišnje iskorištena sredstava za kapitalna ulaganja u analiziranom periodu iznose 20.450.026,74 KM. Prosječno godišnje neiskorištena sredstva za kapitalna ulaganja iznose 12.207.948,34 KM.

7.2. Tehnička struktura kapitalnih ulaganja

Struktura kapitalnih ulaganja u analiziranom periodu 2000-2017. godina prema tehničkoj klasifikaciji pokazuje da u ukupnim kapitalnim ulaganjima najveće učešće imaju ulaganja u rekonstrukciju i održavanje u iznosu od 184.229.084,00 KM ili 50,5%, zatim građevine 98.551.106,00 KM ili 26,77%, opremu 66.993.381,00 KM ili 18,20% i nabavku zemljišta 18.326.910,00 KM ili 4,98%.

9.6.2. Tabela 20. Tehnička struktura kapitalnih ulaganja javnog sektora u Brčko distriktu BiH u periodu 2000-2017.godine

Godina	Iskorišteni kapitalni budžet	Nabavka zemljišta i eksproprijacija	Index Struktura po vrstama %	Građevine	%	Oprema	%	Rekonstrukcija i invest. održavanje	Svega struktura %
2000	592.113,65		0		0,00	592.114,00	100,00		0,00
2001	6.406.873,73		0		0,00	6.406.874,00	100,00		0,00
2002	24.671.929,34		0	3.792.053,00	15,37	8.658.485,00	35,09	12.221.391,00	49,54
2003	26.776.620,82		0	6.426.390,00	24,00	4.284.258,00	16,00	16.065.973,00	60,00
2004	14.585.361,65		0	3.951.978,00	27,10	2.835.189,00	19,44	7.798.195,00	53,47
2005	37.364.273,19	1.175.277,00	3,15	10.107.036,00	27,05	5.576.112,00	14,92	20.505.848,00	54,88
2006	16.915.948,14	553.724,00	3,27	3.537.509,00	20,91	2.938.495,00	17,37	9.886.220,00	58,44
2007	58.316.128,75	1.595.358,00	2,74	22.806.367,00	39,11	5.338.568,00	9,15	28.575.835,00	49,00
2008	34.764.974,43	804.969,00	2,32	12.273.938,00	35,31	3.598.030,00	10,35	18.088.038,00	52,03
2009	26.325.874,55	500.000,00	1,9	4.698.332,00	17,85	4.905.598,00	18,63	16.221.944,00	61,62
2010	13.418.466,71	2.310.411,00	17,2	2.656.225,00	19,80	2.394.767,00	17,85	6.057.064,00	45,14
2011	23.335.972,03	2.290.652,00	9,82	6.317.605,00	27,07	3.438.651,00	14,74	11.289.064,00	48,38
2012	15.874.474,10	3.452.159,00	21,7	1.902.007,00	11,98	2.687.206,00	16,93	7.833.102,00	49,34
2013	16.902.441,19	1.812.036,00	10,7	3.120.146,00	18,46	4.061.689,00	24,03	7.908.570,00	46,79
2014	20.743.113,90	1.354.530,00	6,53	8.445.308,00	40,71	2.627.287,00	12,67	8.315.989,00	40,09
2015	11.805.899,27	1.982.450,00	16,8	2.616.403,00	22,16	2.045.721,00	17,33	5.161.325,00	43,72
2016	10.748.740,70	183.175,00	1,7	2.808.899,00	26,13	2.772.707,00	25,80	4.983.960,00	46,37
2017	8.551.275,17	312.169,00	3,65	3.090.910,00	36,15	1.831.630,00	21,42	3.316.566,00	38,78
Ukupno	368.100.481,32	18.326.910,00	4,98	98.551.106,00	26,77	66.993.381,00	18,20	184.229.084,00	50,05

Izvor podataka: Izrada autora

7.3. Kapitalna ulaganja po funkcijskoj klasifikaciji

Ukupno planirana kapitalna ulaganja po funkcijskoj klasifikaciji u anliziranom periodu (tabela broj 20) u iznosu od 463.613.077,43 KM su ostvarena u iznosu od 295.284.284 ili 63,69%. Najveći procenat izvršenja budžeta kapitalnih potreba imaju Komisija za papire od vrijednosti 97,64%, Policija 83,40%, Pravosuđe 80,72%, Prostorno planiranje 82,63%, Obrazovanje 79,49%, Javni poslovi 65%, Komunalni poslovi 56% itd. Najveće prosječno godišnje ostvarenje kapitalnih ulaganja u apsolutnoj vrijednosti ima Odjeljenje za javne poslove sa 8.154.478 KM ili 36% u ukupnim kapitalnim ulaganjima, slijedi Odjeljenje za komunalne poslove sa 4.651.781 KM ili 21%, zatim Odjeljenje za obrazovanje sa 1.688.785 KM ili 7%, Odjeljenje za prostorno planiranje sa 1.364.811 KM ili 6% i Odjeljenje za zdravstvo 1.225.815 KM ili 5%.

Tabela 21. Prosječna godišnja iskorištenost planiranih budžetskih sredstava za kapitalna ulaganja

Odjeljenje	Ukupno Plan BKP	Ukupno izvršenje BKP	% ostvarenja	Struktura	Prosječno izvršenje BKP
Skupština	1.807.718,77	1.059.440	58,61	-	81.495
Gradonačelnik	4.117.721,76	2.343.957	56,92	1	180.304
Pravosuđe	6.664.130,35	5.379.236	80,72	2	413.787
Policija	6.863.366,86	5.724.180	83,40	2	440.322
Javna sigurnost	6.469.561,85	4.968.167	76,79	2	382.167
Str.i admin.poslovi	7.749.167,70	5.786.440	74,67	2	445.111
Direkcija za finansije	1.345.448,29	915.603	68,05	-	70.431
Privredni razvoj,sport i kultura	23.374.208,70	16.033.649	68,60	5	1.233.358
Poljoprivreda	12.431.276,12	6.222.187	50,05	2	478.630
Zdravstvo	29.623.625,53	15.935.596	53,79	5	1.225.815
Obrazovanje	27.617.281,70	21.954.214	79,49	7	1.688.785
Prostorno planiranje	21.473.484,51	17.742.540	82,63	6	1.364.811
Raseljena lica	588.153,09	250.281	42,55	-	19.252
Komunalni poslovi	107.984.359,04	60.473.151	56,00	21	4.651.781
Javni poslovi	162.517.258,26	106.008.221	65,23	36	8.154.478
Javni registar	7.478.655,74	4.388.587	58,68	2	333.737
Komisija za VP	12.655,55	12.357	97,64	-	950
Ured za uprav.javn imovinom	34.849.183,61	19.616.763	56,29	7	1.508.982
Ured koordin.u VM	71.820,00	67.569	94,08	-	5.198
Revizija	484.000,00	338.256	69,89	-	26.020
Evropske integracije	90.000,00	63.890	70,99	-	4.915
UKUPNO	463.613.077,43	295.284.284	63,69	100	295.284.284

8. KORELACIJA SELEKTOVANIH KOMPONENTI JAVNIH RASHODA, BDP-A I ZAPOSLENOSTI

Korelacija kao metoda utvrđivanja povezanosti različitih pojava se odnosi na istraživanje njihovog međusobnog odnosa i uticaja promjene jedne pojave na promjene druge pojave. Regresiona ili korelaciona analiza provedena je na osnovu ostvarenih pokazatelja javnih rashoda, kapitalnih ulaganja, BDP i zaposlenosti, odnosno opisuje odnos između kretanja ovih kategorija, tako da svakoj promjeni vrijednosti jedne kategorije odgovara približno jednaka linearna promjena druge kategorije.

Tabela 22. Selektovani javni rashodi i makroekonomski pokazatelji

Godina	Javni rashodi -tekući izdaci (000 KM)	Kapitalna ulaganja (000 KM)	BDP (000 KM)	Broj stanovnika	BDP po glavi stanovnika (KM)	Zaposlenost
2003	139.859	26.777	397.714	74.960	5.306	11.851
2004	150.575	14.585	469.375	75.153	6.246	12.521
2005	162.652	37.364	488.662	83.930	5.822	13.044
2006	175.659	16.916	492.438	84.100	5.855	13.703
2007	178.685	58.316	562.334	84.258	6.674	14.624
2008	162.416	34.765	608.138	84.233	7.220	15.733
2009	162.064	26.326	571.000	84.260	6.777	16.095
2010	175.897	13.418	585.187	83.995	6.967	16.849
2011	174.848	23.336	620.491	83.723	7.411	16.423
2012	182.713	15.874	618.570	83.516	7.407	16.138
2013	193.884	16.902	633.747	83.410	7.598	16.254
2014	196.159	20.743	670.369	83.309	8.047	16.329
2015	195.307	11.806	730.337	83.236	8.774	16.506
2016	164.743	10.749	768.268	83.254	9.228	16.791
2017	173.085	8.551	791.351	83.243	9.507	17.157

Izvor: Statistički bilten

8.1. Djelovanje javnih rashoda na BDP

Uticaj nezavisne na zavisnu varijablu ispitan je linearnom regresionom analizom. Prva dobijena tabela ukazuje šta je sve upotrijebljeno u modelu.

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Javni rashodi-tekući izdaci (000 KM) ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: BDP (000 KM)

b. All requested variables entered.

Koeficijent korelacije R koji predstavlja vezu između zavisne i nezavisne varijable iznosi 0,581, što ukazuje da postoji dobra linearna povezanost između javnih rashoda i BDP-a. Koeficijent determinacije (R Square) predstavlja dio varijanse zavisne varijable objašnjen ocijenjenom linearnom regresijom. Njegova vrijednost je 0,338 što ukazuje da je 34% varijanse zavisne promjenjive, odnosno BDP-a, posljedica javnih rashoda.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,581 ^a	,338	,287	93925,15570

a. Predictors: (Constant), Javni rashodi-tekući izdaci (000 KM)

Dobijeni koeficijent je statistički značajan ($p < 0,05$), tj. postoji statistički značajna linearna veza između javnih rashoda i BDP-a.

