



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

VIŠEGODIŠNJA KAPITALNA ULAGANJA INSTITUCIJA BIH

Broj: 01-02/03-09-16-1-806/12

Sarajevo, avgust 2012. godine

VIŠEGODIŠNJA KAPITALNA ULAGANJA INSTITUCIJA BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je proveo reviziju učinka na temu: „Višegodišnja kapitalna ulaganja institucija BiH“. Kapitalna ulaganja - ulaganja koja se realizuju kroz duži niz godina, mogu se odnositi na kupovinu zemljišta, kupovinu, građenje, rekonstrukciju ili renoviranje postojećih objekata, nabavku opreme, ulaganja u projekte ili nabavku nematerijalnih stalnih sredstava.

U postupku revizije smo ispitivali da li je postojeći sistem realizacije projekata usmjeren ka zadovoljavanju principa efikasnosti, odnosno da li se ulaganja u kapitalne projekte realizuju planiranom dinamikom i jesu li u svim fazama procesa osigurane pretpostavke za njihovu efikasnu realizaciju.

Istraživanja su pokazala da proces realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja nije sistemski uređen, da su prakse različite, te da su kašnjenja u realizaciji projekata značajna i imaju negativne ekonomske i društvene posljedice.

Nadležne institucije (Vijeće ministara i Parlamentarna skupština BiH) nisu stvorile potrebne pretpostavke za efikasnu realizaciju projekata, niti su uspostavile adekvatan mehanizam kontrole koji bi osigurao da institucije blagovremeno realizuju planirane aktivnosti. Nisu poznati ni slučajevi pokretanja odgovornosti za neblagovremeno završavanje odobrenih projekata.

Kašnjenja u realizaciji projekata su značajna. Preambiciozne procjene institucija rezultiraju nerealnim zahtjevima u pogledu dinamike korištenja budžetskih sredstava; neki projekti su započeti, a nisu imali zaokruženu konstrukciju finansiranja; česti su primjeri neblagovremeno preduzimanih aktivnosti od strane institucija BiH. Ukratko, niti jedan od odobrenih projekata nije realizovan u planiranom roku.

Značajna kašnjenja u realizaciji započetih projekata značajno doprinose negativnim ekonomskim i društvenim posljedicama. Tako se zbog kašnjenja u gradnji objekta za smještaj SIPA-e uvećavaju budžetski izdaci, a zbog kašnjenja u izgradnji državnog zatvora, sve veći broj osuđenih lica čeka na izdržavanje dosuđene kazne, čime se odašilja negativna poruka.

Stručnost i fokusiranost zaposlenika angažovanih na kapitalnim projektima nije na zadovoljavajućem nivou - poslovi u vezi realizacije i najzahtjevnijih kapitalnih projekata rade se paralelno sa poslovima osnovne djelatnosti institucije.

Nadzor i kontrola realizacije odobrenih projekata također nisu na zadovoljavajućem nivou, kako u okviru institucija koje realizuju kapitalne projekte, tako i od strane VM i Parlamenta BiH. Izvještaji institucija BiH koji obuhvataju informacije o realizaciji kapitalnih projekata ne daju dovoljno informacija o razlozima kašnjenja, a aktivnosti nadležnih institucija su više formalne i nisu uticale na poboljšanje efikasnosti u realizaciji kapitalnih projekata.

Studija je pokazala da bi se boljom organizacijom, adekvatnim nadzorom i monitoringom procesa, odobreni projekti završavali efikasnije.

Izvještaj sadrži preporuke upućene institucijama koje realiziraju kapitalne projekte, Vijeću ministara i Parlamentu BiH. Podrazumijeva se da ove institucije trebaju biti

adekvatno uključene u sve faze procesa realizacije kapitalnih projekata. Ovo od njih zahtijeva sistemsko regulisanje velikih kapitalnih projekata, prohodnost informacija i odluka, poboljšanje preduslova u kojima se kapitalni projekti implementiraju, stručno planiranje, te uspostavu i implementaciju kontrolnih mehanizama i mehanizama utvrđivanja odgovornosti u svim fazama realizacije kapitalnih investicija.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja Vijeću ministara BiH, Ministarstvu finansija BiH i institucijama kod kojih su detaljnije analizirani projekti višegodišnjih kapitalnih ulaganja, sa mogućnošću da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stavova, izrađen je konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Dževad Nekić

**ZAMJENICA
GENERALNOG REVIZORA**

Božana Trninić

Sadržaj

SKRAĆENICE I ZNAČENJE RIJEČI I IZRAZA	5
PREDGOVOR	6
REZIME	7
1. UVOD	9
1.1. Pozadina problema	9
1.2. Revizijska pitanja	10
1.3. Kriteriji revizije	10
1.4. Obim i ograničenja revizije	12
1.5. Izvori i metode revizije	12
1.6. Struktura izvještaja	13
2. OPIS PROCESA I UČESNICI	15
3. NALAZI	17
3.1. Planiranje dinamike realizacije i finansiranja projekata	18
3.2. Kašnjenja u realizaciji projekata i aktivnosti institucija BiH	19
3.2.1. Kašnjenja u realizaciji projekata	19
3.2.2. Aktivnosti institucija BiH u realizaciji projekata	20
3.2.2.1. Neblagovremenost u preduzimanju aktivnosti od strane institucija BiH	20
3.2.2.2. Organizacija i kompetencije	22
3.3. Kontrola i izvještavanje	23
3.4. Evaluacija procesa i aktivnosti nadležnih institucija na unaprjeđenju procesa	24
3.5. Posljedice kašnjenja u realizaciji projekata	24
3.5.1. Društvene posljedice	24
3.5.2. Ekonomske posljedice	25
4. ZAKLJUČCI	28
4.1. Pretpostavke za efikasnu realizaciju projekata	28
4.2. Dinamika realizacije projekata	29
4.3. Kontrolni mehanizmi u realizaciji projekata	30
4.4. Evaluacija procesa	30
4.5. Posljedice kašnjenja u realizaciji projekata	30
5. PREPORUKE	31
Prilozi	33

SKRAĆENICE I ZNAČENJE RIJEČI I IZRAZA

ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions-</i> Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
BiH	Bosna i Hercegovina
VKU	Višegodišnja kapitalna ulaganja
Nadležne institucije	Parlament BiH, VM, MFT
VM	Vijeće ministara BiH
MFT	Ministarstvo finansija i trezora BiH
Parlament BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Ured	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje BiH
AZŠO	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu BiH
KM	Konvertibilna marka
BIHPOS	Projekat „Infrastruktura prostornih podataka Bosne i Hercegovine, faza I, uspostava mreže permanentnih (referentnih) GPS (GNSS) stanica Bosne i Hercegovine“
DKP	Diplomatsko konzularna predstavništva

PREDGOVOR

Revizija je neophodan dio regulatornog sistema čiji je cilj pravovremeno otkriti devijacije od usvojenih standarda i kršenja principa zakonitosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti upravljanja finansijama, kako bi se omogućilo preduzimanje korektivnih mjera u pojedinačnim slučajevima, a odgovorne natjeralo da prihvate odgovornost, kako bi se nadoknadila šteta, ili kako bi se preduzeli koraci na sprječavanju ili, barem, otežavanju takvih prekršaja.

Prema ISSAI standardima, revizija učinka je nezavisno ispitivanje efikasnosti i efektivnosti vladinih mjera, programa ili organizacija uz dužno praćenje ekonomičnosti, sa ciljem ostvarivanja poboljšanja. Revizija učinka obuhvata¹:

- reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim načelima i praksom, te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja finansijskih, ljudskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekt koji je predmet revizije; i
- reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.

Revizija učinka bi se najkraće mogla definisati kao nezavisna i profesionalna aktivnost kojom se utvrđuje da li institucije javnog sektora obavljaju prave poslove i da li te poslove obavljaju na pravi način. Pored termina revizija učinka, u revizijskoj terminologiji i praksi, pojavljuju se i drugi termini kao: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini suštinski imaju isto značenje.

Cilj revizije učinka je utvrditi da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije korištenje javnih sredstava, da li se njihovim korištenjem blagovremeno pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi, te da li postoji uticaj na implementaciju tih ciljeva. Važna uloga revizije učinka je da ukaže na postojeće propuste i u skladu s tim da odgovarajuće preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sistemu kao cjelini, stvarati nove vrijednosti i unaprijediti funkcionisanje sistema ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa. Revizija učinka je način da poreski obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupno građanstvo, stvore sliku o rukovođenju i rezultatima djelovanja izvršne vlasti i njenih institucija.

U sadašnje vrijeme, cilj većine vlada je unaprjeđenje rada njenih institucija. Izvještaji o reviziji učinka sa preporukama su dobra osnova za uspostavljanje nove, funkcionalnije i fleksibilnije organizacije spremne na promjene u upravljanju raspoloživim resursima. Revizija učinka i izvještaji revizije učinka imaju poseban značaj u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora u nekoj zemlji.

¹ ISSAI 100, tačka 40., Službeni glasnik BiH broj: 38/11

REZIME

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka sa fokusom na efikasnost institucija u realizaciji projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja u institucijama BiH. Osnovni razlozi za provođenje ove studije bili su pokazatelji o neiskorištenosti odobrenih budžetskih sredstava namijenjenih za realizaciju projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja, značaj pojedinih projekata za društvo i izvještaji finansijske revizije Ureda kojima se ukazivalo da postoje određeni problemi u realizaciji projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

Cilj revizije je bio utvrditi jesu li višegodišnja kapitalna ulaganja tokom proteklih godina dobro planirana, blagovremeno implementirana, aktivno nadzirana i evaluirana s ciljem njihove efikasne realizacije.

Nalazi

- Procesu planiranja realizacije projekata ne pristupa se sistemski. Većina institucija nema izrađene detaljne planove za realizaciju projekata u pogledu dinamike, organizacije i njihovog finansiranja;
- Institucije uglavnom imaju preambiciozne procjene u pogledu mogućnosti da realizuju neke od aktivnosti projekta, pa samim tim i nerealne zahtjeve u pogledu dinamike korištenja budžetskih sredstava;
- Dva od osam testiranih projekata nisu imali zaokruženu finansijsku konstrukciju, što je prouzrokovalo značajna kašnjenja u njihovoj realizaciji;
- Nedostaje stručnost u svim fazama realizacije projekata kao i fokusiranost zaposlenih, jer većina njih poslove u vezi realizacije projekata, čak i najzahtjevnijih građevinskih projekata, radi paralelno sa poslovima iz osnovne djelatnosti institucije;
- Poslovi na realizaciji projekata, posebno građevinskih projekata, opterećuju institucije koje provode projekte i udaljavaju ih od poslova njihove osnovne djelatnosti;
- Nijedan od testiranih projekata nije realizovan planiranom dinamikom;
- Kašnjenja u realizaciji projekata su značajna, ponekad i pet godina;
- Uočeni su primjeri gdje institucije ne preduzimaju aktivnosti na realizaciji projekata kao i primjeri neblagovremenosti u preduzimanju aktivnosti u institucijama BiH;
- Ne vrši se kontrola realnosti dinamičkih planova niti kontrola blagovremenosti u preduzimanju aktivnosti na realizaciji projekata;
- Izvještaji o realizaciji projekata ne daju dovoljno informacija o razlozima kašnjenja;
- Nedorečenost i dvosmislenost zakonskih rješenja i budžetskih pravila utiču na neefikasnost institucija;
- Društvene posljedice kašnjenja ogledaju se u neispunjavanju ili prolongiranju ostvarivanja ciljeva institucija zbog kojih su osnovane;
- Ekonomske posljedice kašnjenja ogledaju se u bespotrebnim budžetskim izdacima koji za neke projekte iznose i više stotina hiljada KM, kao i troškovima neiskorištenih sredstava;
- Institucije su preduzimale određene aktivnosti na poboljšanju procesa, ali aktivnosti su se više odnosile na formalne, a manje na suštinske aspekte realizacije projekata.

