



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

ВИШЕГОДИШЊА КАПИТАЛНА УЛАГАЊА ИНСТИТУЦИЈА БИХ

Број: 01-02/03-09-16-1-806/12

Сарајево, август 2012. године

ВИШЕГОДИШЊА КАПИТАЛНА УЛАГАЊА ИНСТИТУЦИЈА БИХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је провела ревизију учинка на тему: „Вишегодишња капитална улагања институција БиХ“. Капитална улагања - улагања која се реализују кроз дужи низ година, могу се односити на куповину земљишта, куповину, грађење, реконструкцију или реновирање постојећих објеката, набавку опреме, улагања у пројекте или набавку нематеријалних сталних средстава.

У поступку ревизије смо испитивали да ли је постојећи систем реализације пројеката усмјерен ка задовољавању принципа ефикасности, односно да ли се улагања у капиталне пројекте реализују планираном динамиком и јесу ли у свим фазама процеса обезбјеђене претпоставке за њихову ефикасну реализацију.

Истраживања су показала да процес реализације вишегодишњих капиталних улагања није системски уређен, да су праксе различите, те да су кашњења у реализацији пројеката значајна и имају негативне економске и друштвене посљедице.

Надлежне институције (Савјет министара и Парламентарна скупштина БиХ) нису створиле потребне претпоставке за ефикасну реализацију пројеката, нити су успоставиле адекватан механизам контроле који би обезбиједио да институције благовремено реализују планиране активности. Нису познати ни случајеви покретања одговорности за неблаговремено завршавање одобрених пројеката.

Кашњења у реализацији пројеката су значајна. Преамбициозне процјене институција резултирају нереалним захтјевима у погледу динамике кориштења буџетских средстава; неки пројекти су започети, а нису имали заокружену конструкцију финансирања; чести су примјери неблаговремено предузиманих активности од стране институција БиХ. Укратко, нити један од одобрених пројеката није реализован у планираном року.

Значајна кашњења у реализацији започетих пројеката значајно доприносе негативним економским и друштвеним посљедицама. Тако се због кашњења у градњи објекта за смјештај СИПА-е увећавају буџетски издаци, а због кашњења у изградњи државног затвора, све већи број осуђених лица чека на издржавање досуђене казне, чиме се одашиља негативна порука.

Стручност и фокусираност запосленика ангажованих на капиталним пројектима није на задовољавајућем нивоу - послови у вези реализације и најзахтјевнијих капиталних пројеката раде се паралелно са пословима основне дјелатности институције.

Надзор и контрола реализације одобрених пројеката такође нису на задовољавајућем нивоу, како у оквиру институција које реализују капиталне пројекте, тако и од стране СМ и Парламента БиХ. Извјештаји институција БиХ који обухватају информације о реализацији капиталних пројеката не дају довољно информација о разлозима кашњења, а активности надлежних институција су више формалне и нису утицале на побољшање ефикасности у реализацији капиталних пројеката.

Студија је показала да би се бољом организацијом, адекватним надзором и мониторингом процеса, одобрени пројекти завршавали ефикасније.

Извјештај садржи препоруке упућене институцијама које реализурају капиталне пројекте, Савјету министара и Парламенту БиХ. Подразумијева се да ове институције требају бити адекватно укључене у све фазе процеса реализације капиталних пројеката. Ово од њих захтијева системско регулисање великих капиталних пројеката, проходност информација и одлука, побољшање предуслова у којима се капитални пројекти имплементирају, стручно планирање, те успоставу и имплементацију контролних механизма и механизма утврђивања одговорности у свим фазама реализације капиталних инвестиција.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставила Нацрт извјештаја Савјету министара БиХ, Министарству финансија БиХ и институцијама код којих су детаљније анализирани пројекти вишегодишњих капиталних улагања, са могућношћу да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке обављене ревизије. Након изражавања ставова, израђен је коначан извјештај оведеној ревизији учинка.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Џевад Некић

**ЗАМЈЕНИЦА
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Божана Трнинић

Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ И ЗНАЧЕЊЕ РИЈЕЧИ И ИЗРАЗА	5
ПРЕДГОВОР	6
РЕЗИМЕ	7
1. УВОД	10
1.1. Позадина проблема	10
1.2. Ревизиона питања	11
1.3. Критеријуми ревизије	11
1.4. Обим и ограничења ревизије	13
1.5. Извори и методе ревизије	14
1.6. Структура извјештаја	15
2. ОПИС ПРОЦЕСА И УЧЕСНИЦИ	16
3. НАЛАЗИ	18
3.1. Планирање динамике реализације и финансирања пројеката	19
3.2. Кашњења у реализацији пројеката и активности институција БиХ	20
3.2.1. Кашњења у реализацији пројеката	20
3.2.2. Активности институција БиХ у реализацији пројеката	21
3.2.2.1. Неблаговременост у предузимању активности од стране институција БиХ	21
3.2.2.2. Организација и компетенције	23
3.3. Контрола и извјештавање	24
3.4. Евалуација процеса и активности надлежних институција на унапређењу процеса	25
3.5. Посљедице кашњења у реализацији пројеката	26
3.5.1. Друштвене посљедице	26
3.5.2. Економске посљедице	27
4. ЗАКЉУЧЦИ	29
4.1. Претпоставке за ефикасну реализацију пројеката	29
4.2. Динамика реализације пројеката	30
4.3. Контролни механизми у реализацији пројеката	31
4.4. Евалуација процеса	31
4.5. Посљедице кашњења у реализацији пројеката	31
5. ПРЕПОРУКЕ	32
Прилози	35

СКРАЋЕНИЦЕ И ЗНАЧЕЊЕ РИЈЕЧИ И ИЗРАЗА

ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> - Међународни стандарди врховних ревизионих институција
БиХ	Босна и Херцеговина
ВКУ	Вишегодишња капитална улагања
Надлежне институције	Парламент БиХ, СМ, МФТ
СМ	Савјет министара БиХ
МФТ	Министарство финансија и трезора БиХ
Парламент БиХ	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Канцеларија	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
УИО	Управа за индиректно опорезивање БиХ
АЗШО	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ
SIPA	Државна агенција за истраге и заштиту БиХ
КМ	Конвертибилна марка
VINPOS	Пројекат „Инфраструктура просторних података Босне и Херцеговине, фаза I, успостава мреже перманентних (референтних) GPS (GNSS) станица Босне и Херцеговине“
ДКП	Дипломатско конзуларна представништва

ПРЕГОВОР

Ревизија је неопходан дио регулаторног система чији је циљ правовремено открити девијације од усвојених стандарда и кршења принципа законитости, ефикасности, ефективности и економичности управљања финансијама, како би се омогућило предузимање корективних мјера у појединачним случајевима, а одговорне натјерало да прихвате одговорност, како би се надокнадила штета, или како би се предузели кораци на спречавању или, барем, отежавању таквих прекршаја.

Према ИССАИ стандардима, ревизија учинка је независно испитивање ефикасности и ефективности владиних мјера, програма или организација уз дужно праћење економичности, са циљем остваривања побољшања. Ревизија учинка обухвата¹:

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

Ревизија учинка би се најкраће могла дефинисати као независна и професионална активност којом се утврђује да ли институције јавног сектора обављају праве послове и да ли те послове обављају на прави начин. Поред термина ревизија учинка, у ревизијској терминологији и пракси, појављују се и други термини као: ревизија успеха - успешности, ревизија 3Е (ревизија економичности, ефикасности и ефективности) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини суштински имају исто значење.

Циљ ревизије учинка је утврдити да ли кориштени ресурси представљају најекономичније кориштење јавних средстава, да ли се њиховим кориштењем благовремено пружају најбоље услуге, да ли су испуњени стратешки циљеви, те да ли постоји утицај на имплементацију тих циљева. Важна улога ревизије учинка је да укаже на постојеће пропусте и у складу с тим да одговарајуће препоруке. Имплементација датих препорука треба довести до позитивних промјена у систему као цјелини, стварати нове вриједности и унаприједити функционисање система или институције, што се огледа у побољшању економичности, ефикасности и ефективности у кориштењу ресурса. Ревизија учинка је начин да порески обвезници, инвеститори, законодавна тијела, медији, као и цјелокупно грађанство, створе слику о руковођењу и резултатима дјеловања извршне власти и њених институција.

У садашње вријеме, циљ већине влада је унапређење рада њених институција. Извјештаји о ревизији учинка са препорукама су добар основ за успостављање

¹ ISSAI 100, тачка 40., Службени гласник БИХ број: 38/11

нове, функционалније и флексибилније организације спремне на промјене у управљању расположивим ресурсима. Ревизија учинка и извјештаји ревизије учинка имају посебан значај у условима ограничених ресурса и када је евидентан јаз између расположивих средстава и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора у некој земљи.

РЕЗИМЕ

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка са фокусом на ефикасност институција у реализацији пројеката вишегодишњих капиталних улагања у институцијама БиХ. Основни разлози за провођење ове студије били су показатељи о неискоришћености одобрених буџетских средстава намијењених за реализацију пројеката вишегодишњих капиталних улагања, значај појединих пројеката за друштво и извјештаји финансијске ревизије Канцеларије којима се указивало да постоје одређени проблеми у реализацији пројеката вишегодишњих капиталних улагања.

Циљ ревизије је био утврдити јесу ли вишегодишња капитална улагања током протеклих година добро планирана, благовремено имплементирана, активно надзирана и евалуирана с циљем њихове ефикасне реализације.

Налази

- Процесу планирања реализације пројеката не приступа се системски. Већина институција нема израђене детаљне планове за реализацију пројеката у погледу динамике, организације и њиховог финансирања;
- Институције углавном имају преамбициозне процјене у погледу могућности да реализују неке од активности пројекта, па самим тим и нереалне захтјеве у погледу динамике кориштења буџетских средстава;
- Два од осам тестираних пројеката нису имали заокружену финансијску конструкцију, што је проузроковало значајна кашњења у њиховој реализацији;
- Недостаје стручност у свим фазама реализације пројеката као и фокусираност запослених, јер већина њих послове у вези реализације пројеката, чак и најзахтјевнијих грађевинских пројеката, ради паралелно са пословима из основне дјелатности институције;
- Послови на реализацији пројеката, посебно грађевинских пројеката, оптерећују институције које проводе пројекте и удаљавају их од послова њихове основне дјелатности;
- Ниједан од тестираних пројеката није реализован планираном динамиком;
- Кашњења у реализацији пројеката су значајна, понекад и пет година;
- Уочени су примјери гдје институције не предузимају активности на реализацији пројеката као и примјери неблаговремености у предузимању активности у институцијама БиХ;
- Не врши се контрола реалности динамичких планова нити контрола благовремености у предузимању активности на реализацији пројеката;
- Извјештаји о реализацији пројеката не дају довољно информација о разлозима кашњења;
- Недореченост и двосмисленост законских рјешења и буџетских правила утичу на неефикасност институција;

- Друштвене посљедице кашњења огледају се у неиспуњавању или пролонгирању остваривања циљева институција због којих су основане;
- Економске посљедице кашњења огледају се у беспотребним буџетским издацима који за неке пројекте износе и више стотина хиљада КМ, као и трошковима неискориштених средстава;
- Институције су предузимале одређене активности на побољшању процеса, али активности су се више односиле на формалне, а мање на суштинске аспекте реализације пројеката.