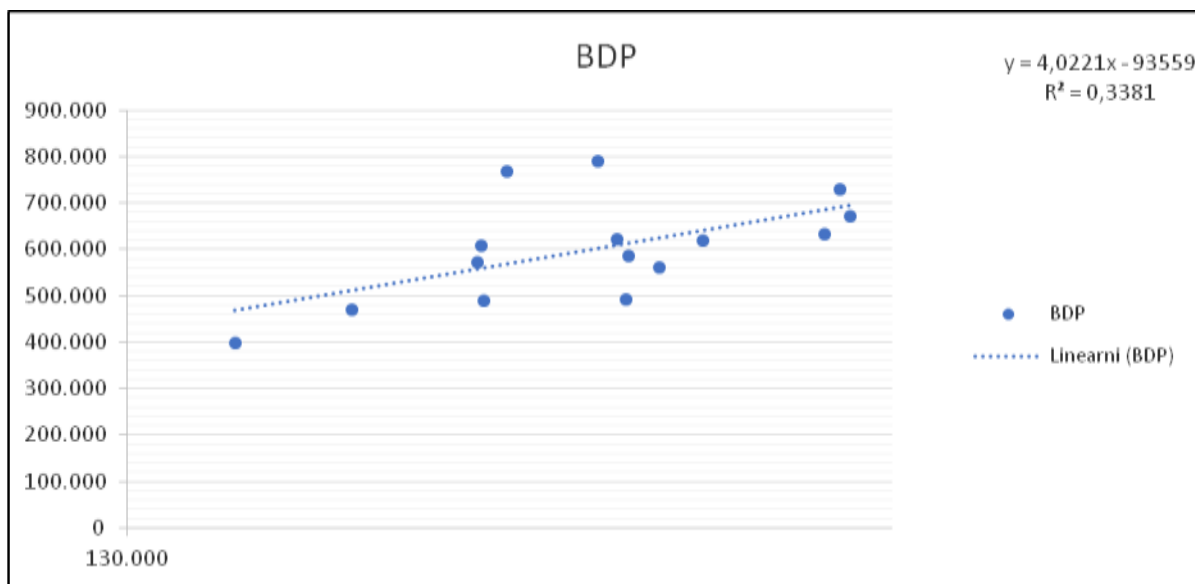
Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-93559,179	270451,392		-,346	,735
1	Javni rashodi-tekući izdaci (000 KM)	4,022	1,561	,581	2,577	,023

a. Dependent Variable: BDP (000 KM)

Osnovni parametri dobijenog regresionog modela proste linearne regresije pojašnjeni su u narednom dijagramu.

Grafikon 11. Regresioni pravac



Dijagram raspršenosti pokazuje da između varijacija posmatranih pojava postoji kvantitativno slaganje. Naime, porast ukupnih rashoda doprinosi porastu BDP-a. Dakle, primjetno je da se radi o direktnoj vezi između pojava. Takođe, raspored tačaka se grupiše u vidu prave linije, što ukazuje da je u pitanju linearna veza. Osnovni parametri dobijenog regresionog modela proste linearne regresije su:

$a = 4,0221$

$b = 93559$

Rezultat ukazuje da ukoliko se javni rashodi povećaju za jedan milion KM očekivano prosječno povećanje BDP-a biće 4,0221 miliona KM.

U ovom slučaju konstantni član nema značenja, jer je praktično nemoguće da ukupni rashodi iznose 0,00 KM.

8.2. Djelovanje javnih rashoda na zaposlenost

Uticaj nezavisne na zavisnu varijablu ispitan je linearnom regresionom analizom. Prva dobijena tabela ukazuje šta je sve upotrijebljeno u modelu.

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Javni rashodi-tekući izdaci (000 KM) ^b		Enter

a. Dependent Variable: Zaposlenost

b. All requested variables entered.

Koeficijent korelacije R koji predstavlja vezu između zavisne i nezavisne varijable iznosi 0,646, što ukazuje da postoji dobra linearna povezanost između javnih rashoda i zaposlenosti. Koeficijent determinacije (R Square) predstavlja dio varijanse zavisne varijable objašnjen ocijenjenom linearnom regresijom. Njegova vrijednost je 0,418 što ukazuje da je 42% varijanse zavisne promjenjive, odnosno zaposlenosti, posljedica javnih rashoda.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,646 ^a	,418	,373	1370,92457

a. Predictors: (Constant), Javni rashodi-tekući izdaci (000 KM)

Dobijeni koeficijent je statistički značajan ($p < 0,05$), tj. postoji statistički značajna linearna veza između javnih rashoda i zaposlenosti.

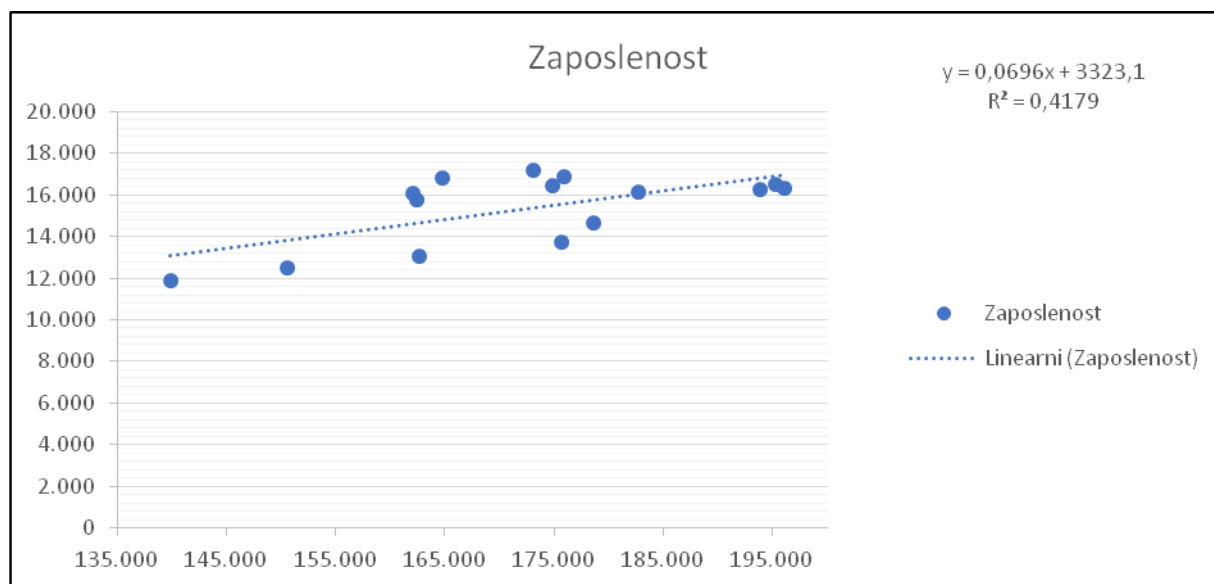
Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3323,115	3947,488		,842	,415
	Javni rashodi-tekući izdaci (000 KM)	,070	,023	,646	3,055	,009

a. Dependent Variable: Zaposlenost

Osnovni parametri dobijenog regresionog modela proste linearne regresije pojašnjeni su u narednom dijagramu.

Grafikon 12. Regresioni pravac



Dijagram raspršenosti pokazuje da između varijacija posmatranih pojava postoji kvantitativno slaganje. Naime, porast ukupnih rashoda doprinosi porastu zaposlenosti. Dakle, primjetno je da se radi o direktnoj vezi između pojava. Takođe, raspored tačaka se grupiše u vidu prave linije, što ukazuje da je u pitanju linearna veza. Osnovni parametri dobijenog regresionog modela proste linearne regresije su:

$$a = 0,0696$$

$$b = 0,4179$$

Rezultat ukazuje da ukoliko se javni rashodi povećaju za jedan milion KM očekivano prosječno povećanje zaposlenih biće 0,0696.

U ovom slučaju konstantni član nema značenja, jer je praktično nemoguće da ukupni rashodi iznose 0,00 KM.

8.3. Djelovanje kapitalnih ulaganja na BDP

Uticaj nezavisne na zavisnu varijablu ispitan je linearnom regresionom analizom. Prva dobijena tabela ukazuje šta je sve upotrijebljeno u modelu.

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Kapitalna ulaganja (000 KM) ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: BDP (000 KM)

b. All requested variables entered.

Koeficijent korelacije R koji predstavlja vezu između zavisne i nezavisne varijable ... (ponavljanje značenja) ... iznosi 0,421, što ukazuje da postoji dobra linearna povezanost između kapitalnih ulaganja i BDP-a. Koeficijent determinacije (R Square) predstavlja dio varijanse zavisne varijable objašnjen ocijenjenom linearnom regresijom. Njegova vrijednost je 0,177 što ukazuje da je 18% varijanse zavisne promjenjive, odnosno BDP-a, posljedica kapitalnih ulaganja.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,421 ^a	,177	,114	104707,54526

a. Predictors: (Constant), Kapitalna ulaganja (000 KM)

Dobijeni koeficijent nije statistički značajan ($p < 0,05$), tj. ne postoji statistički značajna linearna veza između kapitalnih ulaganja i BDP-a.

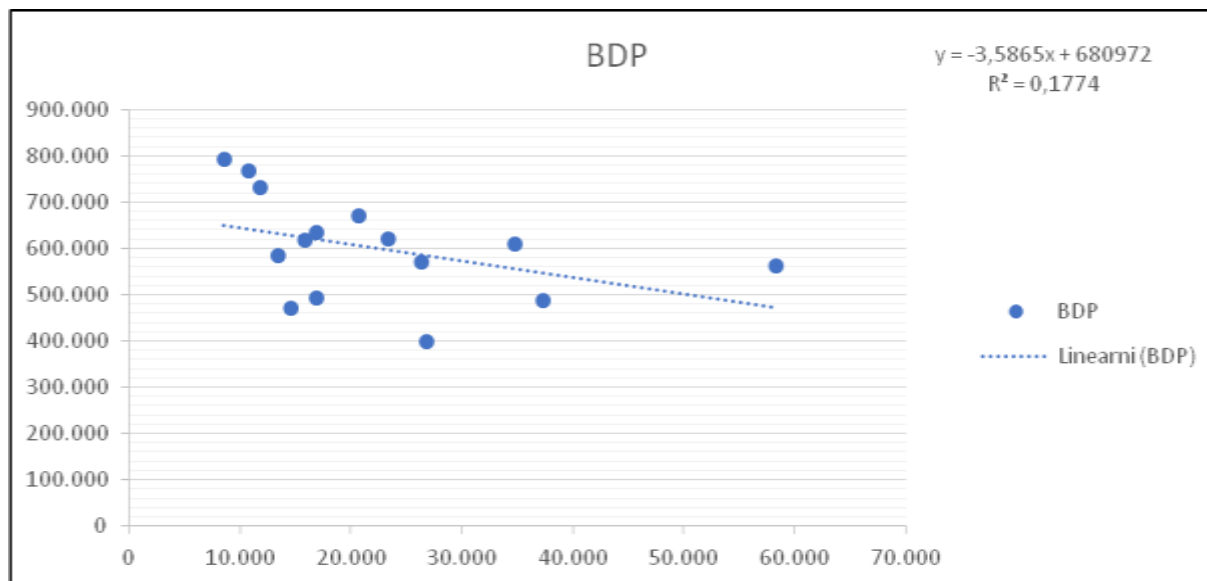
Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	680971,602	55128,180		12,353	,000
1	Kapitalna ulaganja (000 KM)	-3,586	2,142	-,421	-1,674	,118

a. Dependent Variable: BDP (000 KM)

Osnovni parametri dobijenog regresionog modela proste linearne regresije pojašnjeni su u narednom dijagramu.

