



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

VIŠEGODIŠNJA KAPITALNA ULAGANJA INSTITUCIJA BIH

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

Sarajevo, kolovoz 2012.

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 realiziraju kroz duži niz godina, mogu se odnositi na kupnju zemljišta, kupnju, građenje, rekonstrukciju ili renoviranje postojećih objekata, nabavu opreme, ulaganja u projekte ili nabavu nematerijalnih stalnih sredstava.

U postupku revizije smo ispitivali je li postojeći sistem realizacije projekata usmjeren ka zadovoljavanju načela efikasnosti, odnosno realiziraju li se ulaganja u kapitalne projekte 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 sustavno uređen, da su prakse različite, te da su kašnjenja u realizaciji projekata značajna i imaju negativne ekonomske i društvene posljedice.

Mjerodavne 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 pravovremeno realiziraju planirane aktivnosti. Nisu poznati ni slučajevi pokretanja odgovornosti za nepravovremeno završavanje odobrenih projekata.

Kašnjenja u realizaciji projekata su značajna. Preambiciozne procjene institucija rezultiraju nerealnim zahtjevima u pogledu dinamike korištenja proračunskih sredstava; neki projekti su započeti, a nisu imali zaokruženu konstrukciju financiranja; česti su primjeri nepravovremeno poduzimanih aktivnosti od strane institucija BiH. Ukratko, niti jedan od odobrenih projekata nije realiziran 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 proračunski izdaci, a zbog kašnjenja u izgradnji državnog zatvora, sve veći broj osuđenih osoba čeka na izdržavanje dosuđene kazne, čime se odašilje negativna poruka.

Stručnost i fokusiranost uposlenika angažiranih na kapitalnim projektima nije na zadovoljavajućoj razini - 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 zadovoljavajućoj razini, kako u okviru institucija koje realiziraju kapitalne projekte, tako i od strane VM i Parlamenta BiH. Izvješća institucija BiH koji obuhvaćaju informacije o realizaciji kapitalnih projekata ne daju dovoljno informacija o razlozima kašnjenja, a aktivnosti mjerodavnih institucija su više formalne i nisu utjecale na poboljšanje efikasnosti u realizaciji kapitalnih projekata.

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

Izvješće 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 sustavno reguliranje velikih kapitalnih projekata, prohodnost informacija i odluka, poboljšanje preduvjeta u kojima se kapitalni projekti provode, stručno planiranje, te uspostavu i provedbu kontrolnih mehanizama i mehanizama utvrđivanja odgovornosti u svim fazama realizacije kapitalnih investicija.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvješća Vijeću ministara BiH, Ministarstvu financija 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, izrađeno je konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Dževad Nekić

**ZAMJENICA
GLAVNOG REVIZORA**

Božana Trninić

Kazalo

SKRAĆENICE I ZNAČENJE RIJEČI I IZRAZA	5
PREDGOVOR	6
SAŽETAK	7
1. UVOD	9
1.1. Pozadina problema	9
1.2. Revizijska pitanja	10
1.3. Kriteriji revizije	10
1.4. Obujam i ograničenja revizije	12
1.5. Izvori i metode revizije	12
1.6. Struktura izvješća	13
2. OPIS PROCESA I SUIDONICI	15
3. NALAZI	17
3.1. Planiranje dinamike realizacije i financiranja 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. Nepravovremenost u poduzimanju aktivnosti od strane institucija BiH	20
3.2.2.2. Organizacija i kompetencije	22
3.3. Kontrola i izvješćivanje	23
3.4. Evaluacija procesa i aktivnosti mjerodavnih institucija na unaprjeđenju	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
Privici	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
Mjerodavne institucije	Parlament BiH, VM, MFT
VM	Vijeće ministara BiH
MFT	Ministarstvo financija i trezora BiH
Parlament BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Ured	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
UIO	Uprava za neizravno oporezivanje BiH
AZŠO	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu BiH
KM	Konvertibilna marka
BIHPOS	Projekt „Infrastruktura prostornih podataka Bosne i Hercegovine, faza I, uspostava mreže permanentnih (referentnih) GPS (GNSS) stanica Bosne i Hercegovine“
DKP	Diplomatsko konzularno predstavništvo

PREDGOVOR

Revizija je nužan dio regulatornog sustava čiji je cilj pravovremeno otkriti devijacije od usvojenih standarda i kršenja načela zakonitosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti upravljanja financijama, kako bi se omogućilo poduzimanje korektivnih mjera u pojedinačnim slučajevima, a odgovorne natjeralo da prihvate odgovornost, kako bi se nadoknadila šteta, ili kako bi se poduzeli koraci na sprječavanju ili, barem, otežavanju takvih prekršaja.

Prema ISSAI standardima, revizija učinka je neovisno ispitivanje efikasnosti i efektivnosti vladinih mjera, programa ili organizacija uz dužno praćenje ekonomičnosti, sa ciljem ostvarivanja poboljšanja. Revizija učinka obuhvaća¹:

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

Revizija učinka bi se najkraće mogla definirati kao neovisna i profesionalna aktivnost kojom se utvrđuje obavljaju li institucije javnog sektora prave poslove i obavljaju li te poslove 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. Spomenuti termini suštinski imaju isto značenje.

Cilj revizije učinka je utvrditi predstavljaju li korišteni resursi najekonomičnije korištenje javnih sredstava, pružaju li se njihovim korištenjem pravovremeno najbolje usluge, jesu li su ispunjeni strateški ciljevi, te postoji li postoji utjecaja na provedbu tih ciljeva. Važna uloga revizije učinka je ukazati na postojeće propuste i sukladno tome dati odgovarajuće preporuke. Provedba danih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sustavu kao cjelini, stvarati nove vrijednosti i unaprijediti funkcioniranje sustava ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa. Revizija učinka je način da porezni 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. Izvješća 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 izvješća revizije učinka imaju poseban značaj u uvjetima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebice u uvjetima reformi u brojnim segmentima i strukturama javnog sektora u nekoj zemlji.

¹ ISSAI 100, točka 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. Temeljni razlozi za provedbu ove studije bili su pokazatelji o neiskorištenosti odobrenih proračunskih sredstava namijenjenih za realizaciju projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja, značaj pojedinih projekata za društvo i izvješća financijske 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 tijekom proteklih godina dobro planirana, pravovremeno provedena, aktivno nadzirana i evaluirana s ciljem njihove efikasne realizacije.