Zaključci

- U procesu planiranja višegodišnjih kapitalnih ulaganja, nisu osigurane osnovne pretpostavke za njihovu efikasnu realizaciju;
- Projekti se ne realiziraju planiranom dinamikom, a jedan od značajnijih razloga jeste i neblagovremeno preduzimanje aktivnosti od strane institucija BiH uključenih u realizaciju projekata;
- Nisu uspostavljeni kontrolni mehanizmi koji bi osigurali primjenu principa efikasnosti u realizaciji projekata;
- Postoje društvene i ekonomske posljedice neefikasnosti sistema realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja;
- Izveštaji o evaluaciji procesa se ne bave aspektom efikasnosti, pa preduzimane aktivnosti nisu usmjerene na poboljšanje procesa sa aspekta efikasnosti.

Preporuke

Ured za reviziju je sačinio određene preporuke koje nadležnim institucijama mogu pomoći u kreiranju sistema koji će osigurati efikasnu realizaciju kapitalnih projekata, a institucijama koje realiziraju ovakve projekte pomoći da budu efikasnije u njihovoj realizaciji.

Ured za reviziju, institucijama BiH koje realizuju projekte VKU, preporučuje da:

- izrade detaljne dinamičke planove sa procjenom trajanja svake od aktivnosti do kraja realizacije projekata,
- definišu učesnike u projektu,
- odrede nosioce aktivnosti, te osiguraju njihovu stručnost i fokusiranost i
- definišu odgovornost i uvedu mehanizme internih kontrola.

Ured za reviziju preporučuje Vijeću ministara BiH da razmotri sljedeće:

- sistemsko regulisanje planiranja velikih kapitalnih ulaganja;
- uspostavljanje kontrolnih mehanizama koji će u svim fazama procesa realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja osigurati efikasnost institucija BiH;
- osiguravanje efikasne komunikacije i prohodnosti odluka vezanih za kapitalne projekte;
- poboljšanje preduslova u kojima se kapitalni projekti planiraju i implementiraju.

Ured za reviziju preporučuje Parlamentu BiH da:

- vrši periodične evaluacije procesa realizacije odobrenih kapitalnih projekata.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema

Višegodišnja kapitalna ulaganja ili višegodišnje investicije u stalna sredstva predstavljaju važnu stavku u budžetu institucija BiH. Mogu se odnositi na kupovinu zemljišta, kupovinu ili građenje objekata, rekonstrukciju ili renoviranje postojećih objekata, nabavku opreme, ulaganja u projekte ili nabavku nematerijalnih stalnih sredstava. Ukupna vrijednost svih odobrenih projekata koji se kroz više godina planiraju finansirati, ili se već finansiraju iz budžeta institucija BiH i drugih izvora, je skoro 400 miliona KM.² Izdaci za finansiranje kapitalnih projekata na godišnjem nivou iznose oko 3% ukupnih budžetskih izdataka. Postojeći projekti se realizuju u šesnaest institucija BiH, a većina ih se odnosi na gradnju i kupnju objekata. Više o strukturi višegodišnjih kapitalnih ulaganja institucija BiH vidjeti u Prilogu broj 1. ovog izvještaja: *Struktura višegodišnjih kapitalnih ulaganja u institucijama BiH*.

Osim budžetskih, za financiranje dugogodišnjih kapitalnih projekata koriste se i donatorska i kreditna sredstva, uglavnom od međunarodnih institucija.

Prateći realizaciju projekata odobrenih od strane nadležnih institucija BiH, može se vidjeti da postoje određeni problemi u njihovoj realizaciji. Većina projekata nije realizirana u planiranom vremenskom periodu. Na probleme u njihovoj realizaciji u svojim izvještajima ukazivali su Ured za reviziju i MFT.

Kao osnovni kriterij za identifikovanje problema efikasnosti u realizaciji projekata, u navedenim izvještajima korišteni su pokazatelji o planiranoj dinamici korištenja budžetskih sredstava i njihovoj stvarnoj iskorištenosti tokom budžetske godine.

Ovaj kriterij ukazuje na postojanje značajnog iznosa nerealiziranih sredstava po projektima kroz više godina. Tako je realizacija budžetskih sredstava za projekte odobrene u 2008. godini iznosila svega 42%, a u 2010. godini svega 34%. Više o stepenu realizacije budžetskih sredstava prema projektima u 2010. godini, vidjeti u Prilogu broj 2. ovog izvještaja: *Struktura VKU u institucijama BiH*.

Ovako nizak stepen realizacije budžetskih sredstava ukazuje na problem u efikasnosti realizacije projekata ili preambicioznom planiranju dinamike realizacije projekata.

I mediji iznose česte komentare na sporost u realizaciji nekih najvažnijih višegodišnjih kapitalnih projekata kao i na njihovu neekonomičnost. Najčešće se komentari odnose na projekte: Izgradnja državnog zatvora BiH, Izgradnja objekta za trajni smještaj Agencije za istrage i zaštitu i Izgradnja graničnih prijelaza.³

U vrijeme ekonomske krize, restrikcija u budžetu institucija BiH, smanjenom prilivu donacija i otežanom dolasku do kreditnih sredstava, efikasna realizacija projekata i upravljanje novčanim sredstvima za njihovu realizaciju, postaje sve važnije.

² Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH za 2010. godinu, prilog, Tabela broj 5, Sarajevo 2011.

³ „Gužva u zatvoru“, Justice report, BIRN, 2012. godina;
www.bim.ba/JUSTICE_REPORT%20spec.asp%3Ftpl%3D95%26tpid%3D1
Opasne igre sa granicama, Mediacentar-online, 14.7.2009. godine

Osim toga, usvajanjem Strategije reforme javne uprave, BiH se obvezala na poboljšanje efikasnosti u upravljanju javnim sredstvima i time iskazala trajno opredjeljenje za unaprjeđenja u ovoj oblasti.

Naprijed navedeno je motivisalo Ured da efikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata stavi u fokus ove revizije učinka. Ured je procijenio da su poboljšanja moguća i da je reviziju potrebno provesti.

1.2. Revizijska pitanja

Kako bi se istražio revizijski problem, tokom provođenja ove revizije traženi su odgovori na jedno revizijsko pitanje i nekoliko potpitanja:

Jesu li višegodišnja kapitalna ulaganja tokom proteklih godina dobro planirana, blagovremeno implementirana, aktivno nadzirana i evaluirana s ciljem njihove efikasne realizacije?

1. Jesu li u procesu planiranja osigurane pretpostavke za efikasnu realizaciju projekata?
2. Jesu li projekti blagovremeno implementirani i jesu li institucije BiH blagovremeno preduzimale aktivnosti na njihovoj realizaciji?
3. Jesu li uspostavljeni kontrolni mehanizmi koji osiguravaju primjenu principa efikasnosti u realizaciji projekata?
4. Radi li se evaluacija procesa sa aspekta efikasnosti i preduzimaju li se aktivnosti na njihovom unaprjeđenju?
5. Koje su posljedice zbog slabosti sistema?

1.3. Kriteriji revizije

U nedostatku jasnih opredjeljenja VM i Parlamenta BiH ili normativnih kriterija za pojedine projekte, Ureda za reviziju je uspostavio kriterije revizije. Revizorski tim je za potrebe provođenja ove studije razvio vlastite kriterije efikasnog sistema realizacije projekta višegodišnjih kapitalnih ulaganja. Kriteriji su razvijeni na osnovu saznanja o upravljanju projektima do kojih je tim došao proučavajući stručnu literaturu, a imajući na umu opredjeljenje vlasti iskazano u Strategiji reforme javne uprave gdje se poboljšanje efikasnosti u upravljanju javnim sredstvima uprave navodi kao jedan od važnih ciljeva.

U nastavku navodimo četiri osnovna kriterija i u okviru njih, više podkriterija revizije:

- **U procesu planiranja realizacije projekata institucije su stvorile pretpostavke za njihovu efikasnu realizaciju.** Ovo podrazumijeva sljedeće:
 - Planom za realizaciju projekta utvrđeni su izvori sredstava za finansiranje projekta, dinamika realizacije projekta, određeni nosioci aktivnosti i precizno utvrđeni njihovi zadaci;

- Planirana dinamika realizacije projekata zasniva se na realnim procjenama kompetentnih osoba uključenih u proces planiranja i realizacije projekata. Realna procjena podrazumijeva da su sagledane optimistične i pesimistične varijante vremena potrebnog za realizaciju svake od aktivnosti;
 - Zahtjevi za sredstvima su zasnovani na realnim procjenama potrebnih sredstava za finansiranje projekata u tekućoj godini i praćeni su detaljnim procjenama izvodivosti svake od aktivnosti u tekućoj godini.
- **Institucije blagovremeno preduzimaju aktivnosti na realizaciji projekata.** Ovo podrazumijeva sljedeće:
 - Realizacija projekata počinje od momenta kada VM donese akt kojim odobrava projekat ili zadužuje instituciju da preduzme aktivnosti na realizaciji projekta;
 - VM donosi odluke o odobravanju projekata i dinamici njihove realizacije na osnovu kvalitetnih analiza i visokog stepena sigurnosti u izvjesnost realizacije prema planiranoj dinamici;
 - Sve aktivnosti na realizaciji projekata unutar institucije, kao i aktivnosti MFT i VM, preduzimaju se blagovremeno, sa punom odgovornošću učesnika prema principima efikasnosti i ekonomičnosti;
 - Provođenje aktivnosti na realizaciji projekata povjereno je stručnjacima iz različitih područja unutar institucije, a po potrebi i izvan institucije kada obim poslova počinje ugrožavati izvršavanje zadataka iz osnovne djelatnosti institucije;
 - Uposleni koji rukovode projektima imaju potrebno znanje i iskustvo u realizaciji sličnih projekata. Organizacija je takva da osigurava fokusiranost zaposlenih na realizaciju projekta, a prilagođena je veličini projekta i njegovim specifičnostima.
 - **Uspostavljen je kontrolni sistem koji osigurava primjenu principa efikasnosti.** Ovo podrazumijeva sljedeće:
 - Uspostavljen je sistem kontrole i izvještavanja koji osigurava pravovremeno preduzimanje korektivnih mjera od strane nadležnih institucija u svim fazama procesa. Ovo zahtijeva analizu razloga i izradu detaljnih izvještaja o kašnjenju i razlozima kašnjenja u realizaciji projekata, te blagovremene interne kontrole u pogledu blagovremenosti u preduzimanju aktivnosti na realizaciji projekata (kako tokom budžetske godine, tako i cijelog perioda implementacije projekta); Uspostavljen je mehanizam utvrđivanja odgovornosti za neblagovremeno preduzimanje aktivnosti od strane institucija BiH uključenih u proces realizacije projekata.
 - **Nadležne institucije vrše periodičnu evaluaciju procesa i preduzimaju mjere za njegovo unaprjeđenje.** Ovo podrazumijeva sljedeće:
 - VM i Parlament BiH vrše periodične evaluacije procesa realizacije kapitalnih projekata;
 - Kroz vlastite evaluacije i izvještaje institucija, identifikuju se uska grla i problemi koji uzrokuju zastoje u realizaciji kapitalnih projekata;
 - Preduzimaju se potrebna sistemska i ad hoc prilagođavanja s ciljem podizanja efikasnosti i ukupnog poboljšanja procesa.

1.4. Obim i ograničenja revizije

U fazi predstudije prikupljeni su osnovni nalazi o svim kapitalnim projektima koje realizuju institucije BiH. Glavna studija je rađena na uzorku koji je obuhvatio 8 projekata koji se realiziraju u 7 institucija BiH. Izabrani uzorak predstavlja 26% ukupnog broja projekata koji su bili u fazi realizacije u 2010. godini. Na projekte izabrane u uzorak odnosi se 40% ukupne vrijednosti odobrenih projekata. Nalazi do kojih se došlo u najvećoj mjeri odražavaju stanje u ovoj oblasti (bez obzira da li se implementacija projekata posmatrala sa aspekta projekata ili sa aspekta institucija koje ih realizuju).