Закључци

- У процесу планирања вишегодишњих капиталних улагања, нису обезбјеђене основне претпоставке за њихову ефикасну реализацију;
- Пројекти се не реализују планираном динамиком, а један од значајнијих разлога јесте и неблаговремено предузимање активности од стране институција БиХ укључених у реализацију пројеката;
- Нису успостављени контролни механизми који би обезбиједили примјену принципа ефикасности у реализацији пројеката;
- Постоје друштвене и економске посљедице неефикасности система реализације вишегодишњих капиталних улагања;
- Извјештаји о евалуацији процеса се не баве аспектом ефикасности, па предузимане активности нису усмјерене на побољшање процеса са аспекта ефикасности.

Препоруке

Канцеларија за ревизију је сачинила одређене препоруке које надлежним институцијама могу помоћи у креирању система који ће обезбиједити ефикасну реализацију капиталних пројеката, а институцијама које реализују овакве пројекте помоћи да буду ефикасније у њиховој реализацији.

Канцеларија за ревизију, институцијама БиХ које реализују пројекте ВКУ, препоручује да:

- израде детаљне динамичке планове са процјеном трајања сваке од активности до краја реализације пројеката,
- дефинишу учеснике у пројекту,
- одреде носиоце активности, те обезбиједе њихову стручност и фокусираност и
- дефинишу одговорност и уведу механизме интерних контрола.

Канцеларија за ревизију препоручује Савјету министара БиХ да размотри сљедеће:

- системско регулисање планирања великих капиталних улагања;

- успостављање контролних механизма који ће у свим фазама процеса реализације вишегодишњих капиталних улагања обезбиједити ефикасност институција БиХ;
- обезбјеђење ефикасне комуникације и проходности одлука везаних за капиталне пројекте;
- побољшање предуслова у којима се капитални пројекти планирају и имплементирају.

Канцеларија за ревизију препоручује Парламенту БиХ да:

- врши периодичне евалуације процеса реализације одобрених капиталних пројеката.

1. УВОД

1.1. Позадина проблема

Вишегодишња капитална улагања или вишегодишње инвестиције у стална средства представљају важну ставку у буџету институција БиХ. Могу се односити на куповину земљишта, куповину или грађење објеката, реконструкцију или реновирање постојећих објеката, набавку опреме, улагања у пројекте или набавку нематеријалних сталних средстава. Укупна вриједност свих одобрених пројеката који се кроз више година планирају финансирати, или се већ финансирају из буџета институција БиХ и других извора, је скоро 400 милиона КМ.² Издаци за финансирање капиталних пројеката на годишњем нивоу износе око 3% укупних буџетских издатака. Постојећи пројекти се реализују у шеснаест институција БиХ, а већина их се односи на градњу и купњу објеката. Више о структури вишегодишњих капиталних улагања институција БиХ видјети у Прилогу број 1. овог извјештаја: *Структура вишегодишњих капиталних улагања у институцијама БиХ*.

Осим буџетских, за финансирање дугогодишњих капиталних пројеката користе се и донаторска и кредитна средства, углавном од међународних институција.

Пратећи реализацију пројеката одобрених од стране надлежних институција БиХ, може се видјети да постоје одређени проблеми у њиховој реализацији. Већина пројеката није реализирана у планираном временском периоду. На проблеме у њиховој реализацији у својим извјештајима указивали су Канцеларија за ревизију и МФТ.

Као основни критеријум за идентификовање проблема ефикасности у реализацији пројеката, у наведеним извјештајима кориштени су показатељи о планираној динамици кориштења буџетских средстава и њиховој стварној искориштености током буџетске године.

Овај критеријум указује на постојање значајног износа нереализираних средстава по пројектима кроз више година. Тако је реализација буџетских средстава за пројекте одобрене у 2008. години износила свега 42%, а у 2010. години свега 34%. Више о степену реализације буџетских средстава према пројектима у 2010. години, видјети у Прилогу број 2. овог извјештаја: *Структура ВКУ у институцијама БиХ*.

Овако низак степен реализације буџетских средстава указује на проблем у ефикасности реализације пројеката или преамбициозном планирању динамике реализације пројеката.

И медији износе честе коментаре на спорост у реализацији неких најважнијих вишегодишњих капиталних пројеката као и на њихову неекономичност. Најчешће се коментари односе на пројекте: Изградња државног затвора БиХ, Изградња објекта за трајни смјештај Агенције за истраге и заштиту и Изградња граничних прелаза.³

² Канцеларија за ревизију институција БиХ, Извјештај о извршењу буџета институција БиХ за 2010. годину, прилог, Табела број 5, Сарајево 2011.

³ „Гужва у затвору“, Justice report, BIRN, 2012. година;
www.bim.ba/JUSTICE_REPORT%20spec.asp%3Ftpl%3D95%26tpid;
Опасне игре са границама, Mediacentar-online, 14.7.2009. године

У вријеме економске кризе, рестрикција у буџету институција БиХ, смањеном приливу донација и отежаном доласку до кредитних средстава, ефикасна реализација пројеката и управљање новчаним средствима за њихову реализацију, постаје све важније.

Осим тога, усвајањем Стратегије реформе јавне управе, БиХ се обвезала на побољшање ефикасности у управљању јавним средствима и тиме исказала трајно опредељење за унапређења у овој области.

Напријед наведено је мотивисало Канцеларију да ефикасност у реализацији вишегодишњих капиталних пројеката стави у фокус ове ревизије учинка. Канцеларија је процијенила да су побољшања могућа и да је ревизију потребно провести.

1.2. Ревизиона питања

Како би се истражио ревизиони проблем, током провођења ове ревизије тражени су одговори на једно ревизионо питање и неколико потпитања:

Јесу ли вишегодишња капитална улагања током протеклих година добро планирана, благовремено имплементирана, активно надзирана и евалуирана с циљем њихове ефикасне реализације?

1. Јесу ли у процесу планирања обезбјеђене претпоставке за ефикасну реализацију пројеката?
2. Јесу ли пројекти благовремено имплементирани и јесу ли институције БиХ благовремено предузимале активности на њиховој реализацији?
3. Јесу ли успостављени контролни механизми који обезбјеђују примјену принципа ефикасности у реализацији пројеката?
4. Ради ли се евалуација процеса са аспекта ефикасности и предузимају ли се активности на њиховом унапређењу?
5. Које су последице због слабости система?

1.3. Критеријуми ревизије

У недостатку јасних опредељења СМ и Парламента БиХ или нормативних критеријума за поједине пројекте, Канцеларија за ревизију је успоставила критеријуме ревизије. Ревизорски тим је за потребе провођења ове студије развио властите критеријуме ефикасног система реализације пројекта вишегодишњих капиталних улагања. Критеријуми су развијени на основу сазнања о управљању пројектима до којих је тим дошао проучавајући стручну литературу, а имајући на уму опредељење власти исказано у Стратегији реформе јавне управе гдје се побољшање ефикасности у управљању јавним средствима управе наводи као један од важних циљева.

У наставку наводимо четири основна критеријума и у оквиру њих, више поткритеријума ревизије:

- **У процесу планирања реализације пројеката институције су створиле претпоставке за њихову ефикасну реализацију.** Ово подразумијева сљедеће:
 - Планом за реализацију пројекта утврђени су извори средстава за финансирање пројекта, динамика реализације пројекта, одређени носиоци активности и прецизно утврђени њихови задаци;
 - Планирана динамика реализације пројекта заснива се на реалним процјенама компетентних особа укључених у процес планирања и реализације пројекта. Реална процјена подразумијева да су сагледане оптимистичне и песимистичне варијанте времена потребног за реализацију сваке од активности;
 - Захтјеви за средствима су засновани на реалним процјенама потребних средстава за финансирање пројекта у текућој години и праћени су детаљним процјенама изводивости сваке од активности у текућој години.
- **Институције благовремено предузимају активности на реализацији пројеката.** Ово подразумијева сљедеће:
 - Реализација пројекта почиње од момента када СМ донесе акт којим одобрава пројекат или задужује институцију да предузме активности на реализацији пројекта;
 - СМ доноси одлуке о одобравању пројекта и динамици њихове реализације на основу квалитетних анализа и високог степена сигурности у извјесност реализације према планираној динамици;
 - Све активности на реализацији пројекта унутар институције, као и активности МФТ и СМ, предузимају се благовремено, са пуном одговорношћу учесника према принципима ефикасности и економичности;
 - Провођење активности на реализацији пројекта повјерено је стручњацима из различитих подручја унутар институције, а по потреби и изван институције када обим послова почиње угрожавати извршавање задатака из основне дјелатности институције;
 - Упослени који руководе пројектима имају потребно знање и искуство у реализацији сличних пројеката. Организација је таква да обезбјеђује фокусираност запослених на реализацију пројекта, а прилагођена је величини пројекта и његовим специфичностима.
- **Успостављен је контролни систем који обезбјеђује примјену принципа ефикасности.** Ово подразумијева сљедеће:
 - Успостављен је систем контроле и извјештавања који обезбјеђује правовремено предузимање корективних мјера од стране надлежних институција у свим фазама процеса. Ово захтијева анализу разлога и израду детаљних извјештаја о кашњењу и разлозима кашњења у реализацији пројекта, те благовремене интерне контроле у погледу благовремености у предузимању активности на реализацији пројекта (како током буџетске године, тако и цијелог периода имплементације пројекта);

Успостављен је механизам утврђивања одговорности за неблаговремено предузимање активности од стране институција БиХ укључених у процес реализације пројеката.

- **Надлежне институције врше периодичну евалуацију процеса и предузимају мјере за његово унапређење.** Ово подразумева сљедеће:
 - СМ и Парламент БиХ врше периодичне евалуације процеса реализације капиталних пројеката;
 - Кроз властите евалуације и извјештаје институција, идентификују се уска грла и проблеми који узрокују застоје у реализацији капиталних пројеката;
 - Предузимају се потребна системска и ад хоц прилагођавања с циљем подизања ефикасности и укупног побољшања процеса.