Nalazi

- Procesu planiranja realizacije projekata ne pristupa se sustavno. Većina institucija nema izrađene detaljne planove za realizaciju projekata u pogledu dinamike, organizacije i njihovog financiranja;
- Institucije uglavnom imaju preambiciozne procjene u pogledu mogućnosti da realiziraju neke od aktivnosti projekta, pa samim tim i nerealne zahtjeve u pogledu dinamike korištenja proračunskih sredstava;
- Dva od osam testiranih projekata nisu imali zaokruženu financijsku konstrukciju, što je prouzročilo značajna kašnjenja u njihovoj realizaciji;
- Nedostaje stručnost u svim fazama realizacije projekata kao i fokusiranost uposlenih, jer većina njih poslove u svezi s realizacijom projekata, čak i najzahtjevnijih građevinskih projekata, radi paralelno s poslovima iz osnovne djelatnosti institucije;
- Poslovi na realizaciji projekata, posebice građevinskih projekata, opterećuju institucije koje provode projekte i udaljavaju ih od poslova njihove osnovne djelatnosti;
- Nijedan od testiranih projekata nije realiziran planiranom dinamikom;
- Kašnjenja u realizaciji projekata su značajna, ponekad i pet godina;
- Uočeni su primjeri gdje institucije ne poduzimaju aktivnosti na realizaciji projekata kao i primjeri nepravovremenosti u poduzimanju aktivnosti u institucijama BiH;
- Ne vrši se kontrola realnosti dinamičkih planova niti kontrola pravovremenosti u poduzimanju aktivnosti na realizaciji projekata;
- Izvješća o realizaciji projekata ne daju dovoljno informacija o razlozima kašnjenja;
- Nedorečenost i dvosmislenost zakonskih rješenja i proračunskih pravila utječu na neefikasnost institucija;
- Društvene posljedice kašnjenja ogledaju se u neispunjavanju ili prolongiranju ostvarivanja ciljeva institucija zbog kojih su utemeljene;
- Ekonomske posljedice kašnjenja ogledaju se u bespotrebnim proračunskim izdacima koji za neke projekte iznose i više stotina hiljada KM, kao i troškovima neiskorištenih sredstava;
- Institucije su poduzimale 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 nepravovremeno poduzimanje aktivnosti od strane institucija BiH uključenih u realizaciju projekata;
- Nisu uspostavljeni kontrolni mehanizmi koji bi osigurali primjenu načela efikasnosti u realizaciji projekata;
- Postoje društvene i ekonomske posljedice neefikasnosti sustava realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja;
- Izvješća o evaluaciji procesa se ne bave aspektom efikasnosti, pa poduzimane aktivnosti nisu usmjerene na poboljšanje procesa sa aspekta efikasnosti.

Preporuke

Ured za reviziju je sačinio određene preporuke koje mjerodavnim institucijama mogu pomoći u kreiranju sustava 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 realiziraju projekte VKU, preporuča da:

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

Ured za reviziju preporuča Vijeću ministara BiH da razmotri sljedeće:

- sustavno reguliranje 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 preduvjeta u kojima se kapitalni projekti planiraju i provode.

Ured za reviziju preporuča 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 proračunu institucija BiH. Mogu se odnositi na kupovinu zemljišta, kupnju ili građenje objekata, rekonstrukciju ili renoviranje postojećih objekata, nabavu opreme, ulaganja u projekte ili nabavu nematerijalnih stalnih sredstava. Ukupna vrijednost svih odobrenih projekata koji se kroz više godina planiraju financirati, ili se već financiraju iz proračuna institucija BiH i drugih izvora, je skoro 400 miliona KM.² Izdaci za financiranje kapitalnih projekata na godišnjoj razini iznose oko 3% ukupnih proračunskih izdataka. Postojeći projekti se realiziraju u šesnaest institucija BiH, a većina ih se odnosi na gradnju i kupnju objekata. Više o strukturi višegodišnjih kapitalnih ulaganja institucija BiH vidjeti u Privitku broj 1. ovog izvješća: *Struktura višegodišnjih kapitalnih ulaganja u institucijama BiH*.

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

Prateći realizaciju projekata odobrenih od strane mjerodavnih 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 izvješćima ukazivali su Ured za reviziju i MFT.

Kao osnovni kriterij za identificiranje problema efikasnosti u realizaciji projekata, u navedenim izvješćima korišteni su pokazatelji o planiranoj dinamici korištenja proračunskih sredstava i njihovoj stvarnoj iskorištenosti tijekom proračunske godine.

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

Ovako nizak stupanj realizacije proračunskih 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 proračunu 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, Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu, privitak, Tablica broj 5, Sarajevo 2011.

³ „Gužva u zatvoru“, Justice Report, BIRN, 2012. godina;
www.bim.ba/JUSTICE_REPORT%20spec.asp%3Ftpl%3D95%26tpid%3D14;
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 domeni.

Naprijed navedeno je motiviralo 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, tijekom provođenja ove revizije traženi su odgovori na jedno revizijsko pitanje i nekoliko potpitanja:

Jesu li višegodišnja kapitalna ulaganja tijekom proteklih godina dobro planirana, pravovremeno provedena, 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 pravovremeno provedeni i jesu li institucije BiH pravovremeno poduzimale aktivnosti na njihovoj realizaciji?
3. Jesu li uspostavljeni kontrolni mehanizmi koji osiguravaju primjenu načela efikasnosti u realizaciji projekata?
4. Radi li se evaluacija procesa sa aspekta efikasnosti i poduzimaju li se aktivnosti na njihovom unaprjeđenju?
5. Koje su posljedice zbog slabosti sustava?