Grafikon 13. Regresioni pravac



Dijagram raspršenosti pokazuje da između varijacija posmatranih pojava ne postoji kvantitativno slaganje. Naime, porast kapitalnih ulaganja ne doprinosi porastu BDP-a. Dakle, primjetno je da se ne radi o direktnoj vezi između pojava. Takođe, raspored tačaka se ne grupiše u vidu prave linije, što ukazuje da nije u pitanju linearna veza.

8.4. Djelovanje kapitalnih ulaganja na zaposlenost

Uticaj nezavisne na zavisnu varijablu ispitan je linearnom regresionom analizom. Prva dobijena tabela ukazuje šta je sve upotrijebljeno u modelu

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Kapitalna ulaganja (000 KM) ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: Zaposlenost

b. All requested variables entered

Koeficijent korelacije R koji predstavlja vezu između zavisne i nezavisne varijable iznosi 0,364, što ukazuje da postoji linearna povezanost između kapitalnih ulaganja i zaposlenosti. Koeficijent determinacije (R Square) predstavlja dio varijanse zavisne varijable objašnjen ocijenjenom linearnom regresijom. Njegova vrijednost je 0,133 što ukazuje da je 13% varijanse zavisne promjenjive, odnosno zaposlenosti, posljedica kapitalnih ulaganja.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,364 ^a	,133	,066	1673,47036

a. Predictors: (Constant), Kapitalna ulaganja (000 KM)

Dobijeni koeficijent nije statistički značajan ($p < 0,05$), tj. ne postoji statistički značajna linearna veza između kapitalnih ulaganja i zaposlenosti.

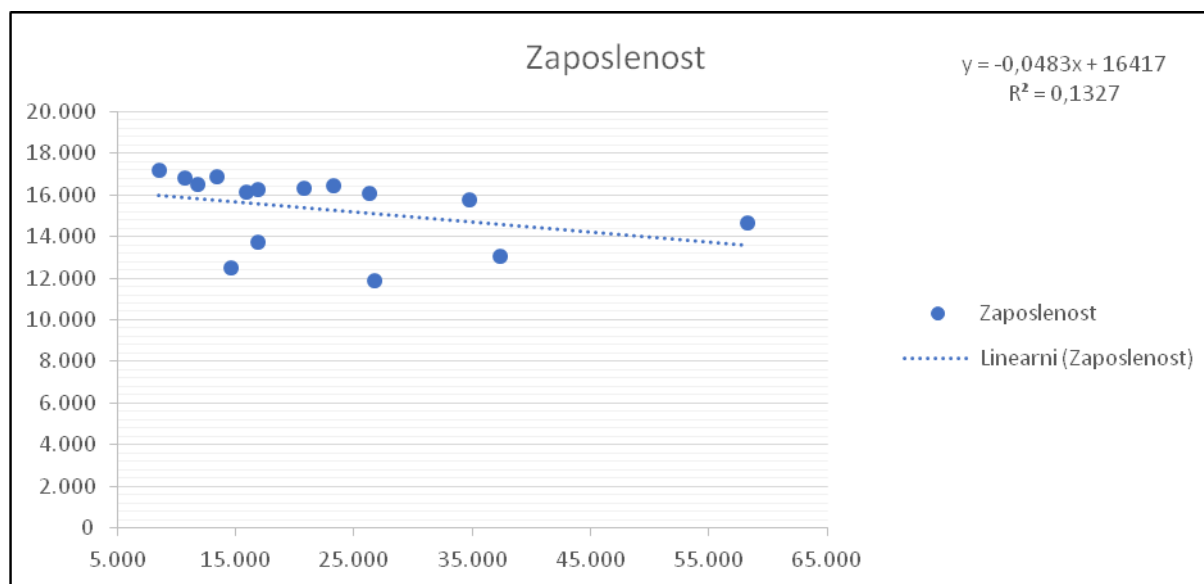
Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	16417,249	881,077		18,633	,000
	Kapitalna ulaganja (000 KM)	-,048	,034	-,364	-1,410	,182

a. Dependent Variable: Zaposlenost

Osnovni parametri dobijenog regresionog modela proste linearne regresije pojašnjeni su u narednom dijagramu.

Grafikon 14. Regresioni pravac



Dijagram raspršenosti pokazuje da između varijacija posmatranih pojava ne postoji kvantitativno slaganje. Naime, porast kapitalnih ulaganja ne doprinosi porastu zaposlenosti. Dakle, primjetno je da se ne radi o direktnoj vezi između pojava. Takođe, raspored tačaka se ne grupiše u vidu prave linije, što ukazuje da nije u pitanju linearna veza.

9. UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM

Veliki dio bivše društvene imovine je nakon provođenja procesa vlasničke transformacije ostao u nadležnosti Brčko distrikta BiH. Proces ekonomske tranzicije je tako javnom sektoru Brčko distrikta BiH stavio na raspolaganje i upravljanje veliku vrijednost različitih oblika javne imovine sa svim pravima i obavezama, što zahtijeva cjelovito uspostavljanje nadležnosti, odgovarajuću organizaciju i nosioca aktivnosti. Upravo ova funkcija, upravljanja javnom imovinom, čijoj se ulozi i značaju u funkcionisanju Brčko distrikta BiH ne pridaje potrebna pažnja, predstavlja ključni segment procesa upravljanja u javnom sektoru, obzirom na njenu veličinu, finansijsku i upotrebnu vrijednost, potencijalne izvore prihoda i rashode koje stvara njeno korištenje. Rashodi javne imovine zauzimaju značajno mjesto u strukturi ukupnih troškova u ekonomiji javnog sektora Brčko distrikta BiH. Prema rashodima javne imovine u dosadašnjoj praksi upravljanja javnom imovinom u Brčko distriktu BiH nije se pokazivala potrebna obzirnost u njihovom planiranju, realizaciji, kontroli i procjeni efekata na osnovu ostvarenih rashoda.

Obzirom na specifičnosti organizacije vlasti u Brčko distriktu BiH, proces upravljanja javnom imovinom je kompleksan i nalazi se pod stalnim uticajem mnogobrojnih faktora, kako unutrašnjih, tako i vanjskih, koji proizvode kolektivnu svijest da javna imovina po prirodi stvari predstavlja zajedničko vlasništvo, koje se treba bez naknada ili uz minimalne naknade koristiti. U procesu upotrebe i korištenja javne imovine nije zastupljen princip efikasnosti, jer određeni oblici javne imovine, koji nisu u funkciji zadovoljenja društvenih potreba nisu upućeni na tržište i na uticaj tržišnih principa poslovanja. Na drugoj

strani, prilikom upotrebe i korištenja ostale imovine za potrebe javnog sektora i društvenih djelatnosti nije usklađena namjene raspoloživih kapaciteta sa objektivno prisutnim potrebama.

9.1. Nadležnosti i organizaciona struktura

Imovinom Distrikta upravlja Kancelarija. Kancelarija svoja ovlaštenja i poslove obavlja kao posebna služba Vlade Brčko distrikta, direktno odgovorna gradonačelniku. Kancelarijom rukovodi direktor. Direktor Kancelarije, kao i svi zaposleni u Kancelariji imaju status državnih službenika, te se na njihov radno-pravni status i na postupak njihovog zapošljavanja primjenjuju važeći propisi Distrikta kojima se reguliše državna služba. Direktor Kancelarije odgovoran je gradonačelniku za rukovođenje Kancelarijom.

Kancelarija za upravljanje imovinom vrši poslove koji se odnose na upravljanje nekretninama i pokretnim stvarima u imovini Distrikta, upravljanje dobrima u opštoj upotrebi, identifikaciju i evidenciju imovine Distrikta, uključujući potpuni pregled imovine i čuvanje podataka o svakoj nekretnini, izradu godišnjeg formalnog pregleda pojedinačnih nekretnina, obavljanje svih poslova potrebnih za upis imovinskih prava Distrikta u javne evidencije, identifikaciju i evidenciju dobara u opštoj upotrebi i osiguravanje upisa prava na tim dobrima u javne evidencije, izradu prijedloga plana raspolaganja imovinom Distrikta, uključujući preporuke za prodaju ili zadržavanje imovine, obavljanje stručnih i administrativnih poslova za potrebe raspolaganja imovinom Distrikta, provođenje postupka raspolaganja imovinom Distrikta, kontrolu naplaćivanja naknada za korištenje imovine Distrikta, dostavljanje podataka nadležnim odjeljenjima o zakupcima nekretnina u vezi s naplatom propisanih naknada, i pružanje pomoći za preduzimanje zakonskih mjera za njihovu naplatu, kontrolu korištenja i održavanja nekretnina, osiguranje nekretnina, pružanje podataka i pomoći nadležnim organima Distrikta, uključujući pomoć za planiranje izvršavanja kapitalnih projekata, kao i pomoć za potrebe sudskih i drugih postupaka vezanih za imovinu Distrikta, izradu i realizaciju plana i programa investicionog održavanja nekretnina u vlasništvu Distrikta, izradu finansijskog rezultata i drugih finansijsko-računovodstvenih izvještaja u skladu s propisima i druge poslove u ovoj oblasti u skladu s propisima Distrikta.