1.4. Обим и ограничења ревизије

У фази предстудије прикупљени су основни налази о свим капиталним пројектима које реализују институције БиХ. Главна студија је рађена на узорку који је обухватио 8 пројеката који се реализурају у 7 институција БиХ. Изабрани узорак представља 26% укупног броја пројеката који су били у фази реализације у 2010. години. На пројекте изабране у узорак односи се 40% укупне вриједности одобрених пројеката. Налази до којих се дошло у највећој мјери одражавају стање у овој области (без обзира да ли се имплементација пројеката посматрала са аспекта пројеката или са аспекта институција које их реализују).

Временски обухват ревизије је период трајања сваког појединачног пројекта, односно период од момента доношења акта о започињању активности па до краја 2011. године. За неке од пројеката су, ради давања реалније слике, узете у обзир и активности у 2012. години.

Студија се бави анализом ефикасности институција БиХ у реализацији пројеката вишегодишњих капиталних улагања, односно испитивањем цијелог система и његове усмјерености ка принципима ефикасности.

Студија на примјеру пројеката из узорка указује на главне слабости система у појединим фазама реализације пројеката, посматрано са аспекта ефикасности реализације пројеката. Ревизија у овом истраживању није утврђивала разлоге због којих институције нису предузимале или нису благовремено предузимале активности на реализацији пројеката.

Студија се не бави утврђивањем оправданости финансирања појединих пројеката и начином њиховог одабира од стране МФТ-а, Савјета министара и Парламента БиХ.

Студија не процјењује ефикасност органа нижих нивоа власти који су укључени у процес реализације пројеката (код издавања разних врста дозвола и одобрења, посебно у грађевинским пројектима), нити анализом ефикасности донатора и кредитора појединих пројеката у обављању њихових активности. Студија се не бави анализом утицаја процедура јавних набавки на ефикасност реализације пројеката, нити улази у стручну анализу квалитета пројектне и тендерске

документације, осим што указује на потенцијалне ризике њиховог лошег квалитета. Наведена проблематика може бити предмет неке нове студије ревизије учинка.

Сматрамо да идентификовањем слабости у процесу реализације пројеката који доприносе значајним кашњењима у реализацији и резултирају друштвеним и економским посљедицама, ова студија може допринијети побољшању процеса, а тиме и ефикаснијем кориштењу средстава.

Код неколико пројеката, особље које је било укључено у реализацију пројеката више не ради у институцијама БиХ. Испитаници који су од стране институција изабрани као компетентне особе нису увијек могли дати поуздане одговоре, јер исти нису били укључени у све фазе процеса. Међутим, сматрамо да ово ограничење није значајно утицало на налазе, закључке и препоруке изнесене у овом извјештају.

1.5. Извори и методе ревизије

У циљу што квалитетнијег сагледавања проблематике, стварања добре подлоге за налазе који ће се презентовати у студији, те закључке и препоруке које ће произвести ова ревизија, прикупљени су основни подаци о вишегодишњим капиталним улагањима од свих институција БиХ које реализују пројекте ВКУ. У наставку студије прикупљани су подаци о пројектима који су изабрани за ревизиони узорак.

Обављени су разговори са представницима институција из узорка који су били директно укључени у све фазе реализације пројеката, и то у стручном и финансијском смислу, као и са представницима МФТ-а.

Подаци су прикупљани:

- проучавањем извјештаја о извршењу буџета за више година;
- проучавањем извјештаја финансијске ревизије Канцеларије за појединачне пројекте;
- проучавањем извјештаја финансијске ревизије Канцеларије о извршењу буџета институција БиХ;
- анализирањем буџетских захтјева институција из узорка за вријеме реализације пројеката;
- анализирањем захтјева за пренос неутрошених средстава у сљедећу буџетску годину;
- анализирањем табела извршења буџета за више година за сваког клијента из узорка појединачно;
- анализирањем достављених табела од стране клијената и табела о ВКУ које институције достављају МФТ-у;
- анализирањем информација које су основни документ за одобравање пројеката ВКУ;
- анализирањем одлука СМ о одобравању пројеката ВКУ;
- проучавањем Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине;
- проучавањем извјештаја о реализацији пројеката који институције достављају МФТ-у и СМ;
- проучавањем докумената оквирног буџета за више периода.

Кориштена је, такође, и доступна стручна литература, подаци и информације са интернета који се односе на подручја из којих су одобрени пројекти ВКУ. Кориштени су и закони који регулишу подручје буџетске потрошње и подручје везано за сваки од појединачних пројеката.

Направљена је хронологија важнијих активности у реализацији пројеката, а потом су тражена објашњења за велике и нелогичне временске јазове између појединих активности у циљу утврђивања могућих разлога застоја у реализацији пројеката.

За усмена образложења застоја тражени су документи који потврђују наводе, а анализом кључних документа утврђивано је вријеме када је нека од активности предузета, а када је могла бити предузета.

Кориштене су и друге квантитативне и квалитативне статистичке методе у циљу добивања што квалитетнијих података.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су основни разлози који су определијели Канцеларију да проведе ревизију учинка у области вишегодишњих капиталних улагања институција БиХ. Представљена су и ревизиона питања, обим и ограничења ревизије, критеријум ревизије, те извори и методе ревизије.

Поглављем 2. представљен је опис и организација процеса.

У поглављу 3. су презентирани основни налази који дају одговор на ревизиона питања.

Поглавље 4. презентује закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке Канцеларије за ревизију чијом имплементацијом би се у институцијама БиХ обезбиједила ефикаснија реализација вишегодишњих капиталних пројеката.

2. ОПИС ПРОЦЕСА И УЧЕСНИЦИ

У овом поглављу представља се процес и појашњава улога појединих институција у процесу одобравања и реализације ВКУ.

Почетна иницијатива за реализацију вишегодишњих капиталних пројеката долази од самих институција БиХ или од страних институција које имају значајну улогу у БиХ (Европска комисија, УНДП и др.).

Према закону о финансирању институција БиХ⁴, институције су обавезне у буџетском захтјеву дати основне податке о пројекту, укључујући процјену његове вриједности и динамику утrophка буџетских средстава. До усвајања Измјена и допуна Закона о финансирању институција БиХ⁵, средства за реализацију пројеката одобривана су на основу описа пројекта наведеног у буџетском захтјеву.

Измјенама и допунама претходног Закона, одобравање пројеката ВКУ врши СМ на основу информација које му достављају институције наводећи вриједност пројекта и динамику његове реализације. Прије достављања информације на одлучивање СМ, институција је обавезна прибавити мишљење МФТ и Уреда за законодавство Савјета министара.

Након одобравања средстава, одговорност за њихову реализацију преузимају институције које реализују пројекте.

Неутрошени новац се преноси у слједећу буџетску годину. Одлуку о томе доноси МФТ. Основа за доношење одлуке је захтјев институције за пренос неутрошених средстава у којем институција у кратким цртама описује разлоге због којих средства нису утрошена.

Закон о финансирању институција БиХ је претрпио одређене измјене у 2009. години, након чега одобравање пројеката ВКУ, на захтјев институција, врши СМ. Одобрења су дата и за оне пројекте чија је реализација била у току.

Извјештавање о реализацији пројеката институције врше путем својих редовних извјештаја о раду, путем буџетског захтјева у којем траже средства за реализацију пројеката и путем захтјева за приенос неутрошених средстава гдје у кратким цртама извјештавају о утрошеним и неутрошеним средствима.

Податке о вишегодишњим капиталним улагањима представља и МФТ у извјештају о извршењу буџета институција БиХ. У финансијском дијелу извјештаја МФТ о годишњем извршењу буџета, вишегодишња капитална улагања се наводе као посебно поглавље. У њему се даје основни преглед реализације буџетских средстава за ову намјену у току те буџетске године.

У јануару 2012. године, МФТ је израдило Инструкцију о вишегодишњим пројектима којом су уведена додатна правила за одобравање и реализацију пројеката ВКУ, али због привременог финансирања и неусвајања буџета, ова инструкција још није могла бити примијењена и бити ће основ за поступање институција у наредном периоду.

⁴ Службени гласник БиХ бр. 61/04

⁵ Службени гласник БиХ бр. 42/12

Реализација пројеката ВКУ одвија се у веома комплексном окружењу гдје је присутан велики број учесника у процесу и гдје се доноси велики број одлука. Осим институција БиХ, које смо већ навели као главне учеснике у процесу реализације ВКУ, своју улогу у цијелом процесу имају и неке друге институције (Правобранилаштво БиХ - даје мишљење на приједлоге уговора; Агенција за јавне набавке БиХ и Канцеларија за разматрање жалби БиХ - имају законом прописану надлежност у процесу јавних набавки).

Своју улогу у цијелом процесу код неких пројеката имају и донатори и кредитори који су одобрили средства за реализацију пројеката и тиме стекли одређена права у процесу њихове реализације. Такође, у процес су укључене и различите институције нижих нивоа власти (ентитета, кантона и општина) које, код неких пројеката, имају веома важну улогу.

На крају, ту су и извођачи радова, пружаоци разних врста услуга и добављачи различитих роба који се појављују у имплементацији пројеката.

Сви набројани учесници, заједно са важећим законским и другим прописима, чине заокружен систем у којем се одвија процес одобравања и реализације пројеката ВКУ на нивоу институција БиХ.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу ће се презентирати основни налази до којих се дошло током ревизије, а који указују на слабости система реализације пројеката ВКУ. Презентирани налази се односе на ефикасност институција БиХ у реализацији пројеката ВКУ, последице кашњења и активности надлежних институција на превазилажењу слабости процеса.

Налази су представљени као одступања од успостављених критеријума ревизије у свим фазама процеса реализације пројеката ВКУ. Критеријуми су успостављени од стране Канцеларије за ревизију, на основу процјене ревизорског тима и података из стручне литературе која се тиче управљања пројектима. Подсјећамо, у представљени модел нису укључени критеријуми и одступања који су изван домена утицаја самих институција БиХ, о чему је више речено у поглављу које се бави обимом ове ревизије.

У наредној табели су представљена одступања од критеријума ревизије посматрана према пројектима и фазама процеса.

