

JAVNE INVESTICIJE

U BIH 2014 - 2018





Sažetak

UNajvažniji predlagači projekata javnih investicija – Autoceste FBiH, Autoputevi RS, Ceste FBiH, Putevi RS, Elektroprivreda BiH, Elektroprivreda HZHB, Elektroprivreda RS – u periodu od 2014. do 2018. godine implementirali su mnogo manje od onog što je planirano u entitetskim programima javnih investicija. Autoceste FBiH implementirale su projekte koji čine 15,7% vrijednosti predloženih projekata, Ceste FBiH 20,8%, Elektroprivreda BiH i Elektroprivreda HZHB svega 1,3%, Autoputevi RS-a 14,5%, Putevi RS-a nisu implementirali niti jedan projekat, te Elektroprivreda RS-a 3,6%.

U posljednje tri godine blagi rast nivoa javnih investicija uticao je na rast BDP-a. Međutim, prema prognozama predstavljenim u odabranim ekonomskim indikatorima u sklopu Proširenog aranžmana sa MMF-om, nivo javnih investicija i rast BDP-a je trebao biti znatno veći. Zabilježen je rast javnih investicija sa 2014. na 2015., zatim pad tokom 2016., te nagli pad tokom 2017. i 2018. godine kada nije u potpunosti implementiran niti jedan projekat. Posljednje prognoze sa početka 2018. godine predviđaju nagli rast od 50% u 2018. u odnosu na prethodnu godinu.

Više je razloga sporog provođenja projekata javnih investicija. Osim osiguranja finansijskih sredstava, među njima su dugotrajna tenderska procedura, neusklađenost glavnih projekata sa stanjem na terenu, dugotrajan proces eksproprijacije i prikupljanja dozvola, mogućnost izmjene ili potpunog ukidanja projekata od strane lokalne zajednice itd.



Uvod

Veći nivo javnih investicija jedan je od osnovnih preduslova za rast BDP-a. Za ekonomski rast u BiH ključno je sa rasta koji se temelji na potrošnji preći na rast koji se temelji na proizvodnji i investicijama, odnosno smanjiti troškove na plate u javnom sektoru i preusmjeriti ih na kapitalnu potrošnju.

Bosna i Hercegovina je do sada pokazala trend kašnjenja sa implementiranjem ključnih infrastrukturnih projekata javnih investicija. Ovo se posebno odnosi na Autocestu A1 Koridora Vc te ključne projekte iz oblasti energetike. Sklapanjem Proširenog aranžmana sa MMF-om u septembru 2016. definisane su konkretne cifre nivoa javnih investicija koje treba doseći kako bi se postigao rast BDP-a. Zbog neprovođenja ključnih projekata javnih investicija, 2018. godine ove prognoze su smanjene te iznose 6,92 milijarde KM za period od 2018. do 2020. godine.

Osnovni izvor podataka o javnim investicijama su službeni programi javnih investicija - entitetski i kantonalni trogodišnji planovi projekata javnih investicija. U ovom istraživanju nastojali smo dobiti odgovor na pitanje koliko je investirano u kapitalnu potrošnju, odnosno u projekte javnih investicija iz ključnih oblasti, u periodu od 2014. do 2018. godine te da li je to dovoljno za ekonomski rast u poređenju sa predviđenim ulaganjima prema entitetskim projektima javnih investicija i predviđanjima MMF-a.

Predloženi projekti javnih investicija 2014 - 2018

Prema entitetskim planovima javnih investicija, predlagači iz oblasti transporta i energetike, Javno preduzeće (JP) Autoceste Federacije BiH, Ceste FBiH, Elektroprivreda BiH i Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg-Bosne (HZHB), odnosno JP Autoputevi RS, JP Putevi RS, Međunarodni holding (MH) Elektroprivreda RS, od 2014. do 2018. godine predložili su ukupno 76 projekata vrijednosti 18.192.614.894 KM. Ovo su projekti iz šest prijedloga javnih investicija, entitetskih prijedloga 2014 – 2016, 2015 – 2017, te 2016 – 2018¹.