Imovinom Distrikta prema Statutu raspolaže gradonačelnik Distrikta u skladu s odredbama Zakona o javnoj imovini, i pod uslovom da nije drugačije određeno posebnim zakonom. Gradonačelnik donosi godišnji plan raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta, do 31. januara za tekuću godinu. Planom raspolaganja određuje se vrsta imovinskih dobara, uključujući i nekretnine, kojima se raspolaže u toku jedne kalendarske godine, a ako je to moguće i vrsta i uslovi raspolaganja ako se raspolaganje vrši putem specijalne pogodbe. Gradonačelnik je obavezan da uvrsti u plan raspolaganja svaku inicijativu fizičkog i pravnog lica kojom takvo lice izražava volju da stekne određenu nekretninu u imovini Distrikta. Ukoliko inicijativa bude podnesena nakon donošenja godišnjeg plana raspolaganja, gradonačelnik je dužan da izmijeni plan raspolaganja na način da uvrsti tu inicijativu u plan raspolaganja najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja inicijative. Ukoliko gradonačelnik propusti, smatrat će se da je predmetna nekretnina uvrštena u plan raspolaganja. Raspolaganje imovinom Distrikta vrši se putem redovnog raspolaganja i specijalnom pogodbom.⁵

⁵ Zakon o javnoj imovini

Stanje u oblasti upravljanja javnom imovinom u Brčko distriktu BiH, obzirom na značaj javne imovine za ekonomski i društveni razvoj, njenu vrijednost, obim i strukturu, mogućnosti upotrebe i korištenja, nameće potrebu reorganizacije ove oblasti i aktivnog i odgovornog pristupa u upravljanju. Odgovarajuće organizacione promjene u sklopu stvaranja jedinstvenog sistema upravljanja omogućiće uslove za integralno obuhvatanje i tačan i ažuran popis svih vrsta i oblika javne imovine, staviti u funkciju postojeće i nove tehničke i informatičke kapacitete i omogućiti edukaciju i sticanje potrebnih znanja i sposobnosti u ovoj oblasti, čime bi se stvorili uslovi za sistemsko, aktivno i efikasno upravljanje i zadovoljenje potreba stanovništva, privrede i javnog sektora u korištenju javne imovine.

9.2. Struktura i vrijednost javne imovine

Analizom bilansnih pozicija glavne knjige budžeta Brčko distrikta BiH, utvrđeno je da je na pozicijama stalna sredstva evidentirana sljedeća imovina:

- 1) čiji je i vlasnik i korisnik Brčko distrikt BiH,
- 2) koja je u vlasništvu Brčko distrikta BiH, a data je na korištenje drugim javnim institucijama
- 3) imovina čija je nabavka finansirana iz budžeta Brčko distrikta BiH preko nadležnih odjeljenja Vlade, a koja je trebala biti prenešena na stvarne vlasnike,
- 4) sumnjiva i sporna potraživanja čiji rok naplate je istekao,
- 5) sredstva u pripremi, čija izgradnja je završena i uveliko se koriste kao sredstva, ali dokumentacija o tehničkom prijemu, odnosno aktiviranju investicije nije dostavljena na knjiženje.

9.2.1. Ukupna stalna sredstva Brčko distrikta BiH evidentirana u glavnoj knjizi budžeta Brčko distrikta BiH

Tabela 23. Ukupna stalna sredstva Brčko distrikta BiH na dan 31.12.2017. godine

Ekonomski kod (grupa) i opis	Nabavna vrijednost	Ispravka vrijednosti	Sadašnja vrijednost	%
011100 Zemljište, šume i višeg.zasadi	58.077.610,72	0,00	58.077.610,72	12,96
011200 Građevine	315.406.039,00	79.148.027,91	236.258.011,09	52,70
011300 Oprema	84.534.236,47	68.261.496,48	16.272.739,99	3,63
011400 Ostala S.S.(pol.psi, voćnjak)	249.630,93	202.858,19	46.772,74	0,01
011500 S.Sredstva u obliku prava	3.123.780,23	2.418.501,85	705.278,38	0,16
011600 Sredstva u pripremi	136.886.874,40	0,00	136.886.874,40	30,54
UKUPNO	598.278.171,75	150.030.884,43	448.247.287,32	100

Izvor podataka: Glavna knjiga Trezora

Tabela 24. Stalna sredstva ustupljena JZU Brčko

Ekonomski kod (grupa) i opis	Nabavna vrijednost	Ispravka vrijednosti	Sadašnja vrijednost
011100 Zemljište, šume i višeg.zasadi	774.163,00	0,00	774.163,00
011200 Građevine	14.875.124,65	2.679.884,12	12.195.240,53
011300 Oprema	14.889.633,86	14.563.781,38	325.852,48
011400 Ostala S.S.	0,00	0,00	0,00
011500 S.Sredstva u obliku prava	2.000,00	0,00	2.000,00
011600 Sredstva u pripremi	859.690,38	0,00	859.690,38
UKUPNO	31.400.611,89	17.243.665,50	14.156.946,39

Izvor podataka: Glavna knjiga Trezora

9.2.2. Stalna sredstva ustupljena na korištenje drugim institucijama i preduzećima**a) JZU zdravstveni centar**

Stalna sredstva čine zgrade i oprema za zdravstvo, uz napomenu da se oprema i dalje nabavlja preko Odjeljenja za zdravstvo i evidentira u glavnoj knjizi budžeta.

b) JP KOMUNALNO**Tabela 25. Stalna sredstva –Fabrika vode ustupljena na korištenje JP Komunalno Brčko**

Ekonomski kod (grupa) i opis	Nabavna vrijednost	Ispravka vrijednosti	Sadašnja vrijednost
011100 Zemljište, šume i višeg.zasadi	0,00	0,00	0,00
011200 Građevine	11.718.651,13	1.305.794,30	10.412.856,83
011300 Oprema	13.646.310,85	8.144.193,19	5.502.117,66
011400 Ostala S.S.	0,00	0,00	0,00
011500 S.Sredstva u obliku prava	0,00	0,00	0,00
011600 Sredstva u pripremi	0,00	0,00	0,00
UKUPNO	25.364.961,98	9.449.987,49	15.914.974,49

Izvor podataka: Glavna knjiga Trezora

c) JP LUKA

Carinski terminal u izgradnji

3.200.640,40 KM

Davanje imovine od opšteg interesa koja je u vlasništvu Brčko distrikta BiH na korištenje javnim institucijama, ima posljedice s aspekta pravilne primjene Zakona o računovodstvu, kao i sa aspekta pravilne primjene Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

Naime, čl. 28 Zakona o računovodstvu i reviziji Brčko distrikta BiH, propisana je obaveza obračuna amortizacije primjenom godišnjih amortizacionih stopa koje proističu iz procijenjenog vijeka trajanja stalnog sredstva. Za stalna sredstva koje koriste JP obračun amortizacije vrši Direkcija za finansije na način da se sa iznos obračunate amortizacije umanjuje kapital Brčko distrikt BiH. Nasuprot tome, javna preduzeća koja koriste imovinu od opšteg interesa, ovom imovinom ostvaruju prihode, te se prilikom utvrđivanja finansijskog rezultata ne vrši sučeljavanje prihoda i rashoda kako to nalažu računovodstveni standardi. Na taj način iskazuje se nerealan finansijski rezultat što stvara zabludu da li ta pravna lica posluju pozitivno ili negativno, a koristi od te imovine pritiču u pravno lice što nije u skladu sa MRS.

Sa aspekta primjene Zakona o PDV evidentiranje imovine Brčko distrikta BiH na ovakav način dovodi do moguće obaveze plaćanja PDV bez obzira što se ustupa imovina od opšteg interesa bez naknade. Problem je identifikovan, ali se nije riješio. Nakon identifikacije ovog problema Gradonačelnik Brčko distrikta, kao i šef Odjela za zdravstvo su se obraćali Upravi za indirektno oporezivanje zahtjevom za davanje mišljenja da li davanje imovine na korištenje bez naknade podliježe plaćanju PDV. Oba puta je dobijeno mišljenje da davanje na korištenje imovine koju je Brčko distrikt BiH dao na korištenje JZU Zdravstveni centar predstavlja promet usluga koji podliježe oporezivanju PDV-om, te da je Brčko distrikt kao osnivač JZU Zdravstveni centar u obavezi izdati poresku fakturu sa obračunatim PDV-om na osnovicu koja će se utvrditi procjenom tržišne cijene zakupa.

Napominjemo da se radi o mjesečnoj obavezi plaćanja PDV-a i da se od plaćene sume Brčko distriktu BiH vraća 3,55%.

Da bi se ovi problemi prevazišli neophodno je izvršiti prenos imovine pravnim licima kojima je ta imovina od opšteg interesa data na korištenje. Prenos imovine se može izvršiti putem povećanja osnovnog kapitala Brčko distrikta BiH (u stvarima) ili da se donese posebna odluka o prenosu imovine bez naknade. Imajući u vidu da je odlukama o osnivanju JZU i privatnih preduzeća propisano da će Brčko distrikt BiH kao osnivač pokriti njihove eventualne gubitke iz poslovanja jasno je da i ta preduzeća predstavljaju imovinu Brčko distrikta BiH, te da ne postoji nikakva eventualna opasnost od gubitka imovine u slučaju prenosa iste. Prenosom imovine obogučila bi se pravilna primjena i Zakona o računovodstvu i Zakona o PDV-u, te bi javna preduzeća iskazala realno poslovni rezultat a Brčko distrikt BiH ne bi bio u potencijalnoj opasnosti da Uprava za indirektno oporezivanje obračuna poresku obavezu 5 godina unazad.

9.2.3. Nabavka i rekonstrukcija stalnih sredstava finansirana iz Budžeta brčko distrikta BiH

Na bilansnim pozicijama imovine knjižena je imovina čija je nabavka ili rekonstrukcija finansirana iz budžeta Distrikta ali koja po računovodstvenim standardima ne ispunjava potrebne elemente za priznavanje sredstva, kao što je vlasništvo, upravljanje, kontrola nad sredstvima i budući priliv ekonomske koristi pravnog lica. Pregled takve imovine dat je u prilogu ove informacije. Uvidom u navedeni prilog, uočljivo je da su u knjigovodstvene evidencije kao imovina Distrikta upisani vjerski objekti (džamije i crkve), ograde na mjesnim grobljima, zatim putevi koji nisu na teritoriji Distrikta (put u Srebrenici, Mrtvici) .