Табела 1: Одступања од критеријума ревизије у реализацији пројеката вишегодишњих капиталних улагања

Назив пројекта/институције	Критеријуми ревизије							
	Направљени су детаљни динамички планови са процјеном реалности њиховог остварења	Обезбјеђени су извори финансирања прије почетка извођења радова	Успостављена је адекватна пројектна организација	Реализација пројеката започела на вријеме	Институције су благовремено предузимале активности на реализацији пројеката	Пројекта се благовременост предузимања активности институција на реализацији пројеката	Извјештаји о реализацији се анализирају и траже се објашњења за одступања од планиране динамике	Предузимају се мјере за унапређење ефикасности
Куповина објекта за потребе ДКП, у Бриселу	Дјелимично	Да	Да	Да	Дјелимично	Не	Дјелимично	Дјелимично
Изградња државног затвора БиХ	Не	Не	Да	Да	Дјелимично			
Изградња објекта за трајни смјештај СИПА-е	Не	Дјелимично	Не	Да	Дјелимично			
Доградња и реконструкција граничних прелаза	Не	Да	Не	Да	Дјелимично			
Изградња објекта за трајни смјештај АЗШО	Не	Да	Не	Да	Дјелимично			
Изградња азилантског центра	Дјелимично	Да	Не	Да	Дјелимично			
Успостава оперативно – комуникационог центра	Не	Да	Дјелимично	Да	Дјелимично			
ВИХПОС	Дјелимично	Да	Дјелимично	Да	Дјелимично			

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Као што је из табеле видљиво, уочене су бројне слабости у систему реализације пројеката посматрано кроз одступања од утврђених критеријума ревизије. Слабости су уочене и код активности за које су одговорне институције БиХ које реализују пројекте, као и код активности за које су одговорне надлежне институције БиХ.

У наставку детаљније говоримо о уоченим слабостима и недостацима система.

3.1. Планирање динамике реализације и финансирања пројеката

Анализом пројеката вишегодишњих капиталних улагања одабраних за узорак ревизије, утврђено је да се процесу планирања њихове реализације не приступа системски. Већина институција нема израђене детаљне планове за реализацију пројеката у погледу динамике, организације и њиховог финансирања.

Већина институција није презентовала планове активности за реализацију својих пројеката. Детаљнији планови активности предочени су нам за три, од девет тестираних пројеката. Ниједан од њих не садржи озбиљне анализе могућности за реализацију планираних активности у одређеним роковима. Овакав начин планирања отежава контролу извршења појединих активности као и утврђивање одговорности за неизвршење активности.

Истраживање је показало да институције углавном имају преамбициозне планове у погледу могућности да реализују неке од активности пројекта. Илустрације ради, наводе се сљедећи примјери:

- АЗШО је тражила финансијска средства за почетак изградње објекта, а још увијек није имала ријешено питање земљишта на којем се објекат требао градити;
- Министарство безбједности је тражило и добило буџетска средства за реализацију цијелог пројекта успоставе операционо-комуникационог центра БиХ 122, иако је у вријеме планирања било јасно да се цијели пројекат не може реализовати у предвиђеном времену јер су у његову реализацију укључени и ентитети који у том периоду нису створили одговарајуће претпоставке за реализацију пројекта.

Као основни разлог за преамбициозно планирање већина институција је навела несигурност у погледу доступности буџетских средстава с обзиром на то да постоји ризик од неблаговременог усвајања буџета, привременог финансирања и могућих буџетских рестрикција.

Као додатно охрабрење за овакав начин планирања, институције су пронашле и у могућности да се неутрошена средства, без детаљних образложења и одговорности за евентуалну нереализацију захтијеваних средстава, преносе у наредну буџетску годину.

Два од осам тестираних пројеката који нису имали заокружену финансијску конструкцију, имали су значајна кашњења у реализацији. Као илустрација, наводи се сљедеће:

- У случају изградње државног затвора, радови на изградњи започели су прије него је било јасно тко ће све учествовати у финансирању пројекта. Првобитним планом је било предвиђено да ће се изградња државног затвора финансирати буџетским и донаторским средствима. Међутим, због недостатка и неизвјесности донаторских средстава одлучено је да се за финансирање пројекта користе и кредитна средства. Захтјев за кредитним средствима упућен је страном кредитору у тренутку када је била завршена пројектна документација и извршене припремне радње за почетак радова. Кредитор је након начелног пристања за финансирање пројекта затражио ревизију пројекта, што је у коначници довело до његове измјене, повећања вриједности и значајног пролонгирања рока за његов завршетак;
- У случају изградње објекта за смјештај СИПА-е, одобрена су буџетска средства за финансирање пројекта, али се СИПА због измјена у вриједности пројекта током његове реализације, често суочавала са неизвјесношћу у погледу обезбјеђења потребних средстава. То је значајно успоравало предузимање неких кључних активности на реализацији пројекта.

3.2. Кашњења у реализацији пројекта и активности институција БиХ

У наставку су представљена одступања од плана у реализацији пројекта. Кашњења су изражена на годишњем нивоу. Прецизнија временска одступања у односу на планирани почетак и завршетак пројекта се нису могла утврдити због недостатака детаљних динамичких планова за реализацију пројекта, што је већ наведено у поглављу о планирању реализације пројекта.

3.2.1. Кашњења у реализацији пројекта

У наредној табели представљени су подаци о одступањима од плана реализације пројекта који су утврдиле саме институције у својим захтјевима за буџетским средствима и захтјевима за одобрење капиталних пројекта:

Табела 2: Преглед кашњења у реализацији вишегодишњих капиталних улагања

Назив пројекта	Планирани почетак	Стварни почетак	Планирани завршетак	Планирани завршетак према последњој процјени
Куповина објекта за потребе ДКП у Бриселу	2008	2008	2009	2012
Доградња и реконструкција граничних прелаза	2008	-	2008	2013
Изградња државног затвора БиХ	2005	2005	2009	2014
Изградња азилантског центра	2008	2008	2010	2012
Успостава оперативно – комуникационог центра БиХ 122	2009	2009	2009	2013
Изградња објекта за трајни смјештај СИПА-е	2003	2003	2008	2012
ВИХПОС	2009	2009	2011	2013
Изградња објекта за трајни смјештај АЗПО	2009	2009	2012	2014

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Као што се види, пројекти ВКУ које смо тестирали углавном су започети у години у којој је то било планирано, осим пројекта реконструкције граничних прелаза чија реализација уопште није започета (детаљније описано на сљедећој страници, у поглављу 3.2.2.1). У тренутку завршетка истраживања за ову студију, нити један од пројеката још увијек није био завршен.

Из табеле је видљиво да нити један од осам тестираних пројеката није реализован планираном динамиком. Кашњења износе 2 до 5 година, а захтјевнији пројекти, као што су пројекти изградње објеката, имају већа кашњења у односу на мање захтјевне пројекте.

Више од половине пројеката има закашњење у реализацији веће од три године. Највеће кашњење (5 година) у односу на првобитно планирано вријеме реализације имају пројекти: Изградња државног затвора БиХ и Реконструкција граничних прелаза.

3.2.2. Активности институција БиХ у реализацији пројеката

Као што је наведено у другом поглављу овог извјештаја, у цијелом процесу реализације пројеката ВКУ присутан је велики број учесника. Сваки од њих може бити уско грло процеса и његову реализацију одгодити за значајно временски период. У оваквом окружењу, од пресудне важности за ефикасну реализацију пројеката јесте правовремено предузимање активности од стране институција БиХ, укључујући институције које реализују пројекте и надлежне институције, као и благовремено и стручно наступање према другим учесницима процеса.

Занемарујући утицаје осталих учесника у процесу, велики дио одговорности имају саме институције као и надлежне институције које нису увијек поступале правовремено. Неке од њих нису предузимале никакве активности потребне за реализацију одобрених пројеката.

У наставку наводимо неке од уочених проблема који су за посљедицу имали кашњења у времену реализације пројеката. Као што је наведено у поглављу о обиму ревизије, подсјећамо да ревизија није утврдила неблаговременост у поступању за све тестиране пројекте, иако велики временски интервали између одређених активности упућују на ту могућност. Сматрамо да су наведени примјери довољан показатељ да су кашњења, поред свих осталих фактора, проузрокована и неактивношћу и неблаговременим поступањем институција које реализују пројекте.

3.2.2.1. Неблаговременост у предузимању активности од стране институција БиХ

Током ревизије установили смо да постоје случајеви гдје институције БиХ нису предузимале никакве активности на реализацији пројекта, као и случајеви гдје институције нису биле благовремене у предузимању активности.

Даље у тексту наводимо примјер да је у постојећем систему могуће да институција уопште не предузима активности на реализацији пројекта који је од интереса за БиХ и за који су благовремено одобрена буџетска средства, без икаквих посљедица по појединце и институцију:

- Управа за индиректно опорезивање БиХ није предузимала активности на реализацији пројекта реконструкције граничних прелаза. Према плану, пројекат је требао бити реализован током 2008. године. По захтјеву Управе за индиректно опорезивање, буџетска средства су благовремено обезбјеђена. Средства су се преносила из године у годину на основу штрих објашњења разлога неутрошка средстава, односно непредузимања активности. Током ревизије нисмо се увјерили у основаност разлога који су у захтјевима за пренос неутрошених средстава наведени као разлог за нереализацију пројекта. Цијели пројекат процијењен је на 3,2 милиона КМ, а тек је буџетом за 2012. годину урађено редефинирање пројекта, смањен обим радова предвиђених пројектом и умањена вриједност пројекта. Разлози за непредузимање активности које су нам током ревизије испитаници навели упућују на инертност тадашњег менаџмента због неријешеног статуса руководиоца институције, као и недостатак запослених који би могли обављати овај посао. Наведени разлози су различити од оних које је институција наводила у захтјевима за пренос неутрошених средстава тијekom неколико година.

Осим примјера у којима институције нису предузимале никакве активности, у наставку наводимо примјере гдје су уочени значајни временски распони између појединих активности у реализацији пројекта, у чију се оправданост током ревизије нисмо могли увјерити:

- Иако је СМ одобрило средства за изградњу објекта АЗШО у Мостару, одлуку о томе СМ је донијело тек 6 мјесеци након што је АЗШО упутила званични захтјев и информацију у којој тражи доношење одлуке о изградњи. У наведеном периоду активности АЗШО су биле блокиране.
- СМ је донијело одлуку о избору локације за смјештај СИПА-е непуну годину дана након што је Интересорна радна група завршила своје активности и доставила СМ приједлог локација које задовољавају услове да се на њима гради објект СИПА-е.⁶ Ово је значајно утицало на укупно вријеме реализације пројекта.
- Одлуку о Измјени и допуни одлуке о куповини објекта за потребе амбасаде и мисије БиХ при ЕУ у Бриселу, којом је требало омогућити да се изврши и адаптација купљеног објекта, СМ је донијело тек 6 мјесеци од дана када је, због промијењених околности и потребе да се купљени објект адаптира, МИП упутило захтјев СМ за њену измјену. Куповина објекта у иностранству се одвија у динамичном окружењу и свако одуговлачење у процесу доношења одлука може имати значајне посљедице.

⁶ Информација о раду Интересорне радне групе састављена је у 12. мјесецу 2004. године, а СМ је наведену информацију усвојило на 105. сједници у јануару 2006. године и тиме изабрало предложену локацију.