1.3. Kriteriji revizije

U nedostatku jasnih opredjeljenja VM i Parlamenta BiH ili normativnih kriterija za pojedine projekte, Ured za reviziju je uspostavio kriterije revizije. Revizorski tim je za potrebe provedbe ove studije razvio vlastite kriterije efikasnog sustava realizacije projekta višegodišnjih kapitalnih ulaganja. Kriteriji su razvijeni na temelju 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 financiranje projekta, dinamika realizacije projekta, određeni nositelji aktivnosti i precizno utvrđeni njihovi zadaci;

- Planirana dinamika realizacije projekata temelji 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 temelje se na realnim procjenama potrebnih sredstava za financiranje projekata u tekućoj godini i praćeni su detaljnim procjenama izvedivosti svake od aktivnosti u tekućoj godini.
- **Institucije pravovremeno poduzimaju aktivnosti na realizaciji projekata.** Ovo podrazumijeva sljedeće:
 - Realizacija projekata počinje od momenta kada VM donese akt kojim odobrava projekt ili zadužuje instituciju da poduzme aktivnosti na realizaciji projekta;
 - VM donosi odluke o odobravanju projekata i dinamici njihove realizacije na temelju kvalitetnih analiza i visokog stupnja sigurnosti u izvjesnost realizacije prema planiranoj dinamici;
 - Sve aktivnosti na realizaciji projekata unutar institucije, kao i aktivnosti MFT i VM, poduzimaju se pravovremeno, sa punom odgovornošću sudionika prema načelima efikasnosti i ekonomičnosti;
 - Provedba aktivnosti na realizaciji projekata povjerena je stručnjacima iz različitih područja unutar institucije, a po potrebi i izvan institucije kada obujam 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 uposlenih na realizaciju projekta, a prilagođena je veličini projekta i njegovim specifičnostima.
 - **Uspostavljen je kontrolni sustav koji osigurava primjenu principa efikasnosti.** Ovo podrazumijeva sljedeće:
 - Uspostavljen je sustav kontrole i izvješćivanje koji osigurava pravovremeno poduzimanje korektivnih mjera od strane mjerodavnih institucija u svim fazama procesa. Ovo zahtijeva analizu razloga i izradu detaljnih izvješća o kašnjenju i razlozima kašnjenja u realizaciji projekata, te pravovremene interne kontrole u pogledu pravovremenosti u poduzimanju aktivnosti na realizaciji projekata (kako tijekom proračunske godine, tako i cijelog razdoblja provedbe projekta); Uspostavljen je mehanizam utvrđivanja odgovornosti za nepravovremeno poduzimanje aktivnosti od strane institucija BiH uključenih u proces realizacije projekata.
 - **Mjerodavne institucije vrše periodičnu evaluaciju procesa i poduzimaju mjere za njegovo unaprjeđenje.** Ovo podrazumijeva sljedeće:
 - VM i Parlament BiH vrše periodične evaluacije procesa realizacije kapitalnih projekata;
 - Kroz vlastite evaluacije i izvješća institucija, identificiraju se uska grla i problemi koji uzrokuju zastoje u realizaciji kapitalnih projekata;
 - Poduzimaju se potrebna sustavna i ad hoc prilagođavanja s ciljem podizanja efikasnosti i ukupnog poboljšanja procesa.

1.4. Obujam i ograničenja revizije

U fazi predstudije prikupljeni su osnovni nalazi o svim kapitalnim projektima koje realiziraju 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 domeni (bez obzira promatra li se provedba projekata s aspekta projekata ili sa aspekta institucija koje ih realiziraju).

Vremenski obuhvat revizije je razdoblje trajanja svakog pojedinačnog projekta, odnosno razdoblje od trenutka 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 sustava i njegove usmjerenosti ka načelima efikasnosti.

Studija na primjeru projekata iz uzorka ukazuje na glavne slabosti sustava u pojedinim fazama realizacije projekata, promatrano s aspekta efikasnosti realizacije projekata. Revizija u ovom istraživanju nije utvrđivala razloge zbog kojih institucije nisu poduzimale ili nisu pravovremeno poduzimale aktivnosti na realizaciji projekata.

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

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

Smatramo da identificiranjem 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 utjecalo na nalaze, zaključke i preporuke iznesene u ovom izvješću.

1.5. Izvori i metode revizije

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

BiH koje realiziraju 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 izravno uključeni u sve faze realizacije projekata, i to u stručnom i finansijskom smislu, kao i sa predstavnicima MFT-a.

Podaci su prikupljani:

- proučavanjem izvješća o izvršenju proračuna za više godina;
- proučavanjem izvješća finansijske revizije Ureda za pojedinačne projekte;
- proučavanjem izvješća finansijske revizije Ureda o izvršenju proračuna institucija BiH;
- analiziranjem proračunskih zahtjeva institucija iz uzorka za vrijeme realizacije projekata;
- analiziranjem zahtjeva za prijenos neutrošenih sredstava u sljedeću proračunsku godinu;
- analiziranjem tablica izvršenja proračuna za više godina za svakog klijenta iz uzorka pojedinačno;
- analiziranjem dostavljenih tablica od strane klijenata i tablica 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 financiranju institucija Bosne i Hercegovine;
- proučavanjem izvještaja o realizaciji projekata koji institucije dostavljaju MFT-u i VM;
- proučavanjem dokumenata okvirnog proračuna za više razdoblja.

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 reguliraju područje proračunske potrošnje i područje vezano za svaki od pojedinačnih projekata.

Napravljena je kronologija 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 poduzeta, a kada je mogla biti poduzeta.

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

1.6. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni razlozi koji su opredijelili Ured da provede reviziju učinka u domeni višegodišnjih kapitalnih ulaganja institucija BiH. Predstavljena su i revizijska pitanja, obujam 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. prezentira zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja.

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

2. OPIS PROCESA I SUDIONICI

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 (Europska komisija, UNDP i dr.).

Prema zakonu o financiranju institucija BiH⁴, institucije su obvezne u proračunskom zahtjevu dati osnovne podatke o projektu, uključujući procjenu njegove vrijednosti i dinamiku utroška proračunskih sredstava. Do usvajanja Izmjena i dopuna Zakona o financiranju institucija BiH⁵, sredstva za realizaciju projekata odobravana su na temelju opisa projekta navedenog u proračunskom zahtjevu.

Izmjenama i dopunama prethodnog Zakona, odobravanje projekata VKU vrši VM na temelju informacija koje mu dostavljaju institucije navodeći vrijednost projekta i dinamiku njegove realizacije. Prije dostavljanja informacije na odlučivanje VM, institucija je obvezna 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 proračunsku godinu. Odluku o tome donosi MFT. Temelj 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 financiranju institucija BiH je pretrpio određene izmjene u 2009. godini, nakon čega odobravanje projekata VKU, na zahtjev institucija, vrši VM. Odobrenja su dana i za one projekte čija je realizacija bila u tijeku.

Izješćivanje o realizaciji projekata institucije vrše putem svojih redovitih izvješća o radu, putem proračunskog zahtjeva u kojem traže sredstva za realizaciju projekata i putem zahtjeva za prijenos neutrošenih sredstava gdje u kratkim crtama izvješćuju o utrošenim i neutrošenim sredstvima.