Navedenu imovinu na osnovu Skupštinske odluke treba isknjižiti iz evidencija Distrikta, jer pri izgradnji iste (umjesto isplate grantova) finansirana je nabavka navedene imovine, bez regulisanja načina prenosa imovine. Predlažem da se ubuduće slične nabavke realizuju putem kapitalnih grantova u skladu sa zakonskim kriterijima za pravdanje datih sredstava.

Tabela 26. Stalna sredstva finansirana iz budžeta Brčko distrikta (Vjerski objekti, groblja i ograde) koja nisu prenesena na stvarne vlasnike

Ekonomski kod (grupa) i opis	Nabavna vrijednost	Ispravka vrijednosti	Sadašnja vrijednost
011100 Zemljište, šume i višeg.zasadi	0,00	0,00	0,00
011200 Građevine	373.615,05	18.186,05	355.429,00
011300 Oprema	0,00	0,00	0,00
011400 Ostala S.S.	0,00	0,00	0,00
011500 S.Sredstva u obliku prava	0,00	0,00	0,00
011600 Sredstva u pripremi	2.036.575,48	0,00	2.036.575,48
UKUPNO	2.410.190,53	18.186,05	2.392.004,48

Izvor podataka: Glavna knjiga Trezora

9.2.4. Sumnjiva i sporna potraživanja

Evidencija sumnjivih i spornih potraživanja iskazuje iznos od 28.920. 893 KM čiji rok za naplatu je istekao shodno Zakonu obligacionim odnosima.

Na bilansnim pozicijama glavne knjige, evidentirana su sumnjiva i sporna potraživanja u gore navedenom iznosu, koja se odnose na nenaplaćene, a fakturisane komunalne usluge zaključno sa 31.12.2007. godine i potraživanja od Bobar banke. Rok za naplatu potraživanja po osnovu komunalnih usluga je istekao shodno odredbama Zakona o obligacionim odnosima. U cilju istinite i fer prezentacije finansijskog stanja na dan bilansiranja, neophodno je izvršiti procjenu ročnosti i stepena naplativosti svih potraživanja, te u skladu sa izvršenom procjenom izvršiti knjiženja ispravke potraživanja, kako to nalaže MRS-JS 1, tačka 76.

Takođe, nije izvršena ispravka potraživanja od Bobar banke.

10.2.5. Stalna sredstva u pripremi

Na bilansnoj poziciji glavne knjige evidentirana je imovina „sredstva u pripremi“ u iznosu od 136.886.874,40 KM. Značajan dio ove imovine je već aktiviran i koristi se kao sredstvo, ali dokumentacija o tehničkom prijemu i aktiviranju investicije nikad nije dostavljena na knjiženje. Samim time što ova imovina ima status investicije u toku, na istu se ne obračunava ni amortizacija. Često se dođe u paradoksalnu situaciju da odjeli planiraju rekonstrukciju sredstava, koja se u glavnoj knjizi vode kao investicije u toku.

Pored toga još uvijek ne postoji validan podatak o ukupnoj imovini Distrikta, što možemo ilustrovati primjerom gradskog bazena za koji nikad nije izvršena procjena i knjiženje u glavnoj knjizi, nego je samo knjižena rekonstrukcija objekata koji ne postoji u evidencijama. Ista je situacija sa zgradom Šipada koja je

vlasništvo Distrikta u skladu sa sudskom presudom, ali se presuda nije provela u smislu da se objekat procijeni i uknjiži i knjigovodstveno i možda i gruntovno (nemamo podatke za grunt) itd.

OCJENE I ZAKLJUČCI

Na osnovu prikupljenih i analiziranih ulaznih podataka i informacija o upravljanju razvojem, prostornim planiranjem, kapitalnim ulaganjima i javnom imovinom i na osnovu toga dobijenih rezultata u periodu 2000-2017. godina, mogu se izreći slijedeće ocjene i zaključci, te predložiti odgovarajuće mjere za poboljšanje stanja u ovim oblastima u narednom periodu:

- Brčko distrikt BiH kao specifična lokalna zajednica raspolaže sa značajnim prirodnim, kadrovskim i finansijskim resursima, izuzetno povoljnim geografskim položajem, drumskim, vodenim i željezničkim saobraćajem i povezan je sa najznačajnijim privrednim i kulturnim centrima u Bosni i Hercegovini i zemljama u okruženju. Ti resursi se ogledaju u vrijednosti javne imovine u iznosu od 448.247.287,32 KM, ostvarenih javnih prihoda u vrijednosti od 3.337.108.317 KM, što predstavlja ogroman razvojni potencijal ove zajednice u iznosu od 3.785.355.604,32 KM.

- Bitna komparativna prednost u odnosu na druge lokalne zajednice je statusna specifičnost, koja omogućava da Skupština Brčko distrikta BiH donosi vlastite zakone i izmjenu postojećih, te usvaja razvojne strateške planove, kao što su strategije prostornog, privrednog, obrazovnog i društvenog razvoja. Ovu privilegiju vlasti nisu u proteklom periodu iskoristile da obezbijede kvalitetan regulativni okvir za brži privredni i društveni razvoj, bolji standard i kvalitetniji život građana Brčko distrikta BiH,

- Naročito nisu iskorištene šanse za stvaranje najpovoljnijeg poslovnog ambijenta za domaća i strana ulaganja u realni i javni sektor, u cilju stvaranja uslova za razvoj privrede, kreiranje novih radnih mjesta i na tim osnovama zadržavanje mladih, školovanih i prespektivnih ljudi na ovom prostoru, kako bi se dugoročno obezbijedio kvalitetan demografski i privredni razvoj ove zajednice i prekinula stagnacija u skoro svim oblastima, koja je već duže prisutna.

- Proces društvenog planiranja kao primarna funkcija u organizaciji i funkcionisanju društvene zajednice, nije sistemski riješen na kvalitetan način. Vlasti Brčko distrikta BiH još uvijek nisu usvojile Zakon o društvenom i razvojnom planiranju. Od osnivanja Brčko distrikta BiH do 2017. godine usvojene su dvije strategije razvoja - Strategija razvoja Brčko distrikta BiH 2002-2006. godina i Strategija razvoja Brčko distrikta BiH 2008-2017. Godina. To ukazuje na diskontinuitet društvenog planiranja u analiziranom periodu, jer u određenim vremenskim periodima, ne postoji strateški razvojni dokument, a postojeći nisu imali normativnu obaveznost, tako da su se ukupni društveni procesi odvijali neartikulisano i stihijski sa brojnim pratećim negativnim posljedicama,

- Definisane ciljeva, dinamika realizacije i potrebni resursi, nisu zasnovani na stručnim podlogama i principima prioritnosti, te internoj harmonizaciji između pojedinih oblasti i njihovom eksternom usklađivanju sa ciljevima regionalnog okruženja. Strategija razvoja Brčko distrikta BiH 2002-2006. godina sa vizijom razvoja do 2020. godine, predviđala je pet ciljeva i 21 prioritet, od kojih su samo dva cilja manjim dijelom realizovana i to u oblasti privrede - razvoj malih i srednjih preduzeća i u oblasti prostornog uređenja - novi prostorni plan. Tako se realizacija ovog strateškog dokumenta kreće od 5 do

10% u odnosu na planirano, što ukazuje na loše ukupno planiranje i neodgovoran odnos relevantnih faktora prema ovoj društvenoj funkciji.

- U postojećoj organizaciji odjeljenja Vlade i institucija Brčko distrikta BiH na poslovima koji su predmet ove Analize, angažovano je oko 165 ljudi, čija godišnja primanja po osnovu bruto plata iznose oko 3.632.000 KM i po osnovu ostalih budžetskih troškova za obavljanje poslova na tim radnim mjestima u iznosu od oko 11.280.000 KM. Ukupno procijenjeni javni rashodi za potrebe društvenog planiranja, prostornog planiranja, kapitalnih ulaganja i upravljanja javnom imovinom iznose oko 14.912.000 KM što predstavlja višestruko veća sredstva u odnosu na potrebna za vršenje ovih nadležnosti u novom visoko stručnom oragnizacionom obliku - Zavodu za planiranje i izgradnju Brčko distrikta BiH.

- Prostorno planiranje kao bitna funkcija razvoja jedne sredine nije dobro sistemski uređeno, što ostavlja posljedice na zaštitu i racionalno korištenje nenadoknadivih zemljišnih, odnosno prostornih površina. Od osnivanja Brčko distrikta BiH do danas bilo je niz oragnizacionih promjena, tako da je nadležno odjeljenje praktično razvlašćeno da se bavi prostornim planiranjem. Njegov rad se sveo na izdavanje lokacijskih uslova i to na osnovu regulacionih planova koje su radile firme izvan Brčkog distrikta BiH i koji po kvalitetu ne odgovoraju potrebama polivalentnog i ravnomjernog razvoja ove lokalne zajednice, niti potrebama i interesima građana. Ono je samo po svojoj formi odjeljenje za planiranje, a ne po sadržaju poslova koje obavlja. Zato danas imamo situaciju, da su zbog nekvalitetne prostorno planske dokumentacije praktično blokirane mnoge poslovne i druge aktivnosti, što ima za posledicu otežano sprovođenje projekata kapitalnog budžeta, sa negativnim reperkusijama na ukupan razvoj Brčko distrikta BiH,

- Postojeća zakonska regulativa u ovoj oblasti nema kontinuirano usklađivanje sa potrebama i zahtjevima prakse, a u cilju otklanjanja uočenih nedostataka i harmonizacije sa Evropskim pravom i standardima u ovoj oblasti,

- Izgrađeni poslovni prostori i stambeni objekti sa svojim gabaritima i izgledom ne uklapaju se u savremene standarde građenja i korištenja prostora, niti se uklapaju u ambijentalnu i naslijeđenu arhitekturu grada, a građeni su bez prethodnog usklađivanja sa kapacitetima komunalne infrastrukture, pa se slobodno može zaključiti da je Brčko rijedak grad koji se građenjem kviri.