- Обновљени поступак за јавну набавку софтвера за успоставу центра 122, Министарство безбједности покренуло је у мају 2010. године, иако је Комисија за јавну набавку закључак о томе да овај поступак треба покренути донијела почетком децембра 2009. године.

Током ревизије уочени су одређени проблеми у приступу пројектној организацији⁷ као и недостатак одређених компетенција у свим фазама процеса реализације пројеката, о чему се говори у наставку студије. Наведени недостаци су могли утицати на ефикасност реализације пројеката.

Ревизија се на основу датих образложења није могла увјерити да постоје оправдани разлози због којих је долазило до значајних временских распона између појединих фаза у реализацији пројеката.

3.2.2.2. Организација и компетенције

Већина институција нема адекватна организациона рјешења за реализацију пројеката. Запослени који обављају задатке везане за пројекте углавном су запосленици који се радом на реализацији пројеката баве уз своје свакодневне обавезе везане за основну дјелатност институције. На овај начин не постиже се њихова потпуна фокусираност на реализацију пројеката што представља велики ризик за неправовремено и неадекватно предузимање активности. Ово је нарочито изражено код грађевинских пројеката који немају никакву везу са основном дјелатношћу институција које их реализују.

Ради илустрације наводи се сљедећи примјер:

Директор АЗШО (тек основане агенције), у самом почетку рада, поред послова из основне дјелатности, морао се бавити и рјешавањем питања смјештаја односно адаптације и изградње објекта за смјештај институције на чије чело је именован. Из изјава запослених може се закључити да је изградња објекта значајно оптерећивала како запослене који су радили на реализацији пројеката, тако и сам менаџмент институције.

На нивоу институција БиХ не постоје посебни прописи који регулишу искуство и знање које је потребно за управљање пројектним капиталним инвестицијама. Вођење оваквих пројеката захтјева мултидисциплинарне квалификације запослених задужених за њихову имплементацију, као и претходно искуство у њиховој реализацији. Такво нешто није предвиђено конкурсима за радна мјеста на која су примљени запослени који руководе оваквим пројектима.

Руководиоци институција који су одговорни за реализацију пројеката, такође, најчешће немају искуства у вођењу пројеката и немају потребне стручне

⁷ У контексту ове ревизије, термин "пројектна организација" означава процес који се састоји од низа координираних и контролисаних активности предузетих за остваривање циља који испуњава утврђене захтјеве, укључујући ограничења времена, новца и осталих ресурса.

квалификације за рјешавање специфичних проблема који се намећу у току реализације пројекта.

У ситуацији гдје је одговорност за реализацију пројекта пребачена на саму институцију, пред њих се постављају веома захтјевни задаци који их значајно удаљавају од послова из основне дјелатности институције и који често немају никакве везе са пројектима које институција треба реализовати.

Институцијама које реализују пројекте није обезбјеђена ни неопходна стручна помоћ у реализацији пројекта, посебно из подручја грађевинарства. Не постоји организована стручна помоћ унутар институција БиХ која би била доступна у кључним фазама реализације пројекта.

Ни саме институције нису тражиле стручну помоћ сматрајући да је унутар институција БиХ не могу добити. Због тога су у кључним фазама реализације пројекта изложене повећаном ризику од доношења погрешних одлука које касније имају велике негативне ефекте на ефикасност и економичност реализације пројекта.

Осим на ефикасност, недостатак стручности који је евидентан у свим фазама процеса реализације пројекта може имати и значајан утицај на економичност пројекта. Кључне фазе процеса као што су израда пројектног задатка, процјена идејног рјешења, израда тендерске документације и процјена вриједности пројекта на основу које се одређује величина објекта и квалитета потребне опреме, те одобравају средства, проводе се без укључивања стручњака из различитих подручја који би сагледали стварне потребе и ускладили их са могућностима буџета којим располажу институције БиХ.

Илустрације ради, наводимо како нити један буџетски захтјев за финансирање пројекта није претрпио значајне измјене у финансијском смислу након што је прошао контролу МФТ-а и СМ, иако је већина процјена о вриједности пројекта и потребним улагањима урађена у институцијама од стране запослених који често немају довољне компетенције.

3.3. Контрола и извјештавање

Контролни механизми који би смањили или елиминисали кашњења у реализацији пројекта нису успостављени нити у самим институцијама нити изван њих, односно на нивоу надлежних институција.

СМ и МФТ немају успостављен механизам контроле реалности планиране динамике реализације пројекта, нити планиране динамике потрошње буџетских средстава. Одлуке о одобравању пројекта вишегодишњих капиталних улагања СМ доноси на основу недовољних и неадекватних информација о потребним средствима и о динамици реализације пројекта. Презентоване информације често немају везу са стварним стањем у пракси и могућностима да активности на терену буду реализоване планираном динамиком.

МФТ, које даје мишљење на достављене информације прије њиховог уврштавања у дневни ред СМ, такође не врши контролу реалности планиране динамике. Недостатак капацитета за ову врсту анализе је главно образложење које смо током ревизије добили у МФТ-у.

Резултат недостатка контролних механизма у овој фази реализације пројеката јесу преамбициозни динамички планови реализације пројеката и потрошње за то намијењених буџетских средстава, што резултира значајним кашњењем и великим износима неутрошених средстава на крају сваке буџетске године.

Ово у значајној мјери отежава идентификовање проблема у реализацији и контролне активности од стране надлежних институција.

Контролни механизми нису успостављени ни у фази извјештавања о реализацији пројеката. Постојећи систем извјештавања је формалне природе и није у функцији повећања ефикасности у реализацији пројеката. Наводи институција о разлозима за кашњења у реализацији пројеката узимају се на знање без додатних провјера и утврђивања одговорности самих институција. Извјештаји институција према СМ углавном не садрже детаљна образложења о томе због чега су наступили застоји у реализацији пројеката. У образложењима се никада не наводе пропусти саме институције, него само проблеми других учесника у процесу.

Извјештаји упућени према МФТ, као образложење за пренос неутрошених средстава, такође су врло шури, површни и не дају детаљне информације и анализе разлога због којих нису утрошена одобрена буџетска средства.

3.4. Евалуација процеса и активности надлежних институција на унапређењу процеса

Надлежне институције су предузимале одређене активности којима су настојале побољшати процес одобравања и реализације ВКУ. Наведене активности су у одређеној мјери унаприједиле процес, међутим, оне нису значајније утицале на смањење кашњења у реализацији пројеката.

Најзначајнија је промјена направљена усвајањем измјена Закона о финансирању институција БиХ гдје је предвиђено да се неутрошена буџетска средства одобрена за пројекат ВКУ аутоматски преносе у наредну фискалну годину. Овом измјеном умањена је неизвјесност институција у погледу доступности финансијских средстава за реализацију пројеката, али у датим околностима, када контролна функција ефикасности није успостављена, ни ова мјера није дала очекиване резултате.

Побољшано је и праћење и исказивање пројеката ВКУ, а донесена је и инструкција СМ којом се прецизније регулишу процедуре одобравања пројеката и начин њиховог праћења.

Предузимане активности нису биле усмјерене ка отклањању препрека за ефикаснију реализацију пројеката. Питања одговорности, боље контроле процеса, могућности преусмјеравања средстава, дефинисања пројектне организације, укључивања струке у све фазе процеса, још увијек нису ријешена, а важан су кључ

за унапређење процеса и смањивање или елиминисање кашњења у реализацији пројеката проузрокованих неактивностима институција БиХ.

3.5 . Посљедице кашњења у реализацији пројеката

Након што је у претходним поглављима илустровано да постоје кашњења у реализацији пројеката и након што су представљене основне слабости постојећег система реализације пројеката ВКУ, у наставку се даје преглед посљедица због неефикасности у реализацији пројеката које смо подијелили на друштвене и економске. Посебно су истакнуте посљедице које се односе на блокирање и неефикасно трошење буџетских средстава.

3.5.1. Друштвене посљедице

Како су јавне институције у функцији остваривања друштвеног интереса, свака њихова активност или неактивност резултује већим или мањим степеном остваривања циљева због којих су основане, што се рефлектира на укупно стање у друштву.

Кашњења у реализацији пројеката имају значајне друштвене посљедице. Као илустрацију, у наставку наводимо погодности које би друштво имало реализацијом значајнијих пројеката што истовремено указује и на посљедице које настају њиховим кашњењем.

Изградњом државног затвора ослободили би се капацитети ентитетских затвора и омогућило да смјештајни капацитети затвора прате све обимније задатке Суда БиХ. Због претрпаности затвора у БиХ, процјењује се да је на слободи више од 1000 особа које чекају да се ослободе мјеста у одговарајућим затворима.⁸

Доградњом и реконструкцијом граничних прелаза обезбиједили би се бољи услови за несметан проток људи, роба и услуга између БиХ и сусједних држава. На овај начин би се побољшао и укупни имиџ државе и показала њена брига према властитим и страним држављанима.

Изградња сталног-трајног азилантског центра је обавеза БиХ према Мапи пута и либерализацији визног режима⁹. Тренутно су азиланти смјештени у привременом прихватном центру типа „дрвене бараке“ у веома лошим условима. Овакво стање, осим што има директне посљедице са аспекта заштите људских права, одражава се и на динамику реализације преузетих обавеза у процесу приступа ЕУ, али и на укупни углед БиХ.

⁸ Оперативни план изградње државног затвора, WYG International, јули 2009. године

⁹ Информација о вишегодишњим капиталним улагањима Министарства безбједности БиХ, 8.10.2009. године, упућена Савјету министара БиХ

Успостављањем оперативно-комуникационог центра БиХ-112¹⁰ подиже се ниво безбједности у БиХ у смислу заштите људи и материјалних добара од природних и других несрећа.¹¹ Јединствени европски број 112 је уведен за хитне случајеве како би се омогућило свим грађанима у невољи да позову хитне службе (полиција, хитна помоћ и ватрогасци), користећи исти број. То је од нарочите важности узевши у обзир да европски грађани све више путују у друге земље ради посла, студија или у слободно вријеме. Овај број је доступан у земљама чланицама ЕУ и највећем броју других земаља које још увијек нису чланице ЕУ.

3.5.2. Економске посљедице

Поред друштвених посљедица, неефикасна реализација пројеката има и економске посљедице по буџет институција БиХ, а самим тим и за друштво у цјелини. У наставку наводимо економске посљедице неефикасности у реализацији неких од пројеката из узорка.

Ефикасна реализација неких од пројеката из узорка има директни утицај на смањење буџетских издатака. Илустрације ради, наводимо негативне ефекте за буџет институција БиХ које су узроковали пројекти које смо споменули у досадашњем дијелу извјештаја.