Podatke o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima predstavlja i MFT u izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH. U finansijskom dijelu izvješća MFT o godišnjem izvršenju proračuna, višegodišnja kapitalna ulaganja se navode kao posebno poglavlje. U njemu se daje osnovni pregled realizacije proračunskih sredstava za ovu namjenu u tijeku te proračunske godine.

U siječnju 2012. godine, MFT je izradilo Instrukciju o višegodišnjim projektima kojom su uvedena dodatna pravila za odobravanje i realizaciju projekata VKU, ali zbog privremenog financiranja i neusvajanja proračuna, ova instrukcija još nije mogla biti primijenjena i bit će temelj za postupanje institucija u narednom razdoblju.

Realizacija projekata VKU odvija se u veoma kompleksnom okruženju gdje je prisutan veliki broj sudionika u procesu i gdje se donosi veliki broj odluka. Osim institucija BiH, koje smo već naveli kao glavne sudionike 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 (Pravobraniteljstvo BiH - daje mišljenje na prijedloge ugovora; Agencija za javne nabave BiH i Ured za razmatranje žalbi BiH - imaju zakonom propisanu mjerodavnost u procesu javnih nabava).

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 razina 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 provedbi projekata.

Svi nabrojani sudionici, skupa s važećim zakonskim i drugim propisima, čine zaokružen sustav u kojem se odvija proces odobravanja i realizacije projekata VKU na razini institucija BiH.

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentirat će se osnovni nalazi do kojih se došlo tijekom revizije, a koji ukazuju na slabosti sustava realizacije projekata VKU. Prezentirani nalazi se odnose na efikasnost institucija BiH u realizaciji projekata VKU, posljedice kašnjenja i aktivnosti mjerodavnih institucija na nadilaženju 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 temelju 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 utjecaja samih institucija BiH, o čemu je više rečeno u poglavlju koje se bavi obujmom ove revizije.

U narednoj tablici su predstavljena odstupanja od kriterija revizije promatrana prema projektima i fazama procesa.

Tablica 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 financiranja prije početka izvođenja radova	Uspostavljena je adekvatna projektna organizacija	Realizacija projekata započela na vrijeme	Institucije su pravovremeno poduzimale aktivnosti na realizaciji projekata	Provjerava se pravovremenost poduzimanja aktivnosti institucija na realizaciji projekata	Izvješća o realizaciji se analiziraju i traže se pojašnjenja za odstupanja od planirane dinamike	Poduzimaju se mjere za unaprjeđenje efikasnosti
Kupnja objekta za potrebe DKP, u Bruxellesu	Djelomično	Da	Da	Da	Djelomično	Ne	Djelomično	Djelomično
Izgradnja državnog zatvora BiH	Ne	Ne	Da	Da	Djelomično			
Izgradnja objekta za trajni smještaj SIPA-e	Ne	Djelomično	Ne	Da	Djelomično			
Dogradnja i rekonstrukcija graničnih prijelaza	Ne	Da	Ne	Da	Djelomično			
Izgradnja objekta za trajni smještaj AZŠO	Ne	Da	Ne	Da	Djelomično			
Izgradnja azilantskog centra	Djelomično	Da	Ne	Da	Djelomično			
Uspostava operativno-komunikacijskog centra	Ne	Da	Djelomično	Da	Djelomično			
BIHPOS	Djelomično	Da	Djelomično	Da	Djelomično			

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što je iz tablice vidljivo, uočene su brojne slabosti u sustavu realizacije projekata promatrano kroz odstupanja od utvrđenih kriterija revizije. Slabosti su uočene i kod aktivnosti za koje su odgovorne institucije BiH koje realiziraju projekte, kao i kod aktivnosti za koje su odgovorne mjerodavne institucije BiH.

U nastavku detaljnije govorimo o uočenim slabostima i nedostacima sustava.

3.1. Planiranje dinamike realizacije i financiranja projekata

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

Većina institucija nije prezentirala 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 realiziraju neke od aktivnosti projekta. Ilustracije radi, navode se sljedeći primjeri:

- AZŠO je tražila financijska sredstva za početak izgradnje objekta, a još uvijek nije imala riješeno pitanje zemljišta na kojem se objekt trebao graditi;
- Ministarstvo sigurnosti je tražilo i dobilo proračunska sredstva za realizaciju cijelog projekta uspostave operacijsko-komunikacijskog centra BiH 122, premda je u vrijeme planiranja bilo jasno da se cijeli projekt ne može realizirati u predviđenom vremenu jer su u njegovu realizaciju uključeni i entiteti koji u tom razdoblju nisu stvorili odgovarajuće pretpostavke za realizaciju projekta.

Kao osnovni razlog za preambiciozno planiranje većina institucija je navela nesigurnost u pogledu dostupnosti proračunskih sredstava s obzirom na to da postoji rizik od nepravovremenog usvajanja proračuna, privremenog financiranja i mogućih proračunskih 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 proračunsku godinu.

Dva od osam testiranih projekata koji nisu imali zaokruženu financijsku 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 sudjelovati u financiranju projekta. Prvobitnim planom je bilo predviđeno da će se izgradnja državnog zatvora financirati proračunskim i donatorskim sredstvima. Međutim, zbog nedostatka i neizvjesnosti donatorskih sredstava odlučeno je da se za financiranje 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 financiranje 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 proračunska sredstva za financiranje projekata, ali se SIPA zbog izmjena u vrijednosti projekta tijekom njegove realizacije, često suočavala sa neizvjesnošću u pogledu osiguranja potrebnih sredstava. To je značajno usporavalo poduzimanje 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 godišnjoj razini. 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 tablici predstavljeni su podaci o odstupanjima od plana realizacije projekata koji su utvrdile same institucije u svojim zahtjevima za proračunskim sredstvima i zahtjevima za odobrenje kapitalnih projekata:

Tablica 2: Pregled kašnjenja u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja

Naziv projekta	Planirani početak	Stvarni početak	Planirani završetak	Planirani završetak prema posljednjoj procjeni
Kupnja objekta za potrebe DKP u Bruxellesu	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 tablice je vidljivo da niti jedan od osam testiranih projekata nije realiziran 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

Kako je navedeno u drugom poglavlju ovog izvješća, u cijelom procesu realizacije projekata VKU prisutan je veliki broj sudionika. Svaki od njih može biti usko grlo procesa i njegovu realizaciju odgoditi za značajno vremensko razdoblje. U ovakvom okruženju, od presudne važnosti za efikasnu realizaciju projekata jeste pravovremeno poduzimanje aktivnosti od strane institucija BiH, uključujući institucije koje realiziraju projekte i mjerodavne institucije, kao i pravovremeno i stručno nastupanje prema drugim sudionicima procesa.