- U dosadašnjoj praksi organizovanja funkcije prostornog planiranja nije postojala spremnost i opredjeljenje zakonodavne i izvršne vlasti da usvoji odgovarajući oragnizacioni model i normativni okvir, iako je bilo inicijativa i konkretnih prijedloga od strane nekih šefova ovog odjeljenja.

- Brčko distrikt BiH je kvalitetno pozicioniran u fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine i ima obezbijeđene finansijske pretpostavke za kvalitetno zadovoljenje javnih potreba. U posmatranom periodu raspoloživi finansijski potencijal, odnosno ostvareni prihodi su iznosili 3.337.108.317 KM.

- Oblast kapitalnih ulaganja nije sistemski uređena, nisu normativno definisane procedure predlaganja kapitalnih projekata, tako da predlagač nije obavezan da prethodno uradi elaborate i projekte koji su usklađeni sa prostorno planskim dokumentima, pa se i iznos sredstava za određene projekte kandiduje u Budžetu bez dovoljne stručne podloge. Prosječno vrijeme realizacije kapitalnih projekata gdje su riješeni imovinsko pravni odnosi traje četiri godine, a gdje nisu riješeni šest godina,

- U nedostatku jasnog programa kapitalnih ulaganja i pored toga što je u oblasti razvoja komunalne infrastrukture - puteve, vodo i elektro mrežu uloženo 368.100.481,32 KM, grad i dalje nema razvijenu komunalnu infrastrukturu, a preko 45% građana nije priključeno na javni vodovod i kanalizaciju, što je minimum koji vlast mora obezbijediti građanima,

- Planiranje kapitalnih ulaganja se ne zasniva na prethodno urađenim planovima, projektima, na adekvatnoj projektnoj dokumentaciji, na uređenim imovinsko pravnim odnosima i prisutna je neefikasnost nadzorne i kontrolne funkcije, što usporava trošenje sredstava kapitalnog budžeta. U realizaciji projekata probijaju se rokovi gradnje, prisutan je loš kvalitet izvođenja radova, vrlo su rijetke i skoro nikakve reklamacije za izvedene radove, kao što je slučaj zgrade Policije i zgrade Arhiva. Umjesto da se tužbama traži naknada štete od izvođača radova, ulazi se u proces rebalansiranja budžeta i traženja dodatnih sredstava za završetak radova, a da pri tom izvođači za nekvalitetno izvedene radove ne trpe nikakve posljedice.

- U nedostatku jasne strategije i planova kapitalnih ulaganja u ovoj oblasti, ovi projekti se rade po „ad hoc“ principu, po osnovu političkih dogovora i kompromisa i njihova upotrebna i finansijska vrijednost ne odgovara ni po kvalitetu ni po kvantitetu iznosu uloženi sredstava. Tako, primjera radi, efekti kapitalnih ulaganja u izgradnju saobraćajne infrastrukture pokazuju da je prosječna cijena izgradnje novog puta po kilometru 310.345 KM, a cijena rekonstrukcije postojećeg puta po kilometru 313.361 KM. Kvantitativne veličine projekata pokazuju na njihovu usitnjenost, pa ih je u proteklom periodu bilo 3.292, ili 193 projekta u prosjeku godišnje, tako da prosječna dužina izgradnje novog puta po projektu iznosi 105 metara, a rekonstrukcije 109 metara, bez prethodno izgrađene potrebne komunalne infrastrukture,

- Oblast komunalne infrastrukture je neadekvatno postavljena i za istu ne postoji jasno utvrđen katastar podzemnih instalacija, što pravi probleme kod izvođenja radova drugih infrastrukturnih projekata i povećava bespotrebno visinu ulaganja. Istovremeno nije riješen jedan od glavnih komunalnih problema, zbrinjavanje čvrstog otpada i prečišćavanje i kanalisanje otpadnih voda, kao i gradska toplana,

- U oblasti upravljanja javnom imovinom od osnivanja Distrikta do danas bilo je niz pokušaja organizacionih promjena sa smiještanjem upravljanja javnom imovinom u odjeljenjima i raznim službama, bez jasne strategije o načinu upravljanja naslijeđene ogromne javne imovine, koja prema podacima glavne knjige Trezora u finansijskom smislu iznosi 448.247.287,32 KM,

- Obzirom da za potrebe ove Analize nisu obezbijeđeni prirodni pokazatelji za javnu imovinu, korištene su zvanične knjigovodstvene evidencije Trezora, odnosno Direkcije za finansije i raspoložive informacije iz ove oblasti koje su prikupljene od određenih odjeljenja,

- Iskazana finansijska vrijednost javne imovine prema našim procjenama nije realno prikazana i njena vrijednost je daleko veća od računovodstveno iskazane,

- Najveći dio ove imovine se nalazi u nadležnosti Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, u nadležnosti Javnog komunalnog preduzeća i javne zdravstvene ustanove, kao i u mjesnim zajednicama kojima je ova imovina data na korištenje.

- Izdvajanje nekih djelatnosti iz administracije i formiranje Javnog komunalnog preduzeća, Javne zdravstvene ustanove, Javnog preduzeća za puteve i Fonda zdravstvenog osiguranja nije se odvijalo

prema prethodno urađanim studijama i elaboratima, nego su izdvajana i formirana na osnovu odluka Skupštine Brčko distrikta BiH. Iako je prošlo nekoliko godina od formiranja i izdvajanja ovih preduzeća i ustanova, još uvijek nisu urađeni diobni bilansi, niti im je imovina prenijeta u skladu sa važećim zakonima, što može da ima znatne finansijske reperkusije na budžet Brčko distrikta BiH,

- Amortizacija kao trošak stalnih sredstava se ne obračunava na najveći dio javne imovine, što iskrivljuje podatke iskazane u bilansima javnih preduzeća i ustanova. Zakonom o upravljanju javnom imovinom stvorena je obaveza još prije nekoliko godina za uspostavljanje registra javne imovine, evidentiranje stepena njene iskorištenosti i troškova održavanja. Ta obaveza ni do danas nije izvršena, niti je uspostavljen registar javne imovine, što ukazuje na neodgovoran odnos prema javnoj imovini sa brojnim negativnim posljedicama za ovu zajednicu,

- Potrebna finansijska sredstva za održavanje javne imovine nisu obezbijeđena, niti se obezbjeđuju sredstva za nabavku rashodovane javne imovine.

- Velike zemljišne površine su jeftino prodane ili dodijeljene u svrhu realizacije poslovnih inicijativa i obezbjeđenja novih radnih mjesta. Međutim, te poslovne inicijative nisu realizovane, a zemljišta su ostala u vlasništvu kupaca, odnosno pokretača poslovnih inicijativa. Kancelarija za upravljanje javnom imovinom i Pravobranilaštvo kao nadležni organi nikada nisu pokrenuli postupak za raskid ugovora ili njegovo izvršenje.

- Kvantitativne i kvalitativne karakteristike javnih prihoda Brčko distrikta BiH se ogledaju u obimu i strukturi, kao finansijskim pretpostavkama zadovoljenja javnih potreba lokalne zajednice, odnosno pokriva javnih rashoda predviđenih u budžetu. Obim potrebnih javnih prihoda za finansiranje funkcija društvene zajednice se obezbjeđuje kroz sistem zajedničkih prihoda na nivou Bosne i Hercegovine i u analiziranom periodu je ostvaren sa 3.337.108.317 KM. Ovakav način prikupljanja najvećeg dijela javnih prihoda obezbjeđuje sigurne i izdašne izvore javnih prihoda, koje u bližem i širem okruženju nema ni jedna lokalna zajednica,

- Obim javnih rashoda Brčko distrikta BiH i njihova struktura posmatrana kroz ekonomsko-socijalnu i finansijsku dimenziju zadovoljenja javnih potreba je determinisan obimom javnih prihoda prikupljenih u datom periodu. Ekonomsko socijalni aspekt javnih rashoda u analiziranom periodu ukazuje da su javni rashodi bili iznad obima potrebnog da se podmire osnovne funkcije javnog sektora,

- Broj zaposlenih u administraciji Brčko distrikta BiH 2000. godine prema podacima Trezora, Direkcije za finansije je bio 2.874 i taj broj je uključivao zaposlene u pravosuđu, policiji, zdravstvu i komunalnim djelatnostima. Broj zaposlenih u 2017. godini samo u administraciji je 1652, a broj zaposlenih u zdravstvu, Javnom komunalnom preduzeću i Fondu zdravstvenog osiguranja je 1.468, što ukupno iznosi 3.120 ili 8,56 % više u odnosu na 2000. Godinu. Uzimajući u obzir angažovanih prosječno 150 radnika za potrebe povremenih i privremenih poslova, procenat se povećava na 13,78 %, a obim posla je u velikoj mjeri smanjen,

- Raspored javnih rashoda na socijalne i ekonomske transfere u iznosu od 821.205.663 KM u analiziranom periodu ukazuje na veoma veliki obim finansijskog potencijala koji je raspoređen na

grantove 280.203.261 KM, subvencije privatnim preduzećima 43.801.095 KM i 96.099.459 KM za podsticaj u poljoprivredi, odnosno ukupno 420.103.815 KM,

- Za stimulacije u poljoprivredi u proteklom periodu izdvojeno je 96.099.459 KM, ta sredstva nisu dala očekivane rezultate, jer u poljoprivredi je prijavljeno ukupno 25 radnika, a nije poznato koliki je prihod od poljoprivrede ostvaren od eventualno plasiranih proizvoda na tržištu. Ono što je sigurno poznato je da nije plaćena ni jedna KM od strane ovih korisnika, pa se postavlja pitanje smisla i ekonomske logike ovakvog načina subvencioniranja poljoprivrede,

- Uz pretpostavku racionalnog, ekonomičnog i rentabilnog ulaganja u propulzivne djelatnosti, gdje jedno radno mjesto prosječno košta 25.000 KM, mogli su se obezbijediti uslovi za otvaranje 16.804 novih radnih mjesta, koja bi omogućila bolji životni standard stanovnika Brčko distrikta BiH,