Ефикаснијом реализацијом пројеката куповине и адаптације објеката за потребе амбасаде и мисије БиХ у Бриселу, умањили би се буџетски издаци за закуп простора у објектима који се тренутно користе. Наиме, за мјесечни закуп објекта у Бриселу издваја се приближно 10 хиљада КМ. Ако се узме у обзир да је процијењено кашњење у реализацији адаптације купљеног објекта 3 године, може се закључити да ће кашњење у реализацији овог пројекта проузроковати трошак већи од 350.000 КМ. Иако су институције, приликом куповине објекта, због стања у којем се он налази, оствариле одређене уштеде, ефекат уштеда ће бити значајно умањен због спорости коначне реализације у прибављању објекта амбасаде.

Државна агенција за истраге и заштиту плаћала је закуп простора у висини од 20 хиљада КМ мјесечно. Кашњење у реализацији овог пројекта од двије године¹² проузроковало је непотребне трошкове у износу од скоро пола милиона КМ.

Трошкови закупа и одржавања минималних услова за смјештај у привременом азилантском центру достижу годишњи износ од око 150 хиљада КМ.

¹⁰ Систем јединственог броја успостављен ради прикупљања података о свим врстама појава и опасности које могу довести до природне и друге несреће по људе и материјална добра на угроженом подручју, обраде тих података и њихове дистрибуције надлежним органима власти и правним лицима у БиХ. Успостављање јединственог европског броја за хитне случајеве 112 је дефинисано Директивом Европске уније (Одлука Савјета од 29.07.1991. године о увођењу јединственог европског броја за хитне случајеве, бр. 91/396/ЕЕС) и ојачано кроз накнадно усвојене законе, тачније Директиву бр. 98/10/ЕС Европског парламента и Савјета од 26.02.1998. године о примјени одредби отвореног приступа мрежи (ONP) за гласовне телефоније и о универзалним телекомуникационим услугама у конкурентном окружењу. Према тој директиви, 112 је јединствен троцифрени број који мора бити додијељен искључиво хитним службама, а телекомуникациони оператери морају обезбиједити да је позив доступан и бесплатан.

¹¹ Чланом 18. став 2. Закона утврђено је „у складу са ставом 1. овог члана Савјета министара, у оквиру Министарства безбједности, формира Центар – 112 с којим се функционално увезују оперативни центри других институција и органа БиХ, као и центри ентитета и Брчко дистрикта.

¹² Вријеме од првог плана завршетка пројекта до усељења у објекат без завршених вањских радова

Кашњења у реализацији пројеката и лоше планирање динамике потребних буџетских средстава имају за посљедицу и велике износе неутрошених буџетских средстава у годинама реализације пројеката.

МФТ је одобрило буџетска средства за пројекте према процјени и захтјеву институција које реализују пројекте, уз незнатне корекције код неких пројеката. Из анализе одобрених средстава и поднијетих захтјева, може се закључити да средства нису одобрена на основу детаљне и поуздане процјене могућности институција да реализују затражена средства. Министарство финансија и трезора одобрава средства на основу уопштених изјава институција о динамици њихове потрошње и доста амбициозним плановима реализације пројеката.

У наредној табели презентују се износи расположивих и неутрошених средстава за све пројекте ВКУ које реализују институције БиХ у периоду од 2008. до 2011. године.

Табела 3: Преглед средстава за сва капитална улагања на нивоу институција БиХ

Година	у милионима КМ	
	Расположива средства* (КМ)	Неутрошена средства (КМ)
2008	36,8	21,4
2009	46,4	21,2
2010	60,0	39,3
2011	39,3	30,1

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

*расположива средства су неутрошена средства из претходне године увећана за средства одобрена у текућој години.

Из табеле је видљиво да у годинама које смо узели за илустрацију проблема остаје значајан износ неутрошених средстава. У 2010. години није реализовано више од 60%, а у 2011. години више од 70% расположивих средстава.

У постојећем систему није обезбјеђено ефикасно управљање неутрошеним буџетским средствима. Због недостатка обавезе периодичног извјештавања од стране институција о измјенама планиране динамике у реализацији пројеката, па самим тим и у динамици потрошње одобрених средстава, не постоји добра подлога на основу које би се средства могла орочавати. Према изјавама запослених у МФТ, средства су се током протеклих година орочавала на мјесечном нивоу, а тек се у новије вријеме орочавају на тромјесечном нивоу.

Познато је да се орочавањем средстава могу остварити бољи финансијски ефекти. Уколико би се, рецимо, износ од 20 милиона КМ орочио на период од годину дана, по постојећим каматним стопама комерцијалних банака (просјечно око 4%), могао би се остварити годишњи приход у буџету институција БиХ у износу од око 800.000 КМ.

Постојећа законска рјешења не омогућавају МФТ-у да боље управља неутрошеним средствима у погледу могућности њиховог преусмјеравања за реализацију других пројеката.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију институција БиХ је извршила ревизију учинка управљања пројектима вишегодишњих капиталних улагања у институцијама БиХ. Ревизија је показала да постоје значајна кашњења у реализацији пројеката и да у свим фазама процеса њихове реализације постоје одређене слабости које узрокују кашњења. Иако се процес одвија у сложеном окружењу са великим бројем учесника, утврђено је да институције БиХ значајно доприносе неефикасној реализацији пројеката.

У овом поглављу презентују се резултати обављене ревизије на основу анализе 8 пројеката који реализују институције БиХ, а који су изабрани као узорак ревизије. Резултати су показали да цијели процес, са аспекта активности које предузимају или требају предузети институције БиХ, није усмјерен ка задовољавању принципа ефикасности, односно отклањању или смањивању могућности за кашњења у реализацији пројеката. Утврђено је да су у том погледу могућа значајна побољшања процеса.

4.1. Претпоставке за ефикасну реализацију пројеката

Планирањем ВКУ нису обезбјеђене основне претпоставке за ефикасну реализацију пројеката. Процесу планирања реализације пројеката не приступа се системски. Већина институција нема израђене детаљне планове за реализацију пројеката у погледу динамике, организације и финансирања. Иницијални план активности постојао је за три од девет тестираних пројеката. Рокови за предузимање активности у реализацији пројеката, код већине институција, су глобално одређени, али нису спуштени на ниво оперативних активности. Не врши се процјена реалности утврђених рокова, односно процјена могућности за њихово остваривање, што само планирање чини доста непоузданим и површним.

Институције, на основу оваквих планова, захтијевају буџетска средства за финансирање пројеката, што у ситуацији када не постоји контролни механизам реалности достављених динамичких планова, резултира значајним износима неутрошених буџетских средстава.

Постојећи начин планирања ВКУ није усмјерен на ефикасну реализацију пројеката. Он није успоставио контролни систем који би идентифицирао неефикасно понашање институција у провођењу пројеката ВКУ и утврђивање одговорности како појединца, тако и институције.

Приликом тражења буџетских средстава, институције дају нереалне, преамбициозне динамичке планове. Разлози за овакав приступ планирању, према изјавама запослених у институцијама, леже у томе да институције желе већу сигурност обезбјеђења буџетских средстава у околностима гдје су та средства предмет честих рестрикција, у кашњењу усвајања буџета и сл. Ово је и један од разлога великог износа неискориштених буџетских средстава у свакој години.

Истраживање је показало да се у случајевима када финансијска конструкција није затворена прије почетка реализације пројекта или када кључни финансијери нису укључени у реализацију пројекта од самог почетка, долази до значајних компликација у цијелом процесу. У случају изградње државног затвора, то се

одразило на измјену документације, вриједност пројекта и значајно пролонгирање рока завршетка радова.

4.2. Динамика реализације пројеката

Пројекти се не реализују планираном динамиком те постоје различити разлози кашњења у реализацији пројеката. Уочена су значајна кашњења у реализацији пројеката ВКУ у односу на планирано рокове које су институције поставиле код подношења захтјева за буџетским средствима. За половину тестираних пројеката, кашњења су већа од три године.

Поред слабости у процесу планирања које утичу на благовремен завршетак пројеката, утврђене су и слабости у фази имплементације система које утичу на кашњења у реализацији пројеката. У примјерима који илустрирају ову појаву, евидентно је да постојећи систем омогућава институцијама да своје активности не предузимају благовремено. Тако су уочени случајеви гдје се на одлуку СМ чекало 6-12 мјесеци, а забиљежена је и неактивност институције која је једну од активности у фази реализације предузела тек након 5 мјесеци од доношења одлуке о њеном предузимању.

Иако се цијели процес одвија у сложенем окружењу са великим бројем учесника, истраживање је показало да су институције БиХ и њихова неактивност значајан разлог за кашњења у реализацији пројеката. Примјери наведени у извјештају указују на неблаговременост у предузимању активности од стране институција, што је у неким случајевима имало за посљедицу вишемјесечна кашњења у реализацији пројеката.

У већини случајева, цијелим процесом реализације пројеката руководе недовољно компетентни запосленици које у постојећој организацији нису до краја фокусирани на реализацију пројеката јер истовремено обављају и друге послове из надлежности институције. Надлежне институције немају организован приступ пружања стручне помоћи институцијама које реализују специфичне пројекте, а саме институције немају повјерења у постојеће капацитете надлежних институција, у стручном смислу.

Постоји неуједначен приступ и у погледу пројектне организације о чему не постоје јасни критеријуми. Тако је за реализацију изградње грађевинског објекта у једном случају формирана посебна јединица за имплементацију, а у другом случају руковођење пројектом је спуштено на особу која руководи службом за финансије. Због свега наведеног, може се закључити да у кључним фазама реализације пројеката није укључена струка, чиме се повећава ризик од појављивања грешака у процесу реализације.

Надлежне институције нису успоставиле адекватан регулаторни оквир. У појединим периодима током реализације пројеката буџетска правила нису давала сигурност институцијама да ће имати довољно новца за реализацију пројеката. У новије вријеме, постојећа законска рјешења дају институцијама одређену сигурност да ће им средства бити доступна према планираној динамици јер се неутрошена средства аутоматски преносе у наредну буџетску годину и додају износу средстава предвиђеним за ту годину. Међутим, овакав систем, уз неадекватне контролне механизме, слабости у планирању пројеката и недостатак одговорности, не стимулише ефикасност у реализацији пројеката.

Такође, постојећи законски оквир онемогућава надлежне институције да боље управљају неискориштеним новчаним средствима.

4.3. Контролни механизми у реализацији пројеката

Нису успостављени контролни механизми који обезбјеђују примјену принципа ефикасности у реализацији капиталних пројеката. Надлежне институције нису обезбиједиле адекватан систем извјештавања и контроле процеса. Постојећи систем је формалан и није у функцији смањења и елиминисања кашњења у реализацији пројеката. Извјештаји не дају довољно информација о разлозима кашњења што онемогућава благовремено предузимање мјера за превазилажење насталих проблема. Није успостављен контролни механизам за контролу благовременог предузимања активности од стране институција па се институције могу комотније понашати у погледу поштивања планиране динамике.