Vremenski obuhvat revizije je period trajanja svakog pojedinačnog projekta, odnosno period od momenta donošenja akta o započinjanju aktivnosti pa do kraja 2011. godine. Za neke od projekata su, radi davanja realnije slike, uzete u obzir i aktivnosti u 2012. godini.

Studija se bavi analizom efikasnosti institucija BiH u realizaciji projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja, odnosno ispitivanjem cijelog sistema i njegove usmjerenosti ka principima efikasnosti.

Studija na primjeru projekata iz uzorka ukazuje na glavne slabosti sistema u pojedinim fazama realizacije projekata, posmatrano sa aspekta efikasnosti realizacije projekata. Revizija u ovom istraživanju nije utvrđivala razloge zbog kojih institucije nisu preduzimale ili nisu blagovremeno preduzimale aktivnosti na realizaciji projekata.

Studija se ne bavi utvrđivanjem opravdanosti finansiranja pojedinih projekata i načinom njihovog odabira od strane MFT-a, Vijeća ministara i Parlamenta BiH.

Studija ne procjenjuje efikasnost organa nižih nivoa vlasti koji su uključeni u proces realizacije projekata (kod izdavanja raznih vrsta dozvola i odobrenja, posebno u građevinskim projektima), niti analizom efikasnosti donatora i kreditora pojedinih projekata u obavljanju njihovih aktivnosti. Studija se ne bavi analizom utjecaja procedura javnih nabavki na efikasnost realizacije projekata, niti ulazi u stručnu analizu kvaliteta projektne i tenderske dokumentacije, osim što ukazuje na potencijalne rizike njihovog lošeg kvaliteta. Navedena problematika može biti predmet neke nove studije revizije učinka.

Smatramo da identifikovanjem slabosti u procesu realizacije projekata koji doprinose značajnim kašnjenjima u realizaciji i rezultiraju društvenim i ekonomskim posljedicama, ova studija može doprinijeti poboljšanju procesa, a time i efikasnijem korištenju sredstava.

Kod nekoliko projekata, osoblje koje je bilo uključeno u realizaciju projekata više ne radi u institucijama BiH. Ispitanici koji su od strane institucija izabrani kao kompetentne osobe nisu uvijek mogli dati pouzdane odgovore, jer isti nisu bili uključeni u sve faze procesa. Međutim, smatramo da ovo ograničenje nije značajno uticalo na nalaze, zaključke i preporuke iznesene u ovom izvještaju.

1.5. Izvori i metode revizije

U cilju što kvalitetnijeg sagledavanja problematike, stvaranja dobre podloge za nalaze koji će se prezentovati u studiji, te zaključke i preporuke koje će proizvesti ova revizija, prikupljeni su osnovni podaci o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima od svih institucija

BiH koje realizuju projekte VKU. U nastavku studije prikupljani su podaci o projektima koji su izabrani za revizijski uzorak.

Obavljeni su razgovori sa predstavnicima institucija iz uzorka koji su bili direktno uključeni u sve faze realizacije projekata, i to u stručnom i finansijskom smislu, kao i sa predstavnicima MFT-a.

Podaci su prikupljani:

- proučavanjem izvještaja o izvršenju budžeta za više godina;
- proučavanjem izvještaja finansijske revizije Ureda za pojedinačne projekte;
- proučavanjem izvještaja finansijske revizije Ureda o izvršenju budžeta institucija BiH;
- analiziranjem budžetskih zahtjeva institucija iz uzorka za vrijeme realizacije projekata;
- analiziranjem zahtjeva za prijenos neutrošenih sredstava u sljedeću budžetsku godinu;
- analiziranjem tabela izvršenja budžeta za više godina za svakog klijenta iz uzorka pojedinačno;
- analiziranjem dostavljenih tabela od strane klijenata i tabela o VKU koje institucije dostavljaju MFT-u;
- analiziranjem informacija koje su osnovni dokument za odobravanje projekata VKU;
- analiziranjem odluka VM o odobravanju projekata VKU;
- proučavanjem Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine;
- proučavanjem izvještaja o realizaciji projekata koji institucije dostavljaju MFT-u i VM;
- proučavanjem dokumenata okvirnog budžeta za više perioda.

Korištena je, također, i dostupna stručna literatura, podaci i informacije sa interneta koji se odnose na područja iz kojih su odobreni projekti VKU. Korišteni su i zakoni koji regulišu područje budžetske potrošnje i područje vezano za svaki od pojedinačnih projekata.

Napravljena je hronologija važnijih aktivnosti u realizaciji projekata, a potom su tražena objašnjenja za velike i nelogične vremenske jazove između pojedinih aktivnosti u cilju utvrđivanja mogućih razloga zastoja u realizaciji projekata.

Za usmena obrazloženja zastoja traženi su dokumenti koji potvrđuju navode, a analizom ključnih dokumenta utvrđivano je vrijeme kada je neka od aktivnosti preduzeta, a kada je mogla biti preduzeta.

Korištene su i druge kvantitativne i kvalitativne statističke metode u cilju dobivanja što kvalitetnijih podataka.

1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni razlozi koji su opredijelili Ured da provede reviziju učinka u oblasti višegodišnjih kapitalnih ulaganja institucija BiH. Predstavljena su i revizijska pitanja, obim i ograničenja revizije, kriterij revizije, te izvori i metode revizije.

Poglavljem 2. predstavljen je opis i organizacija procesa.

U poglavlju 3. su prezentirani osnovni nalazi koji daju odgovor na revizijska pitanja.

Poglavlje 4. prezentuje zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke Ureda za reviziju čijom implementacijom bi se u institucijama BiH osigurala efikasnija realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata.

2. OPIS PROCESA I UČESNICI

U ovom poglavlju predstavlja se proces i pojašnjava uloga pojedinih institucija u procesu odobravanja i realizacije VKU.

Početna inicijativa za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata dolazi od samih institucija BiH ili od stranih institucija koje imaju značajnu ulogu u BiH (Evropska komisija, UNDP i dr.).

Prema zakonu o finansiranju institucija BiH⁴, institucije su obavezne u budžetskom zahtjevu dati osnovne podatke o projektu, uključujući procjenu njegove vrijednosti i dinamiku utroška budžetskih sredstava. Do usvajanja Izmjena i dopuna Zakona o finansiranju institucija BiH⁵, sredstva za realizaciju projekata odobravana su na osnovu opisa projekta navedenog u budžetskom zahtjevu.

Izmjenama i dopunama prethodnog Zakona, odobravanje projekata VKU vrši VM na osnovu informacija koje mu dostavljaju institucije navodeći vrijednost projekta i dinamiku njegove realizacije. Prije dostavljanja informacije na odlučivanje VM, institucija je obavezna pribaviti mišljenje MFT i Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara.

Nakon odobravanja sredstava, odgovornost za njihovu realizaciju preuzimaju institucije koje realiziraju projekte.

Neutrošeni novac se prenosi u sljedeću budžetsku godinu. Odluku o tome donosi MFT. Osnova za donošenje odluke je zahtjev institucije za prijenos neutrošenih sredstava u kojem institucija u kratkim crtama opisuje razloge zbog kojih sredstva nisu utrošena.

Zakon o finansiranju institucija BiH je pretrpio određene izmjene u 2009. godini, nakon čega odobravanje projekata VKU, na zahtjev institucija, vrši VM. Odobrenja su data i za one projekte čija je realizacija bila u toku.

Izveštavanje o realizaciji projekata institucije vrše putem svojih redovnih izvještaja o radu, putem budžetskog zahtjeva u kojem traže sredstva za realizaciju projekata i putem zahtjeva za prijenos neutrošenih sredstava gdje u kratkim crtama izvještavaju o utrošenim i neutrošenim sredstvima.

Podatke o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima predstavlja i MFT u izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH. U finansijskom dijelu izvještaja MFT o godišnjem izvršenju budžeta, višegodišnja kapitalna ulaganja se navode kao posebno poglavlje. U njemu se daje osnovni pregled realizacije budžetskih sredstava za ovu namjenu u toku te budžetske godine.

U januaru 2012. godine, MFT je izradilo Instrukciju o višegodišnjim projektima kojom su uvedena dodatna pravila za odobravanje i realizaciju projekata VKU, ali zbog privremenog finansiranja i neusvajanja budžeta, ova instrukcija još nije mogla biti primijenjena i biti će osnova za postupanje institucija u narednom periodu.

Realizacija projekata VKU odvija se u veoma kompleksnom okruženju gdje je prisutan veliki broj učesnika u procesu i gdje se donosi veliki broj odluka. Osim institucija BiH, koje smo već naveli kao glavne učesnike u procesu realizacije VKU, svoju ulogu u

⁴ Službeni glasnik BiH br. 61/04

⁵ Službeni glasnik BiH br. 42/12

cijelom procesu imaju i neke druge institucije (Pravobranilaštvo BiH - daje mišljenje na prijedloge ugovora; Agencija za javne nabavke BiH i Ured za razmatranje žalbi BiH - imaju zakonom propisanu nadležnost u procesu javnih nabavki).

Svoju ulogu u cijelom procesu kod nekih projekata imaju i donatori i kreditori koji su odobrili sredstva za realizaciju projekata i time stekli određena prava u procesu njihove realizacije. Također, u proces su uključene i različite institucije nižih nivoa vlasti (entiteta, kantona i općina) koje, kod nekih projekata, imaju veoma važnu ulogu.

Na kraju, tu su i izvođači radova, pružatelji raznih vrsta usluga i dobavljači različitih roba koji se pojavljuju u implementaciji projekata.

Svi nabrojani učesnici, zajedno sa važećim zakonskim i drugim propisima, čine zaokružen sistem u kojem se odvija proces odobravanja i realizacije projekata VKU na nivou institucija BiH.

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentirat će se osnovni nalazi do kojih se došlo tokom revizije, a koji ukazuju na slabosti sistema realizacije projekata VKU. Prezentirani nalazi se odnose na efikasnost institucija BiH u realizaciji projekata VKU, posljedice kašnjenja i aktivnosti nadležnih institucija na prevazilaženju slabosti procesa.

Nalazi su predstavljeni kao odstupanja od uspostavljenih kriterija revizije u svim fazama procesa realizacije projekata VKU. Kriteriji su uspostavljeni od strane Ureda za reviziju, na osnovu procjene revizorskog tima i podataka iz stručne literature koja se tiče upravljanja projektima. Podsjećamo, u predstavljeni model nisu uključeni kriteriji i odstupanja koji su izvan domena uticaja samih institucija BiH, o čemu je više rečeno u poglavlju koje se bavi obimom ove revizije.

U narednoj tabeli su predstavljena odstupanja od kriterija revizije posmatrana prema projektima i fazama procesa.

Tabela 1: Odstupanja od kriterija revizije u realizaciji projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja

Naziv projekta/institucije	Kriteriji revizije							
	Napravljeni su detaljni dinamički planovi sa procjenom realnosti njihovog ostvarenja	Osigurani su izvori finansiranja prije početka izvođenja radova	Uspostavljena je adekvatna projektna organizacija	Realizacija projekata započela na vrijeme	Institucije su blagovremeno preduzimale aktivnosti na realizaciji projekata	Provjerava se blagovremenost preduzimanja aktivnosti institucija na realizaciji projekata	Izveštaji o realizaciji se analiziraju i traže se objašnjenja za odstupanja od planirane dinamike	Preduzimaju se mjere za unaprjeđenje efikasnosti
Kupovina objekta za potrebe DKP, u Briselu	Djelimično	Da	Da	Da	Djelimično	Ne	Djelimično	Djelimično
Izgradnja državnog zatvora BiH	Ne	Ne	Da	Da	Djelimično			
Izgradnja objekta za trajni smještaj SIPA-e	Ne	Djelimično	Ne	Da	Djelimično			
Dogradnja i rekonstrukcija graničnih prijelaza	Ne	Da	Ne	Da	Djelimično			
Izgradnja objekta za trajni smještaj AZŠO	Ne	Da	Ne	Da	Djelimično			
Izgradnja azilantskog centra	Djelimično	Da	Ne	Da	Djelimično			
Uspostava operativno –komunikacijskog centra	Ne	Da	Djelimično	Da	Djelimično			
BIHPOS	Djelimično	Da	Djelimično	Da	Djelimično			

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što je iz tabele vidljivo, uočene su brojne slabosti u sistemu realizacije projekata posmatrano kroz odstupanja od utvrđenih kriterija revizije. Slabosti su uočene i kod aktivnosti za koje su odgovorne institucije BiH koje realizuju projekte, kao i kod aktivnosti za koje su odgovorne nadležne institucije BiH.