- Propuštene prilike u prethodnom periodu za racionalnu upotrebu i upravljanje finansijskom aktivom, depozitima kod banaka i po tom osnovu ostvarenim gubicima zbog stečajnih i likvidacionih postupaka u tim bankama, kao i ostvarenim gubicima na potraživanjima za komunalije zbog njihove zastare, dovele su do bespovratno izgubljenih finansijskih sredstava od oko 40 miliona KM, što uz prethodno navedene uslove kreiranja radnih mjesta predstavlja izgubljenih novih 1.600 radnih mjesta,

- Izdvojena finansijska sredstva planom rashoda za finansiranje potreba kapitalnih ulaganja ostala su neupotrijebljena i dugoročno imobilisana u prosječnom godišnjem iznosu oko 83 miliona KM uz prisustvo prosječne godišnje stope inflacije od 1,15%, tako da je u analiziranom periodu došlo do obezvrijeđivanja finansijskih sredstava u iznosu od 16.226.500 KM. Obezvrijeđivanje neupotrijebljenih finansijskih sredstava negativno je uticalo na kvalitet individualnog i društvenog života stanovništva, na stabilizaciju ekonomskih tokova i poboljšanje uslova privređivanja. Finansijske mogućnosti Brčko distrikta BiH, pokazuju da javni rashodi mogu biti i veći od postojećih, jer im to dozvoljavaju javni prihodi,

- Racionalna upotreba finansijskih potencijala i velike mogućnosti dugoročnog zaduživanja Brčko distrikta BiH za finansiranje kapitalnih projekata koji nedostaju, stvaraju realne pretpostavke za izradu investiciono tehničke dokumentacije i projekata i izgradnju infrastrukturnih objekata, kao što su gradska toplana, kanalizacija i prečišćavanje otpadnih voda, izgradnja deponije za zbrinjavanje čvrstog otpada, izgradnja vodovodne mreže i obezbjeđenje priključka svih stanovnika na javni vodovod, izgradnja ulične putne mreže od 80 km, koja je planirana novim regulacionim planovima, izgradnja multifunkcionalne dvorane sa pratećim sadržajima, izgradnja infrastrukture u planiranim poslovnim zonama. Svi ovi poslovi, ukoliko bi im se ozbiljno, temeljito, profesionalno i odgovorno pristupilo, mogli bi da se isprojektuju i realizuju u roku od pet godina. Smatram da je ovo na dobrobit svih građana Brčko distrikta BiH i svih političkih subjekata i nosilaca vlasti i da bi ovi projekti, zajednički ciljevi i interesi integrativno djelovali na ekonomski i opšti razvoj ove zajednice. U nedostatku jasnog strateškog cilja, ona je podijeljena po teritorijalnom, nacionalnom i drugim kriterijimama koji su karakterisali dosadašnji rad i uzrokovali neracionalno upravljanje resursima Brčko distrikta BiH.

- Realizacijom ovih programa Brčko bi postalo veliko javno gradilište, atraktivno za strana i domaća ulaganja, vitalne životne potrebe stanovnika Brčko distrikta BiH bi se kvalitetno podigle na daleko veći nivo. Što je naročito važno, kreirao bi se veliki broj novih radnih mjesta, kao ključni preduslov da mladi,

stručni i kreativni kadrovi ne traže izlaz iz sadašnjeg beznađa van Distrikta i ove zemlje, već da ostanu, stvaraju i rade na ovim prostorima i dugoročno razvijaju ovu zajednicu. Sve navedeno u Analizi predstavlja izazov za aktuelnu vlast da hitno donese propise, odluke, obezbijedi stručne timove, koji bi bili u funkciji hitne realizacije predloženih programa i projekata u cilju efikasnijeg korištenja finansijskih i drugih resursa sa kojima Distrikt raspolaže, a koji u dosadašnjoj praksi nisu bili na odgovarajući način u funkciji razvoja ove zajednice.

- Izračunati koeficijenti trenutne likvidnosti pokazuju da u skoro svim godinama analiziranog perioda iznose više od 1 i kreću se između 1,02-5,67, osim 2000, 2004 i 2006 godine, što ukazuje na značajan trenutni višak finansijskih sredstava u odnosu na dospelje kratkoročne obaveze, odnosno da kratkoročno imobilisana sredstva u obliku žiranih sredstava nisu u funkciji zadovoljenja jasno iskazanih javnih potreba, a isto tako nisu u funkciji zadovoljenja potreba privrede za nedostajućim finansijskim sredstvima.

- Indikatori zaduženosti u analiziranom periodu pokazuju da je zaduženost u Brčko Distriktu BiH posmatrana kroz učešće javnog duga u bruto domaćem proizvodu vrlo niska i kreće se od 1 do 12%, što ukazuje na prisustvo viška javnih prihoda u odnosu na javne rashode. Radi se suficitarnom modelu finansiranja koji je u naprednijim zemljama i zajednicama davno napušten jer ne doprinosi ekonomskom rastu i razvoju. Stopa zaduženosti u RS u posmatranom periodu se kreće od 22 do 57%, a u FBiH od 20 do 35%,

- Socijalni i ekonomski transferi u analiziranom periodu su se kretali od 2 do 12% u odnosu na bruto domaći proizvod, što je u odnosu na učešće ovih transfera u bruto domaćem proizvodu u zemljama OECD-a nekoliko puta manje, jer se ovi pokazatelji u razvijenim zemljama kreću i preko 50% bruto domaćeg proizvoda,

-Selektovane komponente javnih rashoda - bruto plate, kapitalna ulaganja i grantovi u budžetu u zemljama OECD-a se kreću kod plata od 17-27%, kapitalnih ulaganja od 4 do 12% i socijalnih davanja ili grantova 21 do 49%. Isti indikatori u Brčko distriktu BiH pokazuju kretanja kod plata 32 do 45%, kapitalnih ulaganja 3 do 33% i socijalnih davanja i grantova 3 do 34%. Najveće razlike su kod plata, tako da je učešće plata u budžetu Brčko distrikta gotovo duplo veće od učešća bruto plata u budžetima zemalja OECD-a,

- Postojeća organizaciona struktura Brčko distrikta BiH sa aspekta struke može se definisati kao konfliktan organizacioni model bez jasno razgraničenih nadležnosti, prava, obaveza, odgovornosti, odjeljenja i službi, bez jasno uspostavljene saradnje između odjeljenja, Vlade i drugih organizacionih cjelina. To vlast čini neefikasnom i nespretnom da kvalitetno odgovori na postavljene zadatke i izazove, odnosno da bude dobar, transparentan i ekonomičan servis građanima i relanom sektoru, što se na osnovu istaknutih podataka da zaključiti. O kakvoj se odgovornosti radi, ilustrovat ćemo sa dva eklatantna primjera: Samo po osnovu neblagovremenog fakturisanja komunalnih usluga Brčko distrikt je trajno izgubio oko 41milijon KM javnih prihoda, od toga je oko 19 miliona već otpisano po osnovu izrečenih presuda, a za 21 milion KM će uslijediti isto. U Bobar banci koja je bankrotirala je takođe izgubljeno oko 19 miliona KM, a da su ova sredstva uložena u razvoj obezbijedilo bi se oko 2.360 radnih mjesta,

- Za sredstva javnog informisanja, medije u proteklom periodu izdvojeno je čak 12 miliona KM. Samo za dio tih sredstava mogla se osnovati najmodernija javna radio-televizija, te angažovati najstručniji i najafirmisaniji novinari u cilju visoko kvalitetnog informisanja građana Brčko distrikta BiH i šire javnosti o svim segmentima života i rada u ovoj lokalnoj zajednici.
- Za razvoj sporta i kulture uloženo je 12.842.042 KM, a Brčko nema multifunkcionalnu sportsku dvoranu, kino dvoranu, pozorište, centar za kulturu, muzički centar, balet i ostale objekte i sadržaje. Što je najbitnije, nema kulturnih radnika i kulturnog podmlatka, tako da ova lokalna zajednica nije postigla ni predratni nivo razvijenosti sporta i kulture,
- Kvalitet funkcionisanja javnog sektora i društvene zajednice u cjelini u Brčko distriktu BiH je uslovljen sporim provođenjem reformskih procesa, odnosno obaveza Brčko distrikta BiH definisanih Akcionim programom za provođenje mjera iz Reformske agende za BiH za period 2015-2018. godina i Srednjoročnim programom prioriteta Brčko distrikta BiH u procesu evropskih integracija za period 2015-2020. Godina. To za posljedicu ima lošu organizaciju javnog sektora, a naročito funkcije društvenog planiranja, prostornog planiranja, kapitalnih ulaganja i upravljanja javnom imovinom, odnosno njenu organizacionu usitnjenost i inkompetentnost nosilaca planiranja. Takvo stanje uzrokuje nizak stepen ekonomičnosti, efikasnosti i transparentnosti i kvaliteta usluga koje se pružaju realnom sektoru i stanovništvu.
- I pored nekoliko pokušaja projektovanja nove organizacione strukture Brčko distrikta BiH, kao što su prijedlozi konsultantskih kuća Deloitte i Oskar iz Zagreba, zatim prijedlog Plana reforme javnog sektora, koji je pripremila Komisija u sastavu: Siniša Milić, Anto Domić i Ismet Dedeić – do sada nije obezbijedena politička suglasnost za provođenje reforme javne uprave i stvaranje pretpostavki za uspostavljanje, racionalnije i ekonomičnije administracije Brčko distrikta BiH.