Zanemarujući utjecaje ostalih sudionika u procesu, veliki dio odgovornosti imaju same institucije kao i mjerodavne institucije koje nisu uvijek postupale pravovremeno. Neke od njih nisu poduzimale nikakve aktivnosti potrebne za realizaciju odobrenih projekata.

U nastavku navodimo neke od uočenih problema koji su za posljedicu imali kašnjenja u vremenu realizacije projekata. Kako je navedeno u poglavlju o obujmu revizije, podsjećamo kako revizija nije utvrdila nepravovremenost u postupanju za sve testirane projekte, premda veliki vremenski intervali između određenih aktivnosti upućuju na tu mogućnost. Smatramo da su navedeni primjeri dovoljan pokazatelj da su kašnjenja, pored svih ostalih faktora, prouzročena i neaktivnošću i nepravovremenim postupanjem institucija koje realiziraju projekte.

3.2.2.1. Nepravovremenost u poduzimanju aktivnosti od strane institucija BiH

Tijekom revizije ustanovili smo da postoje slučajevi gdje institucije BiH nisu poduzimale nikakve aktivnosti na realizaciji projekta, kao i slučajevi gdje institucije nisu bile pravovremene u poduzimanju aktivnosti.

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

- Uprava za neizravno oporezivanje BiH nije poduzimala aktivnosti na realizaciji projekta rekonstrukcije graničnih prijelaza. Prema planu, projekt je trebao biti realiziran tijekom 2008. godine. Po zahtjevu Uprave za neizravno oporezivanje, proračunska sredstva su pravovremeno osigurana. Sredstva su se prenosila iz godine u godinu na temelju šturih objašnjenja razloga neutroška sredstava, odnosno nepoduzimanja aktivnosti. Tijekom revizije nismo se uvjerali u utemeljenost razloga koji su u zahtjevima za prijenos neutrošenih sredstava navedeni kao razlog za nerealizaciju projekta. Cijeli projekt procijenjen je na 3,2 miliona KM, a tek je

proračunom za 2012. godinu urađeno redefiniranje projekta, smanjen obujam radova predviđenih projektom i umanjena vrijednost projekta. Razlozi za nepoduzimanje aktivnosti koje su nam tijekom revizije ispitanici naveli upućuju na inertnost tadašnjeg menadžmenta zbog neriješenog statusa rukovoditelja institucije, kao i nedostatak uposlenih 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 poduzimale nikakve aktivnosti, u nastavku navodimo primjere gdje su uočeni značajni vremenski rasponi između pojedinih aktivnosti u realizaciji projekata, u čiju se opravdanost tijekom revizije nismo mogli uvjeriti:

- Premda 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 razdoblju aktivnosti AZŠO su bile blokirane.
- VM je donijelo odluku o izboru lokacije za smještaj SIPA-e nepunu godinu dana nakon što je Interresorna radna grupa završila svoje aktivnosti i dostavila VM prijedlog lokacija koje zadovoljavaju uvjete da se na njima gradi objekt SIPA-e.⁶ Ovo je značajno utjecalo na ukupno vrijeme realizacije projekta.
- Odluku o izmjeni i dopuni odluke o kupnji objekta za potrebe veleposlanstva i misije BiH pri EU u Bruxellesu, 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 objekt adaptira, MVP uputilo zahtjev VM za njenu izmjenu. Kupnja objekata u inozemstvu se odvija u dinamičnom okruženju i svako odugovlačenje u procesu donošenja odluka može imati značajne posljedice.
- Obnovljeni postupak za javnu nabavu softvera za uspostavu centra 122, Ministarstvo sigurnosti pokrenulo je u svibnju 2010. godine, premda je Povjerenstvo za javnu nabavu zaključak o tome da ovaj postupak treba pokrenuti donijelo početkom prosinca 2009. godine.

Tijekom 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 utjecati na efikasnost realizacije projekata.

Revizija se na osnovu danih 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 Interresorne radne grupe sastavljena je u 12. mjesecu 2004. godine, a VM je navedenu informaciju usvojilo na 105. sjednici u siječnju 2006. godine i time izabralo predloženu lokaciju.

⁷ U kontekstu ove revizije, termin "projektna organizacija" označava proces koji se sastoji od niza koordiniranih i kontroliranih aktivnosti poduzetih 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 organizacijska rješenja za realizaciju projekata. Uposleni koji obavljaju zadatke vezane za projekte uglavnom su uposlenici koji se radom na realizaciji projekata bave uz svoje svakodnevne obveze 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 poduzimanje aktivnosti. Ovo je naročito izraženo kod građevinskih projekata koji nemaju nikakvu vezu sa osnovnom djelatnosti institucija koje ih realiziraju.

Radi ilustracije navodi se sljedeći primjer:

Ravnatelj 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 uposlenih može se zaključiti da je izgradnja objekta značajno opterećivala kako uposlene koji su radili na realizaciji projekata, tako i sam menadžment institucije.

Na razini institucija BiH ne postoje posebni propisi koji reguliraju iskustvo i znanje koje je potrebno za upravljanje projektnim kapitalnim investicijama. Vođenje ovakvih projekata zahtjeva multidisciplinarnu kvalifikaciju uposlenih zaduženih za njihovu provedbu, kao i prethodno iskustvo u njihovoj realizaciji. Takvo nešto nije predviđeno natječajima za radna mjesta na koja su primljeni uposleni koji rukovode ovakvim projektima.

Rukovoditelji 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 tijeku 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 realizirati.

Institucijama koje realiziraju projekte nije osigurana ni nužna stručna pomoć u realizaciji projekata, posebice iz područja građevinarstva. Ne postoji organizirana 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 utjecaj na ekonomičnost projekata. Ključne faze procesa kao što su izrada projektnog zadatka, procjena idejnog rješenja, izrada tenderske dokumentacije i procjena vrijednosti projekta na temelju 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 proračuna kojim raspolažu institucije BiH.