U nastavku detaljnije govorimo o uočenim slabostima i nedostacima sistema.

3.1. Planiranje dinamike realizacije i finansiranja projekata

Analizom projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja odabranih za uzorak revizije, utvrđeno je da se procesu planiranja njihove realizacije ne pristupa sistemski. Većina institucija nema izrađene detaljne planove za realizaciju projekata u pogledu dinamike, organizacije i njihovog finansiranja.

Većina institucija nije prezentovala planove aktivnosti za realizaciju svojih projekata. Detaljniji planovi aktivnosti predloženi su nam za tri, od devet testiranih projekata. Nijedan od njih ne sadrži ozbiljne analize mogućnosti za realizaciju planiranih aktivnosti u određenim rokovima. Ovakav način planiranja otežava kontrolu izvršenja pojedinih aktivnosti kao i utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje aktivnosti.

Istraživanje je pokazalo da institucije uglavnom imaju preambiciozne planove u pogledu mogućnosti da realizuju neke od aktivnosti projekta. Ilustracije radi, navode se sljedeći primjeri:

- AZŠO je tražila finansijska sredstva za početak izgradnje objekta, a još uvijek nije imala riješeno pitanje zemljišta na kojem se objekat trebao graditi;
- Ministarstvo sigurnosti je tražilo i dobilo budžetska sredstva za realizaciju cijelog projekta uspostave operaciono-komunikacijskog centra BiH 122, iako je u vrijeme planiranja bilo jasno da se cijeli projekat ne može realizovati u predviđenom vremenu jer su u njegovu realizaciju uključeni i entiteti koji u tom periodu nisu stvorili odgovarajuće pretpostavke za realizaciju projekta.

Kao osnovni razlog za preambiciozno planiranje većina institucija je navela nesigurnost u pogledu dostupnosti budžetskih sredstava s obzirom na to da postoji rizik od neblagovremenog usvajanja budžeta, privremenog finansiranja i mogućih budžetskih restrikcija.

Kao dodatno ohrabrenje za ovakav način planiranja, institucije su pronašle i u mogućnosti da se neutrošena sredstva, bez detaljnih obrazloženja i odgovornosti za eventualnu nerealizaciju zahtijevanih sredstava, prenose u narednu budžetsku godinu.

Dva od osam testiranih projekata koji nisu imali zaokruženu finansijsku konstrukciju, imali su značajna kašnjenja u realizaciji. Kao ilustracija, navodi se sljedeće:

- U slučaju izgradnje državnog zatvora, radovi na izgradnji započeli su prije nego je bilo jasno tko će sve učestvovati u finansiranju projekta. Prvobitnim planom je bilo predviđeno da će se izgradnja državnog zatvora finansirati budžetskim i donatorskim sredstvima. Međutim, zbog nedostatka i neizvjesnosti donatorskih sredstava odlučeno je da se za finansiranje projekta koriste i kreditna sredstva. Zahtjev za kreditnim sredstvima upućen je stranom kreditoru u trenutku kada je

bila završena projektna dokumentacija i izvršene pripremne radnje za početak radova. Kreditor je nakon načelnog pristanka za finansiranje projekata zatražio reviziju projekta, što je u konačnici dovelo do njegove izmjene, povećanja vrijednosti i značajnog prolongiranja roka za njegov završetak;

- U slučaju izgradnje objekta za smještaj SIPA-e, odobrena su budžetska sredstva za finansiranje projekata, ali se SIPA zbog izmjena u vrijednosti projekta tokom njegove realizacije, često suočavala sa neizvjesnošću u pogledu osiguranja potrebnih sredstava. To je značajno usporavalo preduzimanje nekih ključnih aktivnosti na realizaciji projekta.

3.2. Kašnjenja u realizaciji projekata i aktivnosti institucija BiH

U nastavku su predstavljena odstupanja od plana u realizaciji projekata. Kašnjenja su izražena na godišnjem nivou. Preciznija vremenska odstupanja u odnosu na planirani početak i završetak projekata se nisu mogla utvrditi zbog nedostataka detaljnih dinamičkih planova za realizaciju projekata, što je već navedeno u poglavlju o planiranju realizacije projekata.

3.2.1. Kašnjenja u realizaciji projekata

U narednoj tabeli predstavljeni su podaci o odstupanjima od plana realizacije projekata koji su utvrdile same institucije u svojim zahtjevima za budžetskim sredstvima i zahtjevima za odobrenje kapitalnih projekata:

Tabela 2: Pregled kašnjenja u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja

Naziv projekta	Planirani početak	Stvarni početak	Planirani završetak	Planirani završetak prema posljednjoj procjeni
Kupovina objekta za potrebe DKP u Briselu	2008	2008	2009	2012
Dogradnja i rekonstrukcija graničnih prijelaza	2008	-	2008	2013
Izgradnja državnog zatvora BiH	2005	2005	2009	2014
Izgradnja azilantskog centra	2008	2008	2010	2012
Uspostava operativno –komunikacijskog centra BiH 122	2009	2009	2009	2013
Izgradnja objekta za trajni smještaj SIPA-e	2003	2003	2008	2012
BIHPOS	2009	2009	2011	2013
Izgradnja objekta za trajni smještaj AZŠO	2009	2009	2012	2014

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što se vidi, projekti VKU koje smo testirali uglavnom su započeti u godini u kojoj je to bilo planirano, osim projekta rekonstrukcije graničnih prijelaza čija realizacija uopće nije započeta (detaljnije opisano na sljedećoj stranici, u poglavlju 3.2.2.1). U trenutku završetka istraživanja za ovu studiju, niti jedan od projekata još uvijek nije bio završen.

Iz tabele je vidljivo da niti jedan od osam testiranih projekata nije realizovan planiranom dinamikom. Kašnjenja iznose 2 do 5 godina, a zahtjevniji projekti, kao što su projekti izgradnje objekata, imaju veća kašnjenja u odnosu na manje zahtjevne projekte.

Više od polovice projekata ima zakašnjenje u realizaciji veće od tri godine. Najveće kašnjenje (5 godina) u odnosu na prvobitno planirano vrijeme realizacije imaju projekti: Izgradnja državnog zatvora BiH i Rekonstrukcija graničnih prijelaza.

3.2.2. Aktivnosti institucija BiH u realizaciji projekata

Kao što je navedeno u drugom poglavlju ovog izvještaja, u cijelom procesu realizacije projekata VKU prisutan je veliki broj učesnika. Svaki od njih može biti usko grlo procesa i njegovu realizaciju odgoditi za značajno vremenski period. U ovakvom okruženju, od presudne važnosti za efikasnu realizaciju projekata jeste pravovremeno preduzimanje aktivnosti od strane institucija BiH, uključujući institucije koje realizuju projekte i nadležne institucije, kao i blagovremeno i stručno nastupanje prema drugim učesnicima procesa.

Zanemarujući uticaje ostalih učesnika u procesu, veliki dio odgovornosti imaju same institucije kao i nadležne institucije koje nisu uvijek postupale pravovremeno. Neke od njih nisu preduzimale nikakve aktivnosti potrebne za realizaciju odobrenih projekata.

U nastavku navodimo neke od uočenih problema koji su za posljedicu imali kašnjenja u vremenu realizacije projekata. Kao što je navedeno u poglavlju o obimu revizije, podsjećamo da revizija nije utvrdila neblagovremenost u postupanju za sve testirane projekte, iako veliki vremenski intervali između određenih aktivnosti upućuju na tu mogućnost. Smatramo da su navedeni primjeri dovoljan pokazatelj da su kašnjenja, pored svih ostalih faktora, prouzrokovana i neaktivnošću i neblagovremenim postupanjem institucija koje realizuju projekte.

3.2.2.1. Neblagovremenost u preduzimanju aktivnosti od strane institucija BiH

Tokom revizije ustanovili smo da postoje slučajevi gdje institucije BiH nisu preduzimale nikakve aktivnosti na realizaciji projekta, kao i slučajevi gdje institucije nisu bile blagovremene u preduzimanju aktivnosti.

Dalje u tekstu navodimo primjer da je u postojećem sistemu moguće da institucija uopće ne preduzima aktivnosti na realizaciji projekta koji je od interesa za BiH i za koji su blagovremeno odobrena budžetska sredstva, bez ikakvih posljedica po pojedince i instituciju:

- Uprava za indirektno oporezivanje BiH nije preduzimala aktivnosti na realizaciji projekta rekonstrukcije graničnih prijelaza. Prema planu, projekat je trebao biti realizovan tokom 2008. godine. Po zahtjevu Uprave za indirektno oporezivanje, budžetska sredstva su blagovremeno osigurana. Sredstva su se prenosila iz godine u godinu na osnovu šturih objašnjenja razloga neutroška sredstava, odnosno nepreduzimanja aktivnosti. Tokom revizije nismo se uvjerali u osnovanost razloga koji su u zahtjevima za prijenos neutrošenih sredstava navedeni kao razlog za nerealizaciju projekta. Cijeli projekat procijenjen je na 3,2 miliona KM, a tek je budžetom za 2012. godinu urađeno redefiniranje projekta, smanjen obim radova

predviđenih projektom i umanjena vrijednost projekta. Razlozi za nepreduzimanje aktivnosti koje su nam tokom revizije ispitanici naveli upućuju na inertnost tadašnjeg menadžmenta zbog neriješenog statusa rukovodioca institucije, kao i nedostatak zaposlenih koji bi mogli obavljati ovaj posao. Navedeni razlozi su različiti od onih koje je institucija navodila u zahtjevima za prijenos neutrošenih sredstava tijekom nekoliko godina.

Osim primjera u kojima institucije nisu preduzimale nikakve aktivnosti, u nastavku navodimo primjere gdje su uočeni značajni vremenski rasponi između pojedinih aktivnosti u realizaciji projekata, u čiju se opravdanost tokom revizije nismo mogli uvjeriti:

- Iako je VM odobrilo sredstva za izgradnju objekta AZŠO u Mostaru, odluku o tome VM je donijelo tek 6 mjeseci nakon što je AZŠO uputila zvanični zahtjev i informaciju u kojoj traži donošenje odluke o izgradnji. U navedenom periodu aktivnosti AZŠO su bile blokirane.
- VM je donijelo odluku o izboru lokacije za smještaj SIPA-e nepunu godinu dana nakon što je Interesorna radna grupa završila svoje aktivnosti i dostavila VM prijedlog lokacija koje zadovoljavaju uslove da se na njima gradi objekat SIPA-e.⁶ Ovo je značajno uticalo na ukupno vrijeme realizacije projekta.
- Odluku o izmjeni i dopuni odluke o kupovini objekta za potrebe ambasade i misije BiH pri EU u Briselu, kojom je trebalo omogućiti da se izvrši i adaptacija kupljenog objekta, VM je donijelo tek 6 mjeseci od dana kada je, zbog promijenjenih okolnosti i potrebe da se kupljeni objekat adaptira, MVP uputilo zahtjev VM za njenu izmjenu. Kupovina objekata u inostranstvu se odvija u dinamičnom okruženju i svako odugovlačenje u procesu donošenja odluka može imati značajne posljedice.
- Obnovljeni postupak za javnu nabavku softvera za uspostavu centra 122, Ministarstvo sigurnosti pokrenulo je u maju 2010. godine, iako je Komisija za javnu nabavku zaključak o tome da ovaj postupak treba pokrenuti donijela početkom decembra 2009. godine.

Tokom revizije uočeni su određeni problemi u pristupu projektnoj organizaciji⁷ kao i nedostatak određenih kompetencija u svim fazama procesa realizacije projekata, o čemu se govori u nastavku studije. Navedeni nedostaci su mogli uticati na efikasnost realizacije projekata.