PRIJEDLOG MJERA

U skladu sa datim ocjenama i iskazanim zaključcima neophodno je preduzeti slijedeće mjere:

- Sačiniti stručnu analizu o kvalitetu i funkcionisanju pravnog sistema Brčko distrikta BiH i izvršiti usklađivanje propisa sa jasno razgraničenim nadležnostima, odgovornostima i obavezama odjeljenja i službi.
- Vlasti trebaju iskazati spremnost i odgovornost za izradu prostornog plana, urbanističkog plana Brčko distrikta BiH, strateškog plana društveno ekonomskog razvoja i da to podrede realizaciji prihvaćenih ideja sadržanih u projektu „Pametnog grada“,
- Obezbijediti pretpostavke za usklađeno funkcionisanje složenih gradskih sistema iz različitih područja (energetike, komunalnih djelatnosti, transporta, zaštite okoline, upravljanje prirodnim resursima i drugima oblastima) s prostornim kvalitetima i funkcijama Distrikta,
- Kreirati „Pametna grad“ po mjeri građana, usklađivanjem sa pravilima održivosti, te konstantnim unaprijeđivanjem stanja u svim segmentima života, a sve u cilju postizanja boljeg životnog standarda i obezbjeđenja bolje i što humanije sredine,

- Stvoriti uslove za prevazilaženje postojećeg negativnog stanja u ovim oblastima i obezbijediti razvoj i planiranje prema zahtjevima „Pametnog grada“ i s tim u vezi opsežno sagledati sve prednosti koje Brčko distrikt BiH ima; jasno definisati šta treba unaprijediti i uvesti kao novinu, što će biti predmet i pomenutih razvojnih strategija koje će se morati usvojiti u narednom periodu od strane vlasti Brčko distrikta BiH. Na taj način bi se dugoročno obezbijedila realizacija usvojenih pravaca i ciljeva razvoja ove lokalne zajednice, koja bi imala obavezujući karakter,
- Izvršiti nužne izmjene i dopune Statuta u cilju stvaranja uslova za uspostavljanje nove i racionalnije organizacione strukture organa i institucija Brčko distrikta BiH,
- Uraditi i usvojiti diobne bilanse za javna preduzeća i ustanove i rad i poslovanje tih preduzeća i ustanova dovesti u zakonske okvire,
- Kreirati i usvojiti odgovarajuća sistemska rješenja, uskladiti postojeću zakonsku regulativu, koja bi imala za cilj formiranje Zavoda za planiranje i izgradnju,
- U cilju stabilizacije i unaprijeđenja stanja, donijeti zakonska i podzakonska akta, koja će dugoročno definisati i jasno razgraničiti prava, obaveze i nadležnosti u analiziranim oblastima i u skladu s tim uspostaviti novu organizaciju, postupke i procedure vršenja nadležnosti,
- Donijeti i usvojiti Zakon o javnim ustanovama na osnovu kojeg bi se škole organizovale kao javne ustanove, formirala bi se potpuno nova institucija koja bi se bavila kulturom i taj segment treba redefinisati i prilagoditi zahtjevima novog vremena. U ovoj oblasti treba forsirati afirmativne pristupe, te podsticati borbu protiv stereotipa i predrasuda, a za stvaranje novog imidža moderne i kulturne zajednice. Takođe treba formirati arhiv, muzej i druge institucije od kulturnog i opšteg društvenog značaja.
- Realizovati projekte izgradnje savremenih poslovnih zona, čime bi se obezbijedio pravni i planski okvir za razvoj brojnih privrednih djelatnosti sa posebno stimulativnim mjerama za investitore u odnosu na okruženje i širi region.
- Izmijeniti dosadašnji koncept i politiku dodjele podsticaja u poljoprivredi kroz regresirane cijene poljoprivrednih proizvoda i druge stimulativne mjere. Na taj način bi poljoprivrednici bili podsticani da što više proizvode, koriste raspoložive resurse i robu plasiraju na tržištu. Istovremno bi se ostvario veći stepen društvene kontrole i mogućnost ostvarenja javnih prihoda, što dosad nije bila praksa,
- Takođe treba razmotriti model dosadašnjeg stimulanja u privredi, koji nije dao očekivane rezultate. Ta sredstva bi možda bilo korisnije plasirati putem javog poziva investitorima i to isključivo za finansiranje novih proizvodnih programa i zapošljavanje i kreiranje novih radnih mjesta. Na taj način bi se obezbijedio bolji razvoj privrede i veći stepen društvene kontrole trošenja javnih sredstava i ostvarenih učinaka, što nije bilo prisutno u proteklom periodu. Ovakva praksa je u zemljama u okruženju dala vrlo pozitivne rezultate.
- Sačiniti Analizu iskorištenosti postojećih poslovnih prostora, zemljišnih površina i druge imovine kojom Distrikt raspolaže. Svu imovinu koja nije u praktičnoj i ekonomskoj funkciji i čiji stepen iskorištenosti nije na zadovoljavajućem nivou, a ista stvara bespotrebne troškove, treba vlasnički transformisati, odnosno prodati. Onu imovinu čiji je zakup isplativ, treba iznajmljivati na deset i više

godina, kako bi zajmokupci-investitori mogli dugoročnije da ulažu u svoje poslovne aktivnosti. Finansiranje troškova i plata zaposlenih u Kancelariji za upravljanje javnom imovinom treba utvrditi na tržišnim principima i samofinansiranju.

- Ostvarenim prihodima od prodaje javne imovine finansirati izgradnju administrativnog centra za rad i funkcionisanje javne uprave i administracije te na taj način racionalizovati sadašnje troškove održavanja i obezbjeđenja objekata na više lokacija; poboljšati efikasnost rada javnih službi; olakšati pristup građana i proivrednika institucijama i službama Distrikta kako bi sve administrativne zahtjeve i potrebe rješavali na jednom mjestu, a u cilju podizanja kvaliteta usluga javnog sektora na viši nivo u skladu sa evropskim standardima,

Završna poruka

Opsežne informacije, podaci i činjenice, izneseni u ovom materijalu, nameću jasnu i upozoravajuću poruku: Dosadašnjih 18 godina Brčko distrikta BiH su bile godine propuštenih šansi da ova jedinstvena lokalna zajednica postane daleko uspješnija i prosperitetnija u odnosu na obeshrabrujuće stanje u kojem se trenutno nalazi.

Distrikt, koji je u početku od mnogih domaćih i međunarodnih autoriteta ocjenjivan kao najperspektivnije lokalno područje, kao zajednica koja ima sve predispozicije da postane uzor i putokaz ka uspješnom i razvijenom svijetu ostalim lokalnim sredinama u BiH i regionu, pretvorio se u kutak koji tavori u zapećku iza mnogih drugih lokalnih zajednica u ovoj zemlji.

„Uspjeli“ smo čudnom politikom, obilježenom ponajviše stranačkim, nacionalnim i drugim preokupacijama da u najvećoj mogućoj mjeri propustimo sve one komparativne prednosti u odnosu na druge lokalne zajednice: To su jedinstveni stimulativni administrativno-pravni status ove lokalne zajednice, koja je u odnosu na druge snažno privilegovana u fiskalnom sistemu BiH i u mogućnosti da sopstvenom zakonskom regulativom kreira svoj poslovni ambijent – s jedne strane, te izuzetno povoljan geostrateški položaj, uz dragocjene prirodne resurse - s druge strane.

Dakako, svoje mjesto i dalje treba da imaju i političko-stranački i nacionalni ciljevi i interesi, ali ne nauštrb minimuma zajedničkog djelovanja u vitalnim sferama rada i života, što se na kraju ispostavlja kao nenadoknativa šteta čije posljedice trpe svi.

Neću ponavljati sav onaj inventar propusta, grešaka i poteza na štetu velike većine stanovništva i cijele zajednice koji je u ovom materijalu brižljivo i uvjerljivo, brojkama i slovima, već predočen. Ali, hoću da upozorim da aktuelna zabrinjavajuća situacija, obilježena velikim brojem stanovnika koji žive ispod egzistencijalnog minimuma, te „egzodusom“ prema Zapadu svih nacija i generacija, a naročito onih mladih, najstručnijih i najsposobnijih – s jedne strane, te zapanjujuća neiskorištenost svih onih finansijskih i drugih resursa Distrikta – s druge strane, ne dopuštaju da se na isti način izgubi, ne narednih 18 godina, već ni jedna jedina godina.

Složićemo se da nema više vremena za čekanje na krupne zaokrete u promjeni načina vođenja i funkcionisanja Distrikta. Zato je na plećima sadašnje garniture vlasti, u odnosu na sve prethodne, najveći i najneodložniji teret odgovornosti da ne ponavlja pomenute propuste, da okrene sasvim novu stranu u predvođenju ove zajednice u njen svojevrsni novi početak.

Formiranje Zavoda za planiranje i izgradnju Brčko distrikta BiH, čemu kao osnova treba da posluži ova opsežna Analiza, zatim Elaborat o društveno-ekonomskoj opravdanosti njegovog osnivanja i druge priložene informacije, neće i ne može biti čarobni štapić za rješavanje svih problema. Ali, pošto se radi o novoj instituciji u najvitalnijoj sferi - planiranju ekonomskih i svih društvenih tokova, on može biti dragocjeno svjedočanstvo dobrih namjera aktuelne vlasti da bitno promijeni dosadašnju politiku vođenja Distrikta. Ta institucija, čiji rad treba da bude utemeljen na ozbiljnim naučnim, stručnim i inostranim kriterijima, može da bude prvi u nizu koraka uspostavljanja prakse i uvođenja pravila da se se zna – ko, šta i kako radi, te kome i kako odgovara za svoj rad. Treba da donese ohrabrujući signal riješenosti najodgovornijih lokalnih zvaničnika za bjegstvo iz nepodnošljive stihijnosti, za zaustavljanje sadašnjih negativnih trendova, pa onda i za zaokret ka boljoj i perspektivnijoj budućnosti.

Bilo bi to i psihološki važno legitimisanje vlasti pred stanovništvom da je istinski spremna da radi u zajedničkom interesu i na dobrobit pripadnika svih nacija i građana, odnosno cijele ove zajednice. I da u Brčko distriktu jedino zajedništvo prestane biti zajedništvo u beznađu i masovnom egzodusu iz ove sredine.

Korišteni izvori:

1. Statut Brčko distrikta BiH
2. Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH
3. Zakon o javnim preduzećima
4. Zakon o javnoj imovini
5. Zakon o prostornom planiranju
6. Zakon o komunalnim djelatnostima
7. Zakon o Budžetu
8. Zakoni o izvršenju Budžeta
9. Zakon o javnoj upravi
10. Strategija razvoja Brčko distrikta 2002-2006. godina
11. Strategija razvoja Brčko distrikta 2008-2017. godina
12. Web stranica: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399
13. Pravilnik o prostornom planiranju
14. Statistički bilten Brčko distrikta BiH
15. Glavna knjiga Trezora Brčko distrikta BiH
16. Vizija Brčkog kao „Smart City“, grupa autora, 2016.,