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

3.3. Kontrola i izvješćivanje

Kontrolni mehanizmi koji bi smanjili ili eliminirali kašnjenja u realizaciji projekata nisu uspostavljeni niti u samim institucijama niti izvan njih, odnosno na razini mjerodavnih institucija.

VM i MFT nemaju uspostavljen mehanizam kontrole realnosti planirane dinamike realizacije projekata, niti planirane dinamike potrošnje proračunskih sredstava. Odluke o odobravanju projekata višegodišnjih kapitalnih ulaganja VM donosi na temelju nedovoljnih i neadekvatnih informacija o potrebnim sredstvima i o dinamici realizacije projekta. Prezentirane informacije često nemaju vezu sa stvarnim stanjem u praksi i mogućnostima da aktivnosti na terenu budu realizirane 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 tijekom 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 proračunskih sredstava, što rezultira značajnim kašnjenjem i velikim iznosima neutrošenih sredstava na kraju svake proračunske godine.

Ovo u značajnoj mjeri otežava identificiranje problema u realizaciji i kontrolne aktivnosti od strane mjerodavnih institucija.

Kontrolni mehanizmi nisu uspostavljeni ni u fazi izvješćivanja o realizaciji projekata. Postojeći sustav izvješćivanja 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. Izvješća 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 sudionika u procesu.

Izvješća upućena 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 proračunska sredstva.

3.4. Evaluacija procesa i aktivnosti mjerodavnih institucija na unaprjeđenju procesa

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

Najznačajnija je promjena napravljena usvajanjem izmjena Zakona o financiranju institucija BiH gdje je predviđeno da se neutrošena proračunska sredstva odobrena za projekt VKU automatski prenose u narednu fiskalnu godinu. Ovom izmjenom umanjena je neizvjesnost institucija u pogledu dostupnosti finansijskih sredstava za realizaciju projekata, ali u danim 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 reguliraju procedure odobravanja projekata i način njihovog praćenja.

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

3.5 . Posljedice kašnjenja u realizaciji projekata

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

3.5.1. Društvene posljedice

Kako su javne institucije u funkciji ostvarivanja društvenog interesa, svaka njihova aktivnost ili neaktivnost rezultira većim ili manjim stupnjem ostvarivanja ciljeva zbog kojih su utemeljene, 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 opsežnije zadaće 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, srpanj 2009. godine

Dogradnjom i rekonstrukcijom graničnih prijelaza osigurali bi se bolji uvjeti za neometan 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 obveza 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 obveza u procesu pristupa EU, ali i na ukupni ugled BiH.

Uspostavljanjem operativno-komunikacijskog centra BiH-112¹⁰ podiže se razina sigurnosti u BiH u smislu zaštite ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća.¹¹ Jedinstveni europski 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 europski 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 proračun institucija BiH, a samim tim i za društvo u cijelosti. U nastavku navodimo ekonomske posljedice neefikasnosti u realizaciji nekih od projekata iz uzorka.

Efikasna realizacija nekih od projekata iz uzorka ima direktni utjecaj na smanjenje proračunskih izdataka. Ilustracije radi, navodimo negativne efekte za proračun institucija BiH koje su uzrokovali projekti koje smo spomenuli u dosadašnjem dijelu izvješća.

Efikasnijom realizacijom projekata kupnje i adaptacije objekata za potrebe veleposlanstva i misije BiH u Bruxellesu, umanjili bi se proračunski izdaci za zakup prostora u objektima koji se trenutno koriste. Naime, za mjesečni zakup objekta u Bruxellesu 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. Premda su institucije, pri kupnji objekta, zbog stanja u kojem se on nalazi, ostvarile određene uštede, efekt 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 Sustav 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 mjerodavnim tijelima vlasti i pravnim osobama u BiH. Uspostavljanje jedinstvenog europskog broja za hitne slučajeve 112 je definirano Direktivom Europske unije (Odluka Vijeća od 29.07.1991. godine o uvođenju jedinstvenog europskog broja za hitne slučajeve, br. 91/396/EEC) i ojačano kroz naknadno usvojene zakone, točnije Direktivu br. 98/10/EC Europskog 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 troznamenkasti broj koji mora biti dodijeljen isključivo hitnim službama, a telekomunikacijski operateri moraju osigurati da je poziv dostupan i besplatan.

¹¹ Člankom 18. stavak 2. Zakona utvrđeno je „sukladno stavku 1. ovog članka 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 proračunskih sredstava imaju za posljedicu i velike iznose neutrošenih proračunskih sredstava u godinama realizacije projekata.

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

U narednoj tablici prezentiraju se iznosi raspoloživih i neutrošenih sredstava za sve projekte VKU koje realiziraju institucije BiH u razdoblju od 2008. do 2011. godine.

Tablica 3: Pregled sredstava za sva kapitalna ulaganja na razini institucija BiH

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

U postojećem sustavu nije osigurano efikasno upravljanje neutrošenim proračunskim sredstvima. Zbog nedostatka obveze periodičnog izvješćivanja od strane institucija o izmjenama planirane dinamike u realizaciji projekata, pa samim tim i u dinamici potrošnje odobrenih sredstava, ne postoji dobra podloga na temelju koje bi se sredstva mogla oročavati. Prema izjavama uposlenih u MFT, sredstva su se tijekom proteklih godina oročavala na mjesečnoj razini, a tek se u novije vrijeme oročavaju na tromjesečnoj razini.

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

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

Postojeća zakonska rješenja ne omogućuju 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. Premda se proces odvija u složenom okruženju sa velikim brojem sudionika, utvrđeno je da institucije BiH značajno doprinose neefikasnoj realizaciji projekata.

U ovom poglavlju prezentiraju se rezultati obavljene revizije na temelju analize 8 projekata koji realiziraju institucije BiH, a koji su izabrani kao uzorak revizije. Rezultati su pokazali da cijeli proces, sa aspekta aktivnosti koje poduzimaju ili trebaju poduzeti institucije BiH, nije usmjeren ka zadovoljavanju načela 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 temeljne pretpostavke za efikasnu realizaciju projekata. Procesu planiranja realizacije projekata ne pristupa se sustavno. Većina institucija nema izrađene detaljne planove za realizaciju projekata u pogledu dinamike, organizacije i financiranja. Inicijalni plan aktivnosti postojao je za tri od devet testiranih projekata. Rokovi za poduzimanje aktivnosti u realizaciji projekata, kod većine institucija, su globalno određeni, ali nisu spušteni na razinu 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 temelju ovakvih planova, zahtijevaju proračunska sredstva za financiranje projekata, što u situaciji kada ne postoji kontrolni mehanizam realnosti dostavljenih dinamičkih planova, rezultira značajnim iznosima neutrošenih proračunskih sredstava.