Revizija se na osnovu datih obrazloženja nije mogla uvjeriti da postoje opravdani razlozi zbog kojih je dolazilo do značajnih vremenskih raspona između pojedinih faza u realizaciji projekata.

⁶ Informacija o radu Interesorne radne grupe sastavljena je u 12. mjesecu 2004. godine, a VM je navedenu informaciju usvojilo na 105. sjednici u januaru 2006. godine i time izabralo predloženu lokaciju.

⁷ U kontekstu ove revizije, termin "projektna organizacija" označava proces koji se sastoji od niza koordiniranih i kontrolisanih aktivnosti preduzetih za ostvarivanje cilja koji ispunjava utvrđene zahtjeve, uključujući ograničenja vremena, novca i ostalih resursa.

3.2.2.2. Organizacija i kompetencije

Većina institucija nema adekvatna organizaciona rješenja za realizaciju projekata. Zaposleni koji obavljaju zadatke vezane za projekte uglavnom su zaposlenici koji se radom na realizaciji projekata bave uz svoje svakodnevne obaveze vezane za osnovnu djelatnost institucije. Na ovaj način ne postiže se njihova potpuna fokusiranost na realizaciju projekata što predstavlja veliki rizik za nepravovremeno i neadekvatno preduzimanje aktivnosti. Ovo je naročito izraženo kod građevinskih projekata koji nemaju nikakvu vezu sa osnovnom djelatnosti institucija koje ih realizuju.

Radi ilustracije navodi se sljedeći primjer:

Direktor AZŠO (tek osnovane agencije), u samom početku rada, pored poslova iz osnovne djelatnosti, morao se baviti i rješavanjem pitanja smještaja odnosno adaptacije i izgradnje objekta za smještaj institucije na čije čelo je imenovan. Iz izjava zaposlenih može se zaključiti da je izgradnja objekta značajno opterećivala kako zaposlene koji su radili na realizaciji projekata, tako i sam menadžment institucije.

Na nivou institucija BiH ne postoje posebni propisi koji regulišu iskustvo i znanje koje je potrebno za upravljanje projektnim kapitalnim investicijama. Vođenje ovakvih projekata zahtjeva multidisciplinarne kvalifikacije zaposlenih zaduženih za njihovu implementaciju, kao i prethodno iskustvo u njihovoj realizaciji. Takvo nešto nije predviđeno konkursima za radna mjesta na koja su primljeni zaposleni koji rukovode ovakvim projektima.

Rukovodioci institucija koji su odgovorni za realizaciju projekata, također, najčešće nemaju iskustva u vođenju projekata i nemaju potrebne stručne kvalifikacije za rješavanje specifičnih problema koji se nameću u toku realizacije projekata.

U situaciji gdje je odgovornost za realizaciju projekata prebačena na samu instituciju, pred njih se postavljaju veoma zahtjevni zadaci koji ih značajno udaljavaju od poslova iz osnovne djelatnosti institucije i koji često nemaju nikakve veze sa projektima koje institucija treba realizovati.

Institucijama koje realizuju projekte nije osigurana ni neophodna stručna pomoć u realizaciji projekata, posebno iz područja građevinarstva. Ne postoji organizovana stručna pomoć unutar institucija BiH koja bi bila dostupna u ključnim fazama realizacije projekata.

Ni same institucije nisu tražile stručnu pomoć smatrajući da je unutar institucija BiH ne mogu dobiti. Zbog toga su u ključnim fazama realizacije projekta izložene povećanom riziku od donošenja pogrešnih odluka koje kasnije imaju velike negativne efekte na efikasnost i ekonomičnost realizacije projekata.

Osim na efikasnost, nedostatak stručnosti koji je evidentan u svim fazama procesa realizacije projekata može imati i značajan uticaj na ekonomičnost projekata. Ključne faze procesa kao što su izrada projektnog zadatka, procjena idejnog rješenja, izrada tenderske dokumentacije i procjena vrijednosti projekta na osnovu koje se određuje veličina objekta i kvaliteta potrebne opreme, te odobravaju sredstva, provode se bez

uključivanja stručnjaka iz različitih područja koji bi sagledali stvarne potrebe i uskladili ih sa mogućnostima budžeta kojim raspolažu institucije BiH.

Ilustracije radi, navodimo kako niti jedan budžetski zahtjev za finansiranje projekata nije pretrpio značajne izmjene u finansijskom smislu nakon što je prošao kontrolu MFT-a i VM, iako je većina procjena o vrijednosti projekta i potrebnim ulaganjima urađena u institucijama od strane zaposlenih koji često nemaju dovoljne kompetencije.

3.3. Kontrola i izvještavanje

Kontrolni mehanizmi koji bi smanjili ili eliminisali kašnjenja u realizaciji projekata nisu uspostavljeni niti u samim institucijama niti izvan njih, odnosno na nivou nadležnih institucija.

VM i MFT nemaju uspostavljen mehanizam kontrole realnosti planirane dinamike realizacije projekata, niti planirane dinamike potrošnje budžetskih sredstava. Odluke o odobravanju projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja VM donosi na osnovu nedovoljnih i neadekvatnih informacija o potrebnim sredstvima i o dinamici realizacije projekta. Prezentovane informacije često nemaju vezu sa stvarnim stanjem u praksi i mogućnostima da aktivnosti na terenu budu realizovane planiranom dinamikom.

MFT, koje daje mišljenje na dostavljene informacije prije njihovog uvrštavanja u dnevni red VM, također ne vrši kontrolu realnosti planirane dinamike. Nedostatak kapaciteta za ovu vrstu analize je glavno obrazloženje koje smo tokom revizije dobili u MFT-u.

Rezultat nedostatka kontrolnih mehanizama u ovoj fazi realizacije projekata jesu preambiciozni dinamički planovi realizacije projekata i potrošnje za to namijenjenih budžetskih sredstava, što rezultira značajnim kašnjenjem i velikim iznosima neutrošenih sredstava na kraju svake budžetske godine.

Ovo u značajnoj mjeri otežava identifikovanje problema u realizaciji i kontrolne aktivnosti od strane nadležnih institucija.

Kontrolni mehanizmi nisu uspostavljeni ni u fazi izvještavanja o realizaciji projekata. Postojeći sistem izvještavanja je formalne prirode i nije u funkciji povećanja efikasnosti u realizaciji projekata. Navodi institucija o razlozima za kašnjenja u realizaciji projekata uzimaju se na znanje bez dodatnih provjera i utvrđivanja odgovornosti samih institucija. Izvještaji institucija prema VM uglavnom ne sadrže detaljna obrazloženja o tome zbog čega su nastupili zastoji u realizaciji projekata. U obrazloženjima se nikada ne navode propusti same institucije, nego samo problemi drugih učesnika u procesu.

Izvještaji upućeni prema MFT, kao obrazloženje za prijenos neutrošenih sredstava, također su vrlo šturi, površni i ne daju detaljne informacije i analize razloga zbog kojih nisu utrošena odobrena budžetska sredstva.

3.4. Evaluacija procesa i aktivnosti nadležnih institucija na unaprjeđenju procesa

Nadležne institucije su preduzimale određene aktivnosti kojima su nastojale poboljšati proces odobravanja i realizacije VKU. Navedene aktivnosti su u određenoj mjeri unaprijedile proces, međutim, one nisu značajnije uticale na smanjenje kašnjenja u realizaciji projekata.

Najznačajnija je promjena napravljena usvajanjem izmjena Zakona o finansiranju institucija BiH gdje je predviđeno da se neutrošena budžetska sredstva odobrena za projekat VKU automatski prenose u narednu fiskalnu godinu. Ovom izmjenom umanjena je neizvjesnost institucija u pogledu dostupnosti finansijskih sredstava za realizaciju projekata, ali u datim okolnostima, kada kontrolna funkcija efikasnosti nije uspostavljena, ni ova mjera nije dala očekivane rezultate.

Poboljšano je i praćenje i iskazivanje projekata VKU, a donesena je i instrukcija VM kojom se preciznije regulišu procedure odobravanja projekata i način njihovog praćenja.

Preduzimane aktivnosti nisu bile usmjerene ka otklanjanju prepreka za efikasniju realizaciju projekata. Pitanja odgovornosti, bolje kontrole procesa, mogućnosti preusmjeravanja sredstava, definisanja projektne organizacije, uključivanja struke u sve faze procesa, još uvijek nisu riješena, a važan su ključ za unaprjeđenje procesa i smanjivanje ili eliminisanje kašnjenja u realizaciji projekata prouzrokovanih neaktivnostima institucija BiH.

3.5 . Posljedice kašnjenja u realizaciji projekata

Nakon što je u prethodnim poglavljima ilustrovano da postoje kašnjenja u realizaciji projekata i nakon što su predstavljene osnovne slabosti postojećeg sistema realizacije projekata VKU, u nastavku se daje pregled posljedica zbog neefikasnosti u realizaciji projekata koje smo podijelili na društvene i ekonomske. Posebno su istaknute posljedice koje se odnose na blokiranje i neefikasno trošenje budžetskih sredstava.

3.5.1. Društvene posljedice

Kako su javne institucije u funkciji ostvarivanja društvenog interesa, svaka njihova aktivnost ili neaktivnost rezultuje većim ili manjim stepenom ostvarivanja ciljeva zbog kojih su osnovane, što se reflektira na ukupno stanje u društvu.

Kašnjenja u realizaciji projekata imaju značajne društvene posljedice. Kao ilustraciju, u nastavku navodimo pogodnosti koje bi društvo imalo realizacijom značajnijih projekata što istovremeno ukazuje i na posljedice koje nastaju njihovim kašnjenjem.

Izgradnjom državnog zatvora oslobodili bi se kapaciteti entitetskih zatvora i omogućilo da smještajni kapaciteti zatvora prate sve obimnije zadatke Suda BiH. Zbog pretrpanosti zatvora u BiH, procjenjuje se da je na slobodi više od 1000 osoba koje čekaju da se oslobode mjesta u odgovarajućim zatvorima.⁸

⁸ Operativni plan izgradnje državnog zatvora, WYG International, juli 2009. godine

Dogradnjom i rekonstrukcijom graničnih prijelaza osigurali bi se bolji uslovi za nesmetan protok ljudi, roba i usluga između BiH i susjednih država. Na ovaj način bi se poboljšao i ukupni imidž države i pokazala njena briga prema vlastitim i stranim državljanima.

Izgradnja stalnog-trajnog azilantskog centra je obaveza BiH prema Mapi puta i liberalizaciji viznog režima⁹. Trenutno su azilanti smješteni u privremenom prihvatnom centru tipa „drvene barake“ u veoma lošim uslovima. Ovakvo stanje, osim što ima direktne posljedice sa aspekta zaštite ljudskih prava, odražava se i na dinamiku realizacije preuzetih obaveza u procesu pristupa EU, ali i na ukupni ugled BiH.

Uspostavljanjem operativno-komunikacijskog centra BiH-112¹⁰ podiže se nivo sigurnosti u BiH u smislu zaštite ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća.¹¹ Jedinostveni evropski broj 112 je uveden za hitne slučajeve kako bi se omogućilo svim građanima u nevolji da pozovu hitne službe (policija, hitna pomoć i vatrogasci), koristeći isti broj. To je od naročite važnosti uzevši u obzir da evropski građani sve više putuju u druge zemlje radi posla, studija ili u slobodno vrijeme. Ovaj broj je dostupan u zemljama članicama EU i najvećem broju drugih zemalja koje još uvijek nisu članice EU.

3.5.2. Ekonomske posljedice

Pored društvenih posljedica, neefikasna realizacija projekata ima i ekonomske posljedice po budžet institucija BiH, a samim tim i za društvo u cjelini. U nastavku navodimo ekonomske posljedice neefikasnosti u realizaciji nekih od projekata iz uzorka.