Контролни механизми не постоје ни у фази планирања гдје се процјењује вриједност пројекта и одређује динамика реализације пројекта. Због тога постоји велики ризик да је динамика реализације пројеката нереална што у коначници има посљедице на динамику реализације одобрених буџетских средстава.

4.4. Евалуација процеса

Надлежне институције раде евалуацију процеса, али не са аспекта ефикасности. Сходно томе, активности које предузимају нису усмјерене на побољшање процеса са аспекта ефикасности. Надлежне институције су предузимале одређене активности на унапређењу процеса, међутим, предузете активности нису биле усмјерене на побољшање ефикасности у реализацији пројеката, тако да кључне ствари које требају допринијети ефикаснијој реализацији пројеката још увијек нису ријешене.

Надлежне институције нису отклониле важне препреке по питању успоставе контролних механизма, одговорности, могућности преусмјеравања средстава, дефинисању пројектне организације, укључивања струке и сл.

Само се рјешавањем ових питања може унаприједити систем и обезбиједити ефикаснија реализација пројеката.

4.5. Посљедице кашњења у реализацији пројеката

Кашњења у реализацији пројеката имају значајне друштвене и економске посљедице. Друштвене посљедице се огледају у неизвршавању циљева због којих су институције основане, а економске посљедице могу се изразити кроз неоправдане трошкове који настају због кашњења у реализацији пројеката, што се у неким случајевима може изразити у стотинама хиљада КМ. Такође, економске посљедице се могу изразити и трошковима некориштења одобрених новчаних средстава као и беспотребним пролонгирањем имплементације других пројеката такође од значаја за БиХ.

5. ПРЕПОРУКЕ

Канцеларија за ревизију је мишљења да у реализацији пројеката ВКУ има доста простора за побољшања. Усмјеравањем цијелог процеса ка задовољењу принципа ефикасности у свим фазама његове реализације могло би се смањити кашњење у реализацији пројеката, и тиме смањити или потпуно искључити посљедице економског и друштвеног значаја. Ово захтијева измјену постојећих пракси и унапређење процеса у свим његовим фазама.

У наставку, Канцеларија за ревизију даје одређене препоруке које надлежним институцијама могу помоћи у креирању система који ће обезбиједити ефикасну реализацију капиталних пројеката, а институцијама које реализују овакве пројекте помоћи да буду ефикасније у њиховој реализацији.

Препоруке које се дају у овом извјештају могу бити примијењене и на друге пројекте ВКУ који се реализују или ће бити реализовани на нивоу институција БиХ.

Канцеларија за ревизију препоручује институцијама БиХ које реализују пројекте ВКУ, да:

- **израде детаљне динамичке планове са процјеном трајања сваке од активности до краја реализације пројеката;**
- **дефинишу учеснике у пројекту;**
- **одреде носиоце активности те обезбјеђују њихову стручност и фокусираност;**
- **дефинишу одговорност запосленика укључених у реализацију пројекта и уведу механизме интерних контрола унутар институција БиХ.**

Канцеларија за ревизију препоручује Савјету министара БиХ да размотри сљедеће могућности:

- **системски регулише планирање великих капиталних улагања**

То се може постићи кроз формализацију садржаја плана за капиталне инвестиције на начин да институције које планирају капитална улагања имају обавезу да изврше детаљну анализу могуће динамике пројектних активности као и процјену реалности остварења планиране динамике. На овај начин, СМ би имало могућност бољег праћења реализације пројеката кроз постављене рокове. Динамика реализације требала би бити резултат стручне процјене која уважава све потенцијалне ризике у реализацији одређеног пројеката.

Поред наведеног, потребно је обезбиједити да се прије почетка радова затвори најоптималнија финансијска конструкција пројеката и да се потенцијални финансијери на вријеме укључе у активности њихове реализације.

- **успостави контролне механизме који ће у свим фазама процеса реализације ВКУ обезбиједити ефикасност институција БиХ**

Контрола подразумијева објективну анализу реалности достављених динамичких планова и контролу благовремености предузимања активности у свим фазама процеса реализације пројеката. Средства за реализацију пројеката институције би требале добијати на основу претходно реално утврђене динамике реализације сваког пројекта. За непланирана одступања у динамици реализације пројеката, институције би требале доставити благовремену информацију МФТ-у како би се омогућило ефикасније кориштење средстава која неће бити искориштена за реализацију пројекта планираном динамиком (преусмјеравање у друге пројекте или орочавање у банкама).

- **обезбиједи ефикасну комуникацију и проходност одлука везаних за капиталне пројекте**

Питања од значаја за реализацију одобрених пројеката требају бити приоритет приликом обраде у МФТ и требају бити стављања на дневни ред сједница Савјета министара, с обзиром да се дугим чекањем на њихово рјешавање ствара непотребно кашњење у реализацији пројеката, што може довести до економских и друштвених посљедица.

- **побољша предуслове у којима се капитални пројекти планирају и имплементирају**

То подразумијева пројектну организацију која је прилагођена величини и специфичностима пројекта. Ако даљње анализе покажу да је то добро рјешење, за веће грађевинске пројекте се може обезбиједити посебна функција за имплементацију пројеката у оквиру институције која реализује пројекат или на нивоу институција БиХ за више пројеката. Пројектна организација треба обезбиједити стручност и фокусираност запослених на реализацији пројекта.

Канцеларија за ревизију препоручује Парламенту БиХ да:

- **врши периодичне евалуације процеса са аспекта ефикасности**

Овим ће се, с циљем ефикасне реализације одобрених великих капиталних пројеката, на највишем нивоу омогућити благовремена и потребна акција за отклањање идентификованих слабости и уских грла насталих у процесу њихове имплементације.

Тим ревизије учинка:

Руководилац Одјељења ревизије учинка

Хрвоје Твртковић, вођа тима

Фадила Ибрахимовић

Даворка Лучић, ревизор учинка

ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Структура вишегодишњих капиталних улагања у институцијама БиХ, стање на дан 31.12.2010.године

Табела 1: Вриједност и структура ВКУ по институцијама

Назив институције	Укупна вриједност пројеката	Удио у укупној вриједности	Број пројеката
Министарство правде БиХ	77.450.865	20%	1
Управа за индиректно опорезивање БиХ	62.319.740	16%	3
Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података (IDDEEA)	48.932.447	13%	4
Агенција за статистику БиХ	42.516.000	11%	1
Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ	32.916.619	8%	1
Државна агенција за истраге и заштиту БиХ	23.901.315	6%	2
Министарство иностраних послова БиХ	20.441.453	5%	3
Високи судски и тужилачки савјет БиХ	19.930.471	5%	1
Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ	17.322.391	4%	3
Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине	11.100.000	3%	2
Министарство безбједности БиХ	9.900.264	3%	2
Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	8.194.446	2%	1
Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине	8.163.854	2%	4
Централна изборна комисија БиХ	3.255.147	1%	1
Министарство цивилних послова БиХ	2.966.000	1%	1
Служба за послове са странцима	600.000	0%	1
УКУПНО:	389.911.012	100%	31

Табела 2: Вриједност и структура ВКУ према врсти капиталних улагања

ВРСТА КАПИТАЛНОГ УЛАГАЊА	БРОЈ ПРОЈЕКТА	ВРИЈЕДНОСТ ПРОЈЕКТА У КМ	УДИО У УКУПНОЈ ВРИЈЕДНОСТИ ПРОЈЕКТА
ОБЈЕКТИ	17	231.648.116	59%
ИНФОРМАТИЗАЦИЈА	5	42.516.000	11%
БЕЗБЈЕДНОСТ	3	41.097.019	11%
КОМУНИКАЦИЈЕ	3	31.227.717	8%
ПОПИС	1	29.584.307	8%
ЗЕМЉИШТЕ	1	8.195.862	2%
ВОЗИЛА	1	5.641.991	1%
УКУПНО:	31	389.911.012	100%

Прилог број 2: Подлоге за избор ревизионог узорка

Табела 1: Преглед реализације пројеката ВКУ у 2010. години

Назив институције	Назив пројекта	Расположива средства за 2010. годину	Извршење буџета са 31.12.2010. године
Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине	Реконструкција и обнова трга испред зграде ПСБиХ	844.224	826.038
	Систем дигиталног гласања у Великој и Плавој Сали	150.000	150.000
Високи судски и тужилачки савјет	Информатизација и јачање капацитета правосудних институција у БиХ	2.000.000	1.879.900
Министарство иностраних послова БиХ	Куповина објекта у Бриселу, опремање и реконструкција	1.119.062	192.410
	Куповина објекта у Берлину, Београду и Загребу	4.800.000	0
Управа за индиректно опорезивање БиХ	Земљиште за изградњу регионалних сједишта (Бања Лука, Сарајево, Тузла и Мостар)	4.381.214	9.900
	Изградња регионалних сједишта	8.492.200	96.607
	Доградња и реконструкција граничних прелаза	3.075.608	0
Министарство правде БиХ	Изградња Државног затвора БиХ	5.411.491	333.250
Министарство безбједности БиХ	Изградња Азилантског центра	1.802.043	497.144
	Успостава Оперативно-комуникацијског центра*	3.222.486	0
Државна агенција за истраге и заштиту	Изградња објекта за трајни смјештај SIPA-е	3.555.684	1.027.678
	Опремање објекта за трајни смјештај SIPA-е	1.000.000	645.011
Министарство цивилних послова БиХ	Инфраструктура просторних података БиХ, фаза I успостава мреже перманентних GPS (GNSS) станица БиХ-VINPOS	650.000	0
Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података (IDDEEA)	СДХ сустав пријеноса	2.295.000	1.818.732
	Изградња центра и сједишта IDDEEA у складу са стандардима	150.000	13.865
Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине	Санација и реконструкција санитарних чворова и крова у згради институција БиХ	1.100.000	1.086.938
	Програм приоритетног рјешавања проблема смјештаја институција БиХ	10.000.000	8.661.124
Агенција за статистику БиХ	Припрема и имплементација пројекта Попис становништва	935.237	5.218
Централна изборна комисија	Изградња јединственог изборног информационог система**	850.000	447.954
Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ	Куповина специјалне опреме	1.950.000	1.949.946
	Обнова возног парка	1.130.000	1.054.640
Служба за послове са странцима	Изградња Центра (склоништа) за смјештај странаца жртава трговине људима	100.000	0
Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	Изградња објекта за трајни смјештај Агенције	1.008.540	0