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

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

Istraživanje je pokazalo da se u slučajevima kada financijska konstrukcija nije zatvorena prije početka realizacije projekta ili kada ključni financijeri 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 proračunskim sredstvima. Za polovinu testiranih projekata, kašnjenja su veća od tri godine.

Pored slabosti u procesu planiranja koje utiču na pravovremen završetak projekata, utvrđene su i slabosti u fazi provedbe sustava koje utiču na kašnjenja u realizaciji projekata. U primjerima koji ilustriraju ovu pojavu, evidentno je da postojeći sustav omogućuje institucijama da svoje aktivnosti ne poduzimaju pravovremeno. 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 poduzela tek nakon 5 mjeseci od donošenja odluke o njenom poduzimanju.

Premda se cijeli proces odvija u složenom okruženju sa velikim brojem sudionika, istraživanje je pokazalo da su institucije BiH i njihova neaktivnost značajan razlog za kašnjenja u realizaciji projekata. Primjeri navedeni u izvješću ukazuju na nepravovremenost u poduzimanju 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 uposlenici koje u postojećoj organizaciji nisu do kraja fokusirani na realizaciju projekata jer istovremeno obavljaju i druge poslove iz mjerodavnosti institucije. Mjerodavne institucije nemaju organiziran pristup pružanja stručne pomoći institucijama koje realiziraju specifične projekte, a same institucije nemaju povjerenja u postojeće kapacitete mjerodavnih 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 provedbu, a u drugom slučaju rukovođenje projektom je spušteno na osobu koja rukovodi službom za financije. 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.

Mjerodavne institucije nisu uspostavile adekvatan regulatorni okvir. U pojedinim periodima tijekom realizacije projekata proračunska 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 proračunsku godinu i dodaju iznosu sredstava predviđenim za tu godinu. Međutim, ovakav sustav, uz neadekvatne kontrolne mehanizme, slabosti u planiranju projekata i nedostatak odgovornosti, ne stimulira efikasnost u realizaciji projekata.

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

4.3. Kontrolni mehanizmi u realizaciji projekata

Nisu uspostavljeni kontrolni mehanizmi koji osiguravaju primjenu načela efikasnosti u realizaciji kapitalnih projekata. Mjerodavne institucije nisu osigurale adekvatan sustav izvješćivanja i kontrole procesa. Postojeći sustav je formalan i nije u funkciji smanjenja i eliminiranja kašnjenja u realizaciji projekata. Izvješća ne daju dostatno informacija o razlozima kašnjenja što onemogućava pravovremeno poduzimanje mjera za nadilaženje nastalih problema. Nije uspostavljen kontrolni mehanizam za kontrolu pravovremenog poduzimanja 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 proračunskih sredstava.

4.4. Evaluacija procesa

Mjerodavne institucije rade evaluaciju procesa, ali ne sa aspekta efikasnosti. Sukladno tomu, aktivnosti koje poduzimaju nisu usmjerene na poboljšanje procesa sa aspekta efikasnosti. Mjerodavne institucije su poduzimale određene aktivnosti na unaprijeđenju procesa, međutim, poduzete aktivnosti nisu bile usmjerene na poboljšanje efikasnosti u realizaciji projekata, tako da ključne stvari koje trebaju doprinijeti efikasnijoj realizaciji projekata još uvijek nisu riješene.

Mjerodavne institucije nisu otklonile važne prepreke po pitanju uspostave kontrolnih mehanizama, odgovornosti, mogućnosti preusmjerenja sredstava, definiranju projektne organizacije, uključivanja struke i sl.

Samo se rješavanjem ovih pitanja može unaprijediti sustav 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 utemeljene, 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 tisuća KM. Također, ekonomske posljedice se mogu izraziti i troškovima nekorištenja odobrenih novčanih sredstava kao i bespotrebnim prolongiranjem provedbe 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 načela 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 mjerodavnim 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.

Preporuke koje se daju u ovom izvješću mogu biti primijenjene i na druge projekte VKU koji se realiziraju ili će biti realizirani na razini institucija BiH.

Ured za reviziju preporuča institucijama BiH koje realiziraju projekte VKU:

- **izradu detaljne dinamičke planove sa procjenom trajanja svake od aktivnosti do kraja realizacije projekata;**
- **definiranje sudionike u projektu;**
- **određivanje nositelja aktivnosti te osiguravanje njihove stručnosti i fokusiranosti;**
- **definiranje odgovornosti uposlenika uključenih u realizaciju projekta i uvođenje mehanizama internih kontrola unutar institucija BiH.**

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

- **sustavno regulirati planiranje velikih kapitalnih ulaganja**

To se može postići kroz formaliziranje sadržaja plana za kapitalne investicije na način da institucije koje planiraju kapitalna ulaganja imaju obvezu izvršiti 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.

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

Kontrola podrazumijeva objektivnu analizu realnosti dostavljenih dinamičkih planova i kontrolu pravovremenosti poduzimanja aktivnosti u svim fazama procesa realizacije projekata. Sredstva za realizaciju projekata institucije bi trebale dobivati na temelju

prethodno realno utvrđene dinamike realizacije svakog projekta. Za neplanirana odstupanja u dinamici realizacije projekata, institucije bi trebale dostaviti pravovremenu 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).

- **osigurati 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.

- **poboljšati preduvjete u kojima se kapitalni projekti planiraju i provode**

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 provedbu projekata u okviru institucije koja realizira projekt ili na razini institucija BiH za više projekata. Projektna organizacija treba osigurati stručnost i fokusiranost uposlenih na realizaciji projekta.

Ured za reviziju preporuča Parlamentu BiH:

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

Ovim će se, s ciljem efikasne realizacije odobrenih velikih kapitalnih projekata, na najvišoj razini omogućiti pravovremena i potrebna akcija za otklanjanje identificiranih slabosti i uskih grla nastalih u procesu njihove provedbe.