Efikasna realizacija nekih od projekata iz uzorka ima direktni uticaj na smanjenje budžetskih izdataka. Ilustracije radi, navodimo negativne efekte za budžet institucija BiH koje su uzrokovali projekti koje smo spomenuli u dosadašnjem dijelu izvještaja.

Efikasnijom realizacijom projekata kupovine i adaptacije objekata za potrebe ambasade i misije BiH u Briselu, umanjili bi se budžetski izdaci za zakup prostora u objektima koji se trenutno koriste. Naime, za mjesečni zakup objekta u Briselu izdvaja se približno 10 hiljada KM. Ako se uzme u obzir da je procijenjeno kašnjenje u realizaciji adaptacije kupljenog objekta 3 godine, može se zaključiti da će kašnjenje u realizaciji ovog projekta prouzrokovati trošak veći od 350.000 KM. Iako su institucije, prilikom kupovine objekta, zbog stanja u kojem se on nalazi, ostvarile određene uštede, efekat ušteda će biti značajno umanjen zbog sporosti konačne realizacije u pribavljanju objekta ambasade.

⁹ Informacija o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima Ministarstva sigurnosti BiH, 8.10.2009. godine, upućena Vijeću ministara BiH

¹⁰ Sistem jedinstvenog broja uspostavljen radi prikupljanja podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne i druge nesreće po ljude i materijalna dobra na ugroženom području, obrade tih podataka i njihove distribucije nadležnim organima vlasti i pravnim licima u BiH. Uspostavljanje jedinstvenog evropskog broja za hitne slučajeve 112 je definisano Direktivom Evropske unije (Odluka Vijeća od 29.07.1991. godine o uvođenju jedinstvenog evropskog broja za hitne slučajeve, br. 91/396/EEC) i ojačano kroz naknadno usvojene zakone, tačnije Direktivu br. 98/10/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 26.02.1998. godine o primjeni odredbi otvorenog pristupa mreži (ONP) za glasovne telefonije i o univerzalnim telekomunikacijskim uslugama u konkurentnom okruženju. Prema toj direktivi, 112 je jedinstven trocifreni broj koji mora biti dodijeljen isključivo hitnim službama, a telekomunikacijski operateri moraju osigurati da je poziv dostupan i besplatan.

¹¹ Članom 18. stav 2. Zakona utvrđeno je „u skladu sa stavom 1. ovog člana Vijeće ministara, u okviru Ministarstva sigurnosti, formira Centar – 112 s kojim se funkcionalno uvezuju operativni centri drugih institucija i organa BiH, kao i centri entiteta i Brčko distrikta.

Državna agencija za istrage i zaštitu plaćala je zakup prostora u visini od 20 hiljada KM mjesečno. Kašnjenje u realizaciji ovog projekta od dvije godine¹² prouzrokovalo je nepotrebne troškove u iznosu od skoro pola miliona KM.

Troškovi zakupa i održavanja minimalnih uslova za smještaj u privremenom azilantskom centru dostižu godišnji iznos od oko 150 hiljada KM.

Kašnjenja u realizaciji projekata i loše planiranje dinamike potrebnih budžetskih sredstava imaju za posljedicu i velike iznose neutrošenih budžetskih sredstava u godinama realizacije projekata.

MFT je odobrilo budžetska sredstva za projekte prema procjeni i zahtjevu institucija koje realizuju projekte, uz neznatne korekcije kod nekih projekata. Iz analize odobrenih sredstava i podnijetih zahtjeva, može se zaključiti da sredstva nisu odobravana na osnovu detaljne i pouzdane procjene mogućnosti institucija da realizuju zatražena sredstva. Ministarstvo finansija i trezora odobrava sredstva na osnovu uopćenih izjava institucija o dinamici njihove potrošnje i dosta ambicioznim planovima realizacije projekata.

U narednoj tabeli prezentuju se iznosi raspoloživih i neutrošenih sredstava za sve projekte VKU koje realizuju institucije BiH u periodu od 2008. do 2011. godine.

Tabela 3: Pregled sredstava za sva kapitalna ulaganja na nivou institucija BiH

u milionima KM

Godina	Raspoloživa sredstva* (KM)	Neutrošena sredstva (KM)
2008	36,8	21,4
2009	46,4	21,2
2010	60,0	39,3
2011	39,3	30,1

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

*raspoloživa sredstva su neutrošena sredstva iz prethodne godine uvećana za sredstva odobrena u tekućoj godini.

Iz tabele je vidljivo da u godinama koje smo uzeli za ilustraciju problema ostaje značajan iznos neutrošenih sredstava. U 2010. godini nije realizovano više od 60%, a u 2011. godini više od 70% raspoloživih sredstava.

U postojećem sistemu nije osigurano efikasno upravljanje neutrošenim budžetskim sredstvima. Zbog nedostatka obaveze periodičnog izvještavanja od strane institucija o izmjenama planirane dinamike u realizaciji projekata, pa samim tim i u dinamici potrošnje odobrenih sredstava, ne postoji dobra podloga na osnovu koje bi se sredstva mogla oročavati. Prema izjavama zaposlenih u MFT, sredstva su se tokom proteklih godina oročavala na mjesečnom nivou, a tek se u novije vrijeme oročavaju na tromjesečnom nivou.

Poznato je da se oročavanjem sredstava mogu ostvariti bolji finansijski efekti. Ukoliko bi se, recimo, iznos od 20 miliona KM oročio na period od godinu dana, po postojećim kamatnim stopama komercijalnih banaka (prosječno oko 4%), mogao bi se ostvariti godišnji prihod u budžetu institucija BiH u iznosu od oko 800.000 KM.

¹² Vrijeme od prvog plana završetka projekta do useljenja u objekat bez završenih vanjskih radova

Postojeća zakonska rješenja ne omogućavaju MFT-u da bolje upravlja neutrošenim sredstvima u pogledu mogućnosti njihovog preusmjeravanja za realizaciju drugih projekata.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH je izvršio reviziju učinka upravljanja projektima višegodišnjih kapitalnih ulaganja u institucijama BiH. Revizija je pokazala da postoje značajna kašnjenja u realizaciji projekata i da u svim fazama procesa njihove realizacije postoje određene slabosti koje uzrokuju kašnjenja. Iako se proces odvija u složenom okruženju sa velikim brojem učesnika, utvrđeno je da institucije BiH značajno doprinose neefikasnoj realizaciji projekata.

U ovom poglavlju prezentuju se rezultati obavljene revizije na osnovu analize 8 projekata koji realizuju institucije BiH, a koji su izabrani kao uzorak revizije. Rezultati su pokazali da cijeli proces, sa aspekta aktivnosti koje preduzimaju ili trebaju preduzeti institucije BiH, nije usmjeren ka zadovoljavanju principa efikasnosti, odnosno otklanjanju ili smanjivanju mogućnosti za kašnjenja u realizaciji projekata. Utvrđeno je da su u tom pogledu moguća značajna poboljšanja procesa.

4.1. Pretpostavke za efikasnu realizaciju projekata

Planiranjem VKU nisu osigurane osnovne pretpostavke za efikasnu realizaciju projekata. Procesu planiranja realizacije projekata ne pristupa se sistemski. Većina institucija nema izrađene detaljne planove za realizaciju projekata u pogledu dinamike, organizacije i finansiranja. Inicijalni plan aktivnosti postojao je za tri od devet testiranih projekata. Rokovi za preduzimanje aktivnosti u realizaciji projekata, kod većine institucija, su globalno određeni, ali nisu spušteni na nivo operativnih aktivnosti. Ne vrši se procjena realnosti utvrđenih rokova, odnosno procjena mogućnosti za njihovo ostvarivanje, što samo planiranje čini dosta nepouzdanim i površnim.

Institucije, na osnovu ovakvih planova, zahtijevaju budžetska sredstva za finansiranje projekata, što u situaciji kada ne postoji kontrolni mehanizam realnosti dostavljenih dinamičkih planova, rezultira značajnim iznosima neutrošenih budžetskih sredstava.

Postojeći način planiranja VKU nije usmjeren na efikasnu realizaciju projekata. On nije uspostavio kontrolni sistem koji bi identificirao neefikasno ponašanje institucija u provođenju projekata VKU i utvrđivanje odgovornosti kako pojedinca, tako i institucije.

Prilikom traženja budžetskih sredstava, institucije daju nerealne, preambiciozne dinamičke planove. Razlozi za ovakav pristup planiranju, prema izjavama zaposlenih u institucijama, leže u tome da institucije žele veću sigurnost osiguranja budžetskih sredstava u okolnostima gdje su ta sredstva predmet čestih restrikcija, u kašnjenju usvajanja budžeta i sl. Ovo je i jedan od razloga velikog iznosa neiskorištenih budžetskih sredstava u svakoj godini.

Istraživanje je pokazalo da se u slučajevima kada finansijska konstrukcija nije zatvorena prije početka realizacije projekta ili kada ključni finansijeri nisu uključeni u realizaciju projekta od samog početka, dolazi do značajnih komplikacija u cijelom procesu. U slučaju izgradnje državnog zatvora, to se odrazilo na izmjenu dokumentacije, vrijednost projekta i značajno prolongiranje roka završetka radova.

4.2. Dinamika realizacije projekata

Projekti se ne realiziraju planiranom dinamikom te postoje različiti razlozi kašnjenja u realizaciji projekata. Uočena su značajna kašnjenja u realizaciji projekata VKU u odnosu na planirano rokove koje su institucije postavile kod podnošenja zahtjeva za budžetskim sredstvima. Za polovinu testiranih projekata, kašnjenja su veća od tri godine.

Pored slabosti u procesu planiranja koje utiču na blagovremen završetak projekata, utvrđene su i slabosti u fazi implementacije sistema koje utiču na kašnjenja u realizaciji projekata. U primjerima koji ilustriraju ovu pojavu, evidentno je da postojeći sistem omogućava institucijama da svoje aktivnosti ne preduzimaju blagovremeno. Tako su uočeni slučajevi gdje se na odluku VM čekalo 6-12 mjeseci, a zabilježena je i neaktivnost institucije koja je jednu od aktivnosti u fazi realizacije preduzela tek nakon 5 mjeseci od donošenja odluke o njenom preduzimanju.

Iako se cijeli proces odvija u složenom okruženju sa velikim brojem učesnika, istraživanje je pokazalo da su institucije BiH i njihova neaktivnost značajan razlog za kašnjenja u realizaciji projekata. Primjeri navedeni u izvještaju ukazuju na neblagovremenost u preduzimanju aktivnosti od strane institucija, što je u nekim slučajevima imalo za posljedicu višemjesečna kašnjenja u realizaciji projekata.

U većini slučajeva, cijelim procesom realizacije projekata rukovode nedovoljno kompetentni zaposlenici koje u postojećoj organizaciji nisu do kraja fokusirani na realizaciju projekata jer istovremeno obavljaju i druge poslove iz nadležnosti institucije. Nadležne institucije nemaju organizovan pristup pružanja stručne pomoći institucijama koje realizuju specifične projekte, a same institucije nemaju povjerenja u postojeće kapacitete nadležnih institucija, u stručnom smislu.

Postoji neujednačen pristup i u pogledu projektne organizacije o čemu ne postoje jasni kriteriji. Tako je za realizaciju izgradnje građevinskog objekta u jednom slučaju formirana posebna jedinica za implementaciju, a u drugom slučaju rukovođenje projektom je spušteno na osobu koja rukovodi službom za finansije. Zbog svega navedenog, može se zaključiti da u ključnim fazama realizacije projekata nije uključena struka, čime se povećava rizik od pojavljivanja grešaka u procesu realizacije.

Nadležne institucije nisu uspostavile adekvatan regulatorni okvir. U pojedinim periodima tokom realizacije projekata budžetska pravila nisu davala sigurnost institucijama da će imati dovoljno novca za realizaciju projekata. U novije vrijeme, postojeća zakonska rješenja daju institucijama određenu sigurnost da će im sredstva biti dostupna prema planiranoj dinamici jer se neutrošena sredstva automatski prenose u narednu budžetsku godinu i dodaju iznosu sredstava predviđenim za tu godinu. Međutim, ovakav sistem, uz neadekvatne kontrolne mehanizme, slabosti u planiranju projekata i nedostatak odgovornosti, ne stimuliše efikasnost u realizaciji projekata.