Табела 2: Узорак ревизије

Ред број	Назив институције	Назив пројекта	Укупна вриједност пројекта у милионима КМ	Укупна реализација пројекта до 31.12.2010. године	Износ расположивих средстава за 2010. годину	Реализирано у 2010. години	Проценат реализације у 2010. години
1.	Министарство иностранних послова БиХ	Куповина објекта у Бриселу, опремање и реконструкција	8,2	7,3	1,1	0,2	17%
2.	Управа за индиректно опорезивање БиХ	Доградња и реконструкција граничних прелаза	3,0	0,0	3,0	0,0	0%
3.	Министарство правде БиХ	Изградња Државног затвора БиХ	77,0	3,2	5,4	0,3	6%
4.	Министарство безбједности БиХ	Изградња Азилантског центра	5,0	0,8	1,8	0,5	27%
		Успостава Оперативно- комуникацијског центра БиХ 122	4,8	1,3	3,2	0,0	0%
5.	Државна агенција за истраге и заштиту	Изградња објекта за трајни смјештај SIPA-е	23,0	20,0	3,5	1,0	29%
6.	Министарство цивилних послова БиХ	Инфраструктура просторних података БиХ, фаза I успостава мреже перманентних GPS (GNSS) станица БиХ-BIHPOS	3,0	0,0	0,7	0,0	0%
9.	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	Изградња објекта за трајни смјештај Агенције	8,0	0,0	1,0	0,0	0%
	УКУПНО:		132,0	32,6	19,7	2,0	

Прилог 3: Основни подаци о пројектима ВКУ, узетим за узорак студије

Пројекат бр. 1

Назив пројекта: **Куповина објекта у Бриселу, опремање и реконструкција**

Институција која реализира пројект: Министарство иностраних послова БиХ

Процијењена вриједност пројекта: 8 милиона КМ

Рок завршетка: 2012. година

За реализацију пројекта формирана је посебна комисија састављена од представника више институција. Након што је комисија истражила тржиште и обишла објекте који су по својим карактеристикама одговарали потребама које је утврдило МИП, донесена је одлука да се купи објект који је предложила комисија. Током процедуре преговарачки тим је успио смањити цијену објекта, међутим, уштеђену разлику било је потребно искористити за адаптацију објекта. Након што је СМ донијело Одлуку којом се одобрава адаптација објекта, приступило се даљим активностима на реализацији пројекта. Пројекат се тренутно налази у фази опремања купљеног објекта. Према ријечима запослених који раде на имплементацији пројекта, основни разлог кашњења јесте нефлексибилност Закона о јавним набавкама који није изузео адаптацију објекта у иностранству од процедура предвиђених Законом. Процјена институције је да ће пројекат бити завршен до краја 2012. године.

Пројекат бр. 2

Назив пројекта: **Доградња и реконструкција граничних прелаза**

Институција која реализује пројекат: Управа за индиректно опорезивање БиХ

Процијењена вриједност пројекта: 3,2 милиона КМ

Рок завршетка: 2013. година

Пројектом је предвиђена доградња и реконструкција слjedeћих граничних прелаза: Делеуша, Увац, Хум, Вардиште, Устибар, Неум III, Ужљебић, Стрмица, Горица, Павловића Мост, Рача, Изачић, Дољани, Каменско и Ивањица. Управа за индиректно опорезивање направила је процјену вриједности радова у износу 3,2 милиона. За реализацију пројекта, СМ је одобрило је цијели износ средстава у 2008. години. Иако су средства одобрена, на реализацији пројекта нису предузимане скоро никакве активности. У досадашњој реализацији пројекта потрошено је свега неколико десетака хиљада КМ, а преостали дио средстава се преноси из године у годину. У вријеме

завршетка ревизије средства још увијек нису била утрошена. Институција процјењује да ће пројекат бити завршен до краја 2013. године.

Пројекат бр. 3

Назив пројекта: **Изградња државног затвора**

Институција која реализује пројекат: Министарство правде БиХ

Процијењена вриједност пројекта: 77 милиона КМ

Рок завршетка: 2014. година

Пројектом је предвиђено да ће затвор бити институција високог степена безбједности, затвореног типа, намијењена лицима оптуженим за, или осуђеним због ратних злочина, корупције високог нивоа те организованог криминала и озбиљних злочина.¹ Првим динамичким планом било је предвиђено да ће се објекат завршити у 2009. години, Међутим, након укључивања Развојне банке Вијећа Европе (СЕВ) у финансирање пројекта путем кредитних средстава, од стране банке је затражена ревизија главног пројекта. За реализацију пројекта формирана је Јединица за имплементацију 2006. године која је касније расформирана и у 2010. години је успостављена нова Јединица за имплементацију пројекта. Првобитна вриједност пројекта према пројекту који је финансирала Канцеларија регистрара Суда БиХ износила је око 30 милиона КМ, након ревизије пројекта од стране СЕВ-а вриједност пројекта је према пројекцији износила 78 милиона КМ. Образложења која су дата за повећање вриједности односе се на повећање површине објекта у циљу задовољавања Европских затворских правила. Према задњим пројекцијама институција, завршетак пројекта очекује се у 2014. години. Пројекат се тренутно налази у фази у којој је био 2007. године када је била припремљена пројектна документација и извршене припреме за почетак радова.

Пројекат бр. 4

Назив пројекта: **Изградња азилантског центра**

Институција која реализује пројекат: Министарство безбједности БиХ

Вриједност пројекта: 5 милиона КМ

Рок завршетка: 2012. година

Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европске уније и БиХ, БиХ је преузела обвезу у области легалних миграција и прихватила правила о прихвату и правима прихваћених лица. Како тренутни услови у прихватном центру, у изнајмљеном

¹ Државни затвор Босне и Херцеговине, оперативни план, WYG International, август 2009. године

простору, не удовољавају основним потребама азиланата, Министарство безбједности је предложило пројекат изградње азилантског центра. Изградња објекта се финансира дијелом из буџетских средстава (2,1 милион КМ) институција БиХ, а дијелом из IPA фондова (2,9 милиона КМ). Реализација пројекта је у завршној фази и према процјени институције, радови ће бити завршени тијekom 2012. године.

Пројекат бр. 5

Назив пројекта: **Успостава Оперативно-комуникацијског центра**

Институција која реализује пројекат: Министарство безбједности БиХ

Вриједност пројекта: 5 милиона КМ

Рок завршетка: 2013. година

Успостава оперативно-комуникацијског центра је обавеза коју је БиХ преузела кроз чланство у глобалним и регионалним иницијативама. Основни разлог оснивања центра јесте стално прикупљање података о свим врстама и појава и опасности које могу довести до природне или друге несреће, као и података о посљедицама које су настале појавом природне или друге несреће по људе и материјална добра на угроженом подручју, обраде тих података и њихове дистрибуције надлежним органима власти и правним лицима у БиХ. Активности на реализацији пројекта започете су у 2009. години, а према задњим процјенама институције, цијели пројекат ће бити завршен у 2013. години.

Пројекат бр. 6

Назив пројекта: **Изградња објекта за трајни смјештај SIPA-е**

Институција која реализује пројекат: Државна агенција за истраге и заштиту БиХ (SIPA)

Вриједност пројекта: 23 милиона КМ

Рок завршетка: 2012. година

Пројекат се односи на изградњу објекта за трајни смјештај Државне агенције за истраге и заштиту БиХ. Агенција је била смјештена у изнајмљеним просторима за што су издвајана значајна буџетска средства. Осим тога, изнајмљени објекти нису удовољавали свим захтјевима ове специјализиране Агенције, те се због тога приступило пројекту изградње објекта како би се трајно ријешило ово питање. Активности на реализацији пројекта започеле су још 2003. године. У вријеме писања Извјештаја, у току су радови на вањском уређењу објекта. Агенција је преселила у

објекат у мају 2010. године. Очекивања у институцији су да ће сви радови на пројекту бити окончани до краја 2012. године.

Пројекат бр. 7

Назив пројекта: **Инфраструктура просторних података БиХ, фаза I успостава мреже перманентних GPS (GNSS) станица БиХ-BIHPOS**

Институција која реализује пројекат: Министарство цивилних послова БиХ

Вриједност пројекта: 3 милиона КМ

Рок завршетка: 2013. година

Пројекат реализују Министарство цивилних послова БиХ уз сарадњу са Федералном управом за геодетске и имовинско-правне послове и Републичком управом за геодетске и имовинско-правне послове Републике Српске. Основна намјена овог пројекта је обезбјеђење националног сервиса базираног на GNSS мјерењима за позиционирање на цијелој територији БиХ. Реализацијом овог пројекта повећат ће се тачност геодетских радова те олакшати и убрзати њихово извођење.

Пројекат се финансира из буџетских средстава институција БиХ и средстава IPA-2007. На простору БиХ инсталиране су 34 перманентне станице. Према процјенама институције, овај пројекат ће се у потпуности реализовати током 2013. године.

Пројекат бр. 8

Назив пројекта: **Изградња објекта за трајни смјештај АЗШО**

Институција која реализује пројекат: Агенција за школовање и стручно оспособљавање кадрова (АЗШО)

Вриједност пројекта: 8 милиона КМ

Рок завршетка: 2014. година

Пројекат изградње објекта покренуо је директор Агенције одмах након што је именован на дужност, у другој половини 2009. године. Пројекат подразумијева изградњу објекта којим би се трајно ријешио смјештај упослених и обезбиједио простор за обуку полицијских службеника. У вријеме писања овог Извјештаја у току су били радови на изради изведбеног пројекта. Према задњим процјенама институције, објекат би требао бити завршен у 2014. години.

Прилог 3: Референце

- Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број 612/04 и 49/09),
- Закони о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за период од 2007.-2011. године,
- Извјештаји о ревизији институција БиХ за период од 2003. до 2010. године,
- Извјештаји о извршењу буџета институција БиХ за период од 2007.-2010. године,
- Буџетски захтјеви институција БиХ из узорка за период од 2003.-2011. године,
- Образложења за пренос неутрошених средстава институција које реализурају пројекте
- Закон о јавним набавкама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, и 60/10),
- Изградња објеката, проф. Др. Душанка Ђорђевић, мр. Милица Пејановић, презентација, 31.5.2006. године,
- Модел плана капиталних инвестиција у општинама, ГАП, 2005. године,
- Инвестирање у јавне инвестиције: Индекс ефикасности јавних инвестиција, ММФ, 2010. године,
- Модел управљања ризицима код јавних пројеката, Сањана Бућ, магистарски рад, Вараждин, 2007. године,
- Основе управљања пројектима у градитељству, материјал за презентацију, Грађевински факултет, Свеучилиште у Ријеци, 2008. године
- Фазе и структура пројеката у градитељству, материјал за презентацију, Грађевински факултет, Свеучилиште у Ријеци, 2008. године.