Tim revizije učinka:

Rukovoditelj Odjela revizije učinka

Mr. Hrvoje Tvrtković, vođa tima

Fadila Ibrahimović

Davorka Lučić, revizor učinka

PRIVICI

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

Tablica 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 neizravno oporezivanje BiH	62.319.740	16%	3
Agencija za identifikacijske isprave, 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 sudbeno i tužiteljsko 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
Središnje izborno povjerenstvo 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

Tablica 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%

Privitak broj 2: Podloge za izbor revizijskog 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
	Sustav digitalnog glasovanja u Velikoj i Plavoj Sali	150.000	150.000
Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće	Informatizacija i jačanje kapaciteta pravosudnih institucija u BiH	2.000.000	1.879.900
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Kupnja objekta u Bruxellesu, opremanje i rekonstrukcija	1.119.062	192.410
	Kupnja objekata u Berlinu, Beogradu i Zagrebu	4.800.000	0
Uprava za neizravno 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 identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA)	SDH sistem prijenosa	2.295.000	1.818.732
	Izgradnja centra i sjedišta IDDEEA sukladno 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 provedba projekta Popis stanovništva	935.237	5.218
Središnje izborno povjerenstvo	Izgradnja jedinstvenog izbornog informacijskog sustava**	850.000	447.954
Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	Kupnja 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 Bruxellesu, opremanje i rekonstrukcija	8,2	7,3	1,1	0,2	17%
2.	Uprava za neizravno 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	

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

Projekt br. 1

Naziv projekta: **Kupnja objekta u Bruxellesu, opremanje i rekonstrukcija**

Institucija koja realizira projekt: Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Procijenjena vrijednost projekta: 8 milijuna KM

Rok završetka: 2012. godina

Za realizaciju projekta formirano je posebno povjerenstvo sastavljeno od predstavnika više institucija. Nakon što je povjerenstvo istražilo tržište i obišlo objekte koji su po svojim značajkama odgovarali potrebama koje je utvrdilo MVP, donesena je odluka da se kupi objekt koji je predložilo povjerenstvo. Tijekom procedure pregovarački tim je uspio smanjiti cijenu objekta, međutim, uštedenu razliku bilo je potrebno iskoristiti za adaptaciju objekta. Nakon što je VM donijelo Odluku kojom se odobrava adaptacija objekta, pristupilo se daljnjim aktivnostima na realizaciji projekta. Projekt se trenutno nalazi u fazi opremanja kupljenog objekta. Prema riječima uposlenih koji rade na provedbi projekta, osnovni razlog kašnjenja jeste nefleksibilnost Zakona o javnim nabavama koji nije izuzeo adaptaciju objekata u inozemstvu od procedura predviđenih Zakonom. Procjena institucije je da će projekt biti završen do kraja 2012. godine.

Projekt br. 2

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

Institucija koja realizira projekt: Uprava za neizravno oporezivanje BiH

Procijenjena vrijednost projekta: 3,2 milijuna 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 neizravno oporezivanje napravila je procjenu vrijednosti radova u iznosu 3,2 milijuna. Za realizaciju projekta, VM je odobrilo je cijeli iznos sredstava u 2008. godini. Premda su sredstva odobrena, na realizaciji projekta nisu poduzimane skoro nikakve aktivnosti. U dosadašnjoj realizaciji projekta potrošeno je svega nekoliko desetaka tisuća 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 projekt biti završen do kraja 2013. godine.

Projekt br. 3

Naziv projekta: **Izgradnja državnog zatvora**

Institucija koja realizira projekt: Ministarstvo pravde BiH

Procijenjena vrijednost projekta: 77 milijuna KM

Rok završetka: 2014. godina

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

Projekt br. 4

Naziv projekta: **Izgradnja azilantskog centra**

Institucija koja realizira projekt: Ministarstvo sigurnosti BiH

Vrijednost projekta: 5 milijuna KM

Rok završetka: 2012. godina

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i BiH, BiH je preuzela obvezu u domeni legalnih migracija i prihvatila pravila o prihvatu i pravima prihvaćenih osoba. Kako trenutni uvjeti u prihvatnom centru, u iznajmljenom prostoru, ne udovoljavaju osnovnim potrebama azilanata, Ministarstvo sigurnosti je predložilo projekt izgradnje azilantskog centra. Izgradnja objekta se financira dijelom iz proračunskih sredstava (2,1 milion KM) institucija BiH, a dijelom iz IPA fondova (2,9 milijuna 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, kolovoz 2009. godine

Projekt br. 5

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

Institucija koja realizira projekt: Ministarstvo sigurnosti BiH

Vrijednost projekta: 5 milijuna KM

Rok završetka: 2013. godina

Uspostava operativno-komunikacijskog centra je obveza 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 projekt će biti završen u 2013. godini.

Projekt br. 6

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

Institucija koja realizira projekt: Državna agencija za istrage i zaštitu BiH (SIPA)

Vrijednost projekta: 23 milijuna KM

Rok završetka: 2012. godina

Projekt 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 proračunska 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 Izvješća, u tijeku su radovi na vanjskom uređenju objekta. Agencija je preselila u objekt u svibnju 2010. godine. Očekivanja u instituciji su da će svi radovi na projektu biti okončani do kraja 2012. godine.

Projekt br. 7

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

Institucija koja realizira projekt: Ministarstvo civilnih poslova BiH

Vrijednost projekta: 3 milijuna KM

Rok završetka: 2013. godina

Projekt realiziraju Ministarstvo civilnih poslova BiH uz suradnju s 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 točnost geodetskih radova te olakšati i ubrzati njihovo izvođenje.

Projekt se financira iz proračunskih sredstava institucija BiH i sredstava IPA-2007. Na prostoru BiH instalirane su 34 permanentne stanice. Prema procjenama institucije, ovaj projekt će se u cijelosti realizirati tijekom 2013. godine.

Projekt br. 8

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

Institucija koja realizira projekt: Agencija za školovanje i stručno osposobljavanje kadrova (AZŠO)

Vrijednost projekta: 8 milijuna KM

Rok završetka: 2014. godina

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

Privitak 3: Reference

- Zakon o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 612/04 i 49/09),
- Zakoni o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za razdoblje od 2007.-2011. godine,
- Izvješća o reviziji institucija BiH za razdoblje od 2003. do 2010. godine,
- Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za razdoblje od 2007.-2010. godine,
- Proračunski zahtjevi institucija BiH iz uzorka za razdoblje od 2003.-2011. godine,
- Obrazloženja za prijenos neutrošenih sredstava institucija koje realiziraju projekte
- Zakon o javnim nabavama 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.