Također, postojeći zakonski okvir onemogućava nadležne institucije da bolje upravljaju neiskorištenim novčanim sredstvima.

4.3. Kontrolni mehanizmi u realizaciji projekata

Nisu uspostavljeni kontrolni mehanizmi koji osiguravaju primjenu principa efikasnosti u realizaciji kapitalnih projekata. Nadležne institucije nisu osigurale adekvatan sistem izvještavanja i kontrole procesa. Postojeći sistem je formalan i nije u funkciji smanjenja i eliminisanja kašnjenja u realizaciji projekata. Izvještaji ne daju dovoljno informacija o razlozima kašnjenja što onemogućava blagovremeno preduzimanje mjera za prevazilaženje nastalih problema. Nije uspostavljen kontrolni mehanizam za kontrolu blagovremenog preduzimanja aktivnosti od strane institucija pa se institucije mogu komotnije ponašati u pogledu poštivanja planirane dinamike.

Kontrolni mehanizmi ne postoje ni u fazi planiranja gdje se procjenjuje vrijednost projekta i određuje dinamika realizacije projekta. Zbog toga postoji veliki rizik da je dinamika realizacije projekata nerealna što u konačnici ima posljedice na dinamiku realizacije odobrenih budžetskih sredstava.

4.4. Evaluacija procesa

Nadležne institucije rade evaluaciju procesa, ali ne sa aspekta efikasnosti. Shodno tome, aktivnosti koje preduzimaju nisu usmjerene na poboljšanje procesa sa aspekta efikasnosti. Nadležne institucije su preduzimale određene aktivnosti na unaprijeđenju procesa, međutim, preduzete aktivnosti nisu bile usmjerene na poboljšanje efikasnosti u realizaciji projekata, tako da ključne stvari koje trebaju doprinijeti efikasnijoj realizaciji projekata još uvijek nisu riješene.

Nadležne institucije nisu otklonile važne prepreke po pitanju uspostave kontrolnih mehanizama, odgovornosti, mogućnosti preusmjeravanja sredstava, definisanju projektne organizacije, uključivanja struke i sl.

Samo se rješavanjem ovih pitanja može unaprijediti sistem i osigurati efikasnija realizacija projekata.

4.5. Posljedice kašnjenja u realizaciji projekata

Kašnjenja u realizaciji projekata imaju značajne društvene i ekonomske posljedice. Društvene posljedice se ogledaju u neizvršavanju ciljeva zbog kojih su institucije osnovane, a ekonomske posljedice mogu se izraziti kroz neopravdane troškove koji nastaju zbog kašnjenja u realizaciji projekata, što se u nekim slučajevima može izraziti u stotinama hiljada KM. Također, ekonomske posljedice se mogu izraziti i troškovima nekorištenja odobrenih novčanih sredstava kao i bespotrebnim prolongiranjem implementacije drugih projekata također od značaja za BiH.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju je mišljenja da u realizaciji projekata VKU ima dosta prostora za poboljšanja. Usmjeravanjem cijelog procesa ka zadovoljenju principa efikasnosti u svim fazama njegove realizacije moglo bi se smanjiti kašnjenje u realizaciji projekata, i time smanjiti ili potpuno isključiti posljedice ekonomskog i društvenog značaja. Ovo zahtijeva izmjenu postojećih praksi i unaprjeđenje procesa u svim njegovim fazama.

U nastavku, Ured za reviziju daje određene preporuke koje nadležnim institucijama mogu pomoći u kreiranju sistema koji će osigurati efikasnu realizaciju kapitalnih projekata, a institucijama koje realizuju ovakve projekte pomoći da budu efikasnije u njihovoj realizaciji.

Preporuke koje se daju u ovom izvještaju mogu biti primijenjene i na druge projekte VKU koji se realizuju ili će biti realizovani na nivou institucija BiH.

Ured za reviziju preporučuje institucijama BiH koje realizuju projekte VKU, da:

- **izrade detaljne dinamičke planove sa procjenom trajanja svake od aktivnosti do kraja realizacije projekata;**
- **definišu učesnike u projektu;**
- **odrede nosioce aktivnosti te osiguraju njihovu stručnost i fokusiranost;**
- **definišu odgovornost zaposlenika uključenih u realizaciju projekta i uvedu mehanizme internih kontrola unutar institucija BiH.**

Ured za reviziju preporučuje Vijeću ministara BiH da razmotri sljedeće mogućnosti:

- **sistemske reguliše planiranje velikih kapitalnih ulaganja**

To se može postići kroz formalizaciju sadržaja plana za kapitalne investicije na način da institucije koje planiraju kapitalna ulaganja imaju obavezu da izvrše detaljnu analizu moguće dinamike projektnih aktivnosti kao i procjenu realnosti ostvarenja planirane dinamike. Na ovaj način, VM bi imalo mogućnost boljeg praćenja realizacije projekata kroz postavljene rokove. Dinamika realizacije trebala bi biti rezultat stručne procjene koja uvažava sve potencijalne rizike u realizaciji određenog projekata.

Pored navedenog, potrebno je osigurati da se prije početka radova zatvori najoptimalnija finansijska konstrukcija projekata i da se potencijalni finansijski na vrijeme uključe u aktivnosti njihove realizacije.

- **uspostavi kontrolne mehanizme koji će u svim fazama procesa realizacije VKU osigurati efikasnost institucija BiH**

Kontrola podrazumijeva objektivnu analizu realnosti dostavljenih dinamičkih planova i kontrolu blagovremenosti preduzimanja aktivnosti u svim fazama procesa realizacije projekata. Sredstva za realizaciju projekata institucije bi trebale dobijati na osnovu

prethodno realno utvrđene dinamike realizacije svakog projekta. Za neplanirana odstupanja u dinamici realizacije projekata, institucije bi trebale dostaviti blagovremenu informaciju MFT-u kako bi se omogućilo efikasnije korištenje sredstava koja neće biti iskorištena za realizaciju projekta planiranom dinamikom (preusmjeravanje u druge projekte ili oročavanje u bankama).

- **osigura efikasnu komunikaciju i prohodnost odluka vezanih za kapitalne projekte**

Pitanja od značaja za realizaciju odobrenih projekata trebaju biti prioritet prilikom obrade u MFT i trebaju biti stavljanja na dnevni red sjednica Vijeća ministara, s obzirom da se dugim čekanjem na njihovo rješavanje stvara nepotrebno kašnjenje u realizaciji projekata, što može dovesti do ekonomskih i društvenih posljedica.

- **poboljša preduslove u kojima se kapitalni projekti planiraju i implementiraju**

To podrazumijeva projektnu organizaciju koja je prilagođena veličini i specifičnostima projekta. Ako daljnje analize pokažu da je to dobro rješenje, za veće građevinske projekte se može osigurati posebna funkcija za implementaciju projekata u okviru institucije koja realizuje projekat ili na nivou institucija BiH za više projekata. Projektna organizacija treba osigurati stručnost i fokusiranost zaposlenih na realizaciji projekta.

Ured za reviziju preporučuje Parlamentu BiH da:

- **vrši periodične evaluacije procesa sa aspekta efikasnosti**

Ovim će se, s ciljem efikasne realizacije odobrenih velikih kapitalnih projekata, na najvišem nivou omogućiti blagovremena i potrebna akcija za otklanjanje identifikovanih slabosti i uskih grla nastalih u procesu njihove implementacije.

Tim revizije učinka:

Rukovodilac Odjela revizije učinka

Hrvoje Tvrtković, vođa tima

Fadila Ibrahimović

Davorka Lučić, revizor učinka

PRILOZI

Prilog 1: Struktura višegodišnjih kapitalnih ulaganja u institucijama BiH, stanje na dan 31.12.2010.godine

Tabela 1: Vrijednost i struktura VKU po institucijama

Naziv institucije	Ukupna vrijednost projekata	Udio u ukupnoj vrijednosti	Broj projekata
Ministarstvo pravde BiH	77.450.865	20%	1
Uprava za indirektno oporezivanje BiH	62.319.740	16%	3
Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA)	48.932.447	13%	4
Agencija za statistiku BiH	42.516.000	11%	1
Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH	32.916.619	8%	1
Državna agencija za istrage i zaštitu BiH	23.901.315	6%	2
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	20.441.453	5%	3
Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH	19.930.471	5%	1
Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	17.322.391	4%	3
Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine	11.100.000	3%	2
Ministarstvo sigurnosti BiH	9.900.264	3%	2
Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	8.194.446	2%	1
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine	8.163.854	2%	4
Centralna izborna komisija BiH	3.255.147	1%	1
Ministarstvo civilnih poslova BiH	2.966.000	1%	1
Služba za poslove sa strancima	600.000	0%	1
UKUPNO:	389.911.012	100%	31

Tabela 2: Vrijednost i struktura VKU prema vrsti kapitalnih ulaganja

VRSTA KAPITALNOG ULAGANJA	BROJ PROJEKATA	VRIJEDNOST PROJEKTA U KM	UDIO U UKUPNOJ VRIJEDNOSTI PROJEKATA
OBJEKTI	17	231.648.116	59%
INFORMATIZACIJA	5	42.516.000	11%
SIGURNOST	3	41.097.019	11%
KOMUNIKACIJE	3	31.227.717	8%
POPIS	1	29.584.307	8%
ZEMLIŠTE	1	8.195.862	2%
VOZILA	1	5.641.991	1%
UKUPNO:	31	389.911.012	100%

Prilog broj 2: Podloge za izbor revizionog uzorka

Tabela 1: Pregled realizacije projekata VKU u 2010. godini

Naziv institucije	Naziv projekta	Raspoloživa sredstva za 2010. godinu	Izvršenje budžeta sa 31.12.2010. godine
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine	Rekonstrukcija i obnova trga ispred zgrade PSBiH	844.224	826.038
	Sistem digitalnog glasanja u Velikoj i Plavoj Sali	150.000	150.000
Visoko sudsko i tužilačko vijeće	Informatizacija i jačanje kapaciteta pravosudnih institucija u BiH	2.000.000	1.879.900
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Kupovina objekta u Briselu, opremanje i rekonstrukcija	1.119.062	192.410
	Kupovina objekata u Berlinu, Beogradu i Zagrebu	4.800.000	0
Uprava za indirektno oporezivanje BiH	Zemljište za izgradnju regionalnih sjedišta (Banja Luka, Sarajevo, Tuzla i Mostar)	4.381.214	9.900
	Izgradnja regionalnih sjedišta	8.492.200	96.607
	Dogradnja i rekonstrukcija graničnih prijelaza	3.075.608	0
Ministarstvo pravde BiH	Izgradnja Državnog zatvora BiH	5.411.491	333.250
Ministarstvo sigurnosti BiH	Izgradnja Azilantskog centra	1.802.043	497.144
	Uspostava Operativno-komunikacijskog centra*	3.222.486	0
Državna agencija za istrage i zaštitu	Izgradnja objekta za trajni smještaj SIPA-e	3.555.684	1.027.678
	Opremanje objekta za trajni smještaj SIPA-e	1.000.000	645.011
Ministarstvo civilnih poslova BiH	Infrastruktura prostornih podataka BiH, faza I uspostava mreže permanentnih GPS (GNSS) stanica BiH-BIHPOS	650.000	0
Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA)	SDH sistem prijenosa	2.295.000	1.818.732
	Izgradnja centra i sjedišta IDDEEA u skladu sa standardima	150.000	13.865
Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine	Sanacija i rekonstrukcija sanitarnih čvorova i krova u zgradi institucija BiH	1.100.000	1.086.938
	Program prioritarnog rješavanja problema smještaja institucija BiH	10.000.000	8.661.124
Agencija za statistiku BiH	Priprema i implementacija projekta Popis stanovništva	935.237	5.218
Centralna izborna komisija	Izgradnja jedinstvenog izbornog informacionog sistema**	850.000	447.954
Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	Kupovina specijalne opreme	1.950.000	1.949.946
	Obnova voznog parka	1.130.000	1.054.640
Služba za poslove sa strancima	Izgradnja Centra (skloništa) za smještaj stranaca žrtava trgovine ljudima	100.000	0
Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Izgradnja objekta za trajni smještaj Agencije	1.008.540	0

Tablica 2: Uzorak revizije

Red . broj	Naziv institucije	Naziv projekta	Ukupna vrijednost projekta u milionima KM	Ukupna realizacija projekta do 31.12.2010. godine	Iznos raspoloživih sredstava za 2010. godinu	Realizirano u 2010. godini	Procenat realizacije u 2010. godini
1.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Kupovina objekta u Briselu, opremanje i rekonstrukcija	8,2	7,3	1,1	0,2	17%
2.	Uprava za indirektno oporezivanje BiH	Dogradnja i rekonstrukcija graničnih prijelaza	3,0	0,0	3,0	0,0	0%
3.	Ministarstvo pravde BiH	Izgradnja Državnog zatvora BiH	77,0	3,2	5,4	0,3	6%
4.	Ministarstvo sigurnosti BiH	Izgradnja Azilantskog centra	5,0	0,8	1,8	0,5	27%
		Uspostava Operativno-komunikacijskog centra BiH 122	4,8	1,3	3,2	0,0	0%
5.	Državna agencija za istrage i zaštitu	Izgradnja objekta za trajni smještaj SIPA-e	23,0	20,0	3,5	1,0	29%
6.	Ministarstvo civilnih poslova BiH	Infrastruktura prostornih podataka BiH, faza I uspostava mreže permanentnih GPS (GNSS) stanica BiH-BIHPOS	3,0	0,0	0,7	0,0	0%
9.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Izgradnja objekta za trajni smještaj Agencije	8,0	0,0	1,0	0,0	0%
	UKUPNO:		132,0	32,6	19,7	2,0	

Prilog 3: Osnovni podaci o projektima VKU, uzetim za uzorak studije

Projekat br. 1

Naziv projekta: **Kupovina objekta u Briselu, opremanje i rekonstrukcija**

Institucija koja realizira projekt: Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Procijenjena vrijednost projekta: 8 miliona KM

Rok završetka: 2012. godina

Za realizaciju projekta formirana je posebna komisija sastavljena od predstavnika više institucija. Nakon što je komisija istražila tržište i obišla objekte koji su po svojim karakteristikama odgovarali potrebama koje je utvrdilo MVP, donesena je odluka da se kupi objekat koji je predložila komisija. Tokom procedure pregovarački tim je uspio smanjiti cijenu objekta, međutim, ušteđenu razliku bilo je potrebno iskoristiti za adaptaciju objekta. Nakon što je VM donijelo Odluku kojom se odobrava adaptacija objekta, pristupilo se daljim aktivnostima na realizaciji projekta. Projekat se trenutno nalazi u fazi opremanja kupljenog objekta. Prema riječima zaposlenih koji rade na implementaciji projekta, osnovni razlog kašnjenja jeste nefleksibilnost Zakona o javnim nabavama koji nije izuzeo adaptaciju objekata u inostranstvu od procedura predviđenih Zakonom. Procjena institucije je da će projekat biti završen do kraja 2012. godine.

Projekat br. 2

Naziv projekta: **Dogradnja i rekonstrukcija graničnih prijelaza**

Institucija koja realizuje projekat: Uprava za indirektno oporezivanje BiH

Procijenjena vrijednost projekta: 3,2 miliona KM

Rok završetka: 2013. godina

Projektom je predviđena dogradnja i rekonstrukcija sljedećih graničnih prijelaza: Deleuša, Uvac, Hum, Vardište, Ustibar, Neum III, Užljebić, Strmica, Gorica, Pavlovića Most, Rača, Izačić, Doljani, Kamensko i Ivanjica. Uprava za indirektno oporezivanje napravila je procjenu vrijednosti radova u iznosu 3,2 miliona. Za realizaciju projekta, VM je odobrilo je cijeli iznos sredstava u 2008. godini. Iako su sredstva odobrena, na realizaciji projekta nisu preduzimane skoro nikakve aktivnosti. U dosadašnjoj realizaciji projekta potrošeno je svega nekoliko desetaka hiljada KM, a preostali dio sredstava se prenosi iz godine u godinu. U vrijeme završetka revizije sredstva još uvijek nisu bila utrošena. Institucija procjenjuje da će projekat biti završen do kraja 2013. godine.

Projekat br. 3

Naziv projekta: **Izgradnja državnog zatvora**

Institucija koja realizuje projekat: Ministarstvo pravde BiH

Procijenjena vrijednost projekta: 77 miliona KM

Rok završetka: 2014. godina

Projektom je predviđeno da će zatvor biti institucija visokog stepena sigurnosti, zatvorenog tipa, namijenjena licima optuženim za, ili osuđenim zbog ratnih zločina, korupcije visokog nivoa te organizovanog kriminala i ozbiljnih zločina.¹ Prvim dinamičkim planom bilo je predviđeno da će se objekat završiti u 2009. godini, Međutim, nakon uključivanja Razvojne banke Vijeća Evrope (CEB) u finansiranje projekta putem kreditnih sredstava, od strane banke je zatražena revizija glavnog projekta. Za realizaciju projekta formirana je Jedinica za implementaciju 2006. godine koja je kasnije rasformirana i u 2010. godini je uspostavljena nova Jedinica za implementaciju projekta. Prvobitna vrijednost projekta prema projektu koji je finansirao Ured registrara Suda BiH iznosila je oko 30 miliona KM, nakon revizije projekta od strane CEB-a vrijednost projekta je prema projekciji iznosila 78 miliona KM. Obrazloženja koja su data za povećanje vrijednosti odnose se na povećanje površine objekta u cilju zadovoljavanja Evropskih zatvorskih pravila. Prema zadnjim projekcijama institucija, završetak projekta očekuje se u 2014. godini. Projekat se trenutno nalazi u fazi u kojoj je bio 2007. godine kada je bila pripremljena projektna dokumentacija i izvršene pripreme za početak radova.

Projekat br. 4

Naziv projekta: **Izgradnja azilantskog centra**

Institucija koja realizuje projekat: Ministarstvo sigurnosti BiH

Vrijednost projekta: 5 miliona KM

Rok završetka: 2012. godina

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i BiH, BiH je preuzela obvezu u oblasti legalnih migracija i prihvatila pravila o prijehu i pravima prihvaćenih lica. Kako trenutni uslovi u prihvatnom centru, u iznajmljenom prostoru, ne udovoljavaju osnovnim potrebama azilanata, Ministarstvo sigurnosti je predložilo projekat izgradnje azilantskog centra. Izgradnja objekta se finansira dijelom iz budžetskih sredstava (2,1 milion KM) institucija BiH, a dijelom iz IPA fondova (2,9 miliona KM). Realizacija projekta je u završnoj fazi i prema procjeni institucije, radovi će biti završeni tijekom 2012. godine.

¹ Državni zatvor Bosne i Hercegovine, operativni plan, WYG International, avgust 2009. godine

Projekat br. 5

Naziv projekta: **Uspostava Operativno-komunikacijskog centra**

Institucija koja realizuje projekat: Ministarstvo sigurnosti BiH

Vrijednost projekta: 5 miliona KM

Rok završetka: 2013. godina

Uspostava operativno-komunikacijskog centra je obaveza koju je BiH preuzela kroz članstvo u globalnim i regionalnim inicijativama. Osnovni razlog osnivanja centra jeste stalno prikupljanje podataka o svim vrstama i pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne ili druge nesreće, kao i podataka o posljedicama koje su nastale pojavom prirodne ili druge nesreće po ljude i materijalna dobra na ugroženom području, obrade tih podataka i njihove distribucije nadležnim organima vlasti i pravnim licima u BiH. Aktivnosti na realizaciji projekta započete su u 2009. godini, a prema zadnjim procjenama institucije, cijeli projekat će biti završen u 2013. godini.

Projekat br. 6

Naziv projekta: **Izgradnja objekta za trajni smještaj SIPA-e**

Institucija koja realizuje projekat: Državna agencija za istrage i zaštitu BiH (SIPA)

Vrijednost projekta: 23 miliona KM

Rok završetka: 2012. godina

Projekat se odnosi na izgradnju objekta za trajni smještaj Državne agencije za istrage i zaštitu BiH. Agencija je bila smještena u iznajmljenim prostorima za što su izdvajana značajna budžetska sredstva. Osim toga, iznajmljeni objekti nisu udovoljavali svim zahtjevima ove specijalizirane Agencije, te se zbog toga pristupilo projektu izgradnje objekta kako bi se trajno riješilo ovo pitanje. Aktivnosti na realizaciji projekta započele su još 2003. godine. U vrijeme pisanja Izvještaja, u toku su radovi na vanjskom uređenju objekta. Agencija je preselila u objekat u maju 2010. godine. Očekivanja u instituciji su da će svi radovi na projektu biti okončani do kraja 2012. godine.

Projekat br. 7

Naziv projekta: **Infrastruktura prostornih podataka BiH, faza I uspostava mreže permanentnih GPS (GNSS) stanica BiH-BIHPOS**

Institucija koja realizuje projekat: Ministarstvo civilnih poslova BiH

Vrijednost projekta: 3 miliona KM

Rok završetka: 2013. godina

Projekat realizuju Ministarstvo civilnih poslova BiH uz saradnju sa Federalnom upravom za geodetske i imovinsko-pravne poslove i Republičkom upravom za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske. Osnovna namjena ovog projekta je osiguranje nacionalnog servisa baziranog na GNSS mjerenjima za pozicioniranje na cijeloj teritoriji BiH. Realizacijom ovog projekta povećat će se tačnost geodetskih radova te olakšati i ubrzati njihovo izvođenje.

Projekat se finansira iz budžetskih sredstava institucija BiH i sredstava IPA-2007. Na prostoru BiH instalirane su 34 permanentne stanice. Prema procjenama institucije, ovaj projekat će se u potpunosti realizovati tokom 2013. godine.

Projekat br. 8

Naziv projekta: **Izgradnja objekta za trajni smještaj AZŠO**

Institucija koja realizuje projekat: Agencija za školovanje i stručno osposobljavanje kadrova (AZŠO)

Vrijednost projekta: 8 miliona KM

Rok završetka: 2014. godina

Projekat izgradnje objekta pokrenuo je direktor Agencije odmah nakon što je imenovan na dužnost, u drugoj polovini 2009. godine. Projekat podrazumijeva izgradnju objekta kojim bi se trajno riješio smještaj uposlenih i osigurao prostor za obuku policijskih službenika. U vrijeme pisanja ovog Izveštaja u toku su bili radovi na izradi izvedbenog projekta. Prema zadnjim procjenama institucije, objekat bi trebao biti završen u 2014. godini.

Prilog 3: Reference

- Zakon o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 612/04 i 49/09),
- Zakoni o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za period od 2007.-2011. godine,
- Izvještaji o reviziji institucija BiH za period od 2003. do 2010. godine,
- Izvještaji o izvršenju budžeta institucija BiH za period od 2007.-2010. godine,
- Budžetski zahtjevi institucija BiH iz uzorka za period od 2003.-2011. godine,
- Obrazloženja za prijenos neutrošenih sredstava institucija koje realiziraju projekte
- Zakon o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, i 60/10),
- Izgradnja objekata, prof. Dr. Dušanka Đorđević, mr. Milica Pejanović, prezentacija, 31.5.2006. godine,
- Model plana kapitalnih investicija u općinama, GAP, 2005. godine,
- Investiranje u javne investicije: Indeks efikasnosti javnih investicija, MMF, 2010. godine,
- Model upravljanja rizicima kod javnih projekata, Sanjana Buć, magistarski rad, Varaždin, 2007. godine,
- Osnove upravljanja projektima u graditeljstvu, materijal za prezentaciju, Građevinski fakultet, Sveučilište u Rijeci, 2008. godine
- Faze i struktura projekata u graditeljstvu, materijal za prezentaciju, Građevinski fakultet, Sveučilište u Rijeci, 2008. godine.