Nabrojana preduzeća iz FBiH predložila su 58 projekata ukupne vrijednosti 15.149.421.215 KM. Od toga, Autoceste FBiH su predložile 14 projekata vrijednosti 4.584.467.003 KM, Ceste FBiH 11 projekata vrijednosti 1.055.090.500 KM, a Elektroprivreda BiH i Elektroprivreda HZHB 33 projekta vrijednosti 9.509.863.712 KM. Kada je riječ o RS-u, nabrojana preduzeća predložila su 18 projekata vrijednosti 3.043.193.679 KM. Autoputevi RS-a predložili su šest projekata vrijednosti 2.529.077.520 KM, Putevi RS-a šest projekata vrijednosti 173.860.000 KM, te Elektroprivreda RS-a šest projekata vrijednosti 340.256.159 KM.

¹ Federalno ministarstvo finansija, Program javnih investicija Federacije BiH 2014 - 2016, mart 2014., Sarajevo; Federalno ministarstvo finansija, Program javnih investicija Federacije BiH 2015 - 2017, novembar 2014.,

Implementirani projekti javnih investicija 2014 – 2018

Od predloženih 14, Autoceste FBiH su implementirale pet projekata ukupne vrijednosti 723,79 miliona KM, Ceste FBiH od predloženih 11 jedan projekat u vrijednosti od 219,892 miliona KM, te Elektroprivreda BiH i Elektroprivreda HZHB od predložena 33 tri projekta ukupne vrijednosti 128,274 miliona KM².

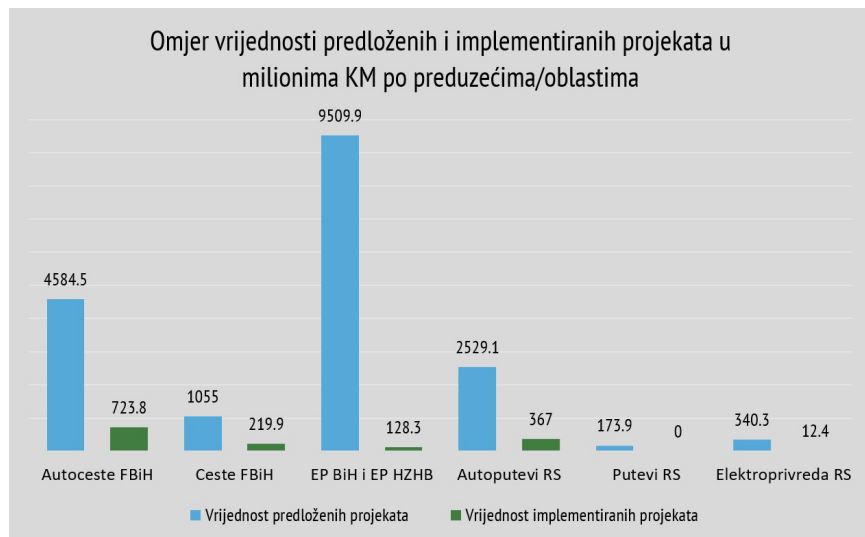
Godine 2014., Elektroprivreda BiH implementirala je projekat Električna energija II vrijedan 69,404 miliona KM, a Ceste FBiH projekat rehabilitacije cesta u FBiH vrijednosti 219,892 miliona KM. Naredne, 2015. godine implementirano je više projekata. Autoceste FBiH implementirale su projekat izgradnje dionica Koridora Vc Vlakovo - Tarčin, Bijača – Zvirovići i Tunel 1. mart vrijedan 325,05 miliona KM, projekat izgradnje Sarajevske zaobilaznice vrijedan 36,82 miliona KM, te projekat Koridor Vc - druga faza vrijedan 324,66 miliona KM. Elektroprivreda BiH implementirala je projekat Faza III bis /HE Jablanica-Rekonstrukcija agregata 4, 5 i 6 (iz nealociranih sredstava POWER I, II, III/) vrijedan 4,27 miliona KM. Godine 2016. Autoceste FBiH su implementirale projekat druge faze izgradnje Sarajevske zaobilaznice vrijedan 37,26 miliona KM, dok je Elektroprivreda HZHB implementirala projekat revitalizacije HE Rama vrijedan 54,6 miliona KM. Godine 2017. nije bilo implementiranih podataka dok za 2018. godinu podaci još uvijek nisu dostupni³.

Autoputevi RS-a u potpunosti su implementirali jedan projekat, izradnju dionice Prnjavor – Doboj (dionica autoputa Doboj – Banja Luka) u vrijednosti od 367 miliona KM, i to 2016. godine. Kada je riječ o projektu druge dionice Prnjavor – Banja Luka izgrađeno je deset kilometara između Drugovića i Mahovljana, ali ta dionica nije u potpunosti izgrađena, odnosno implamentirana. Putevi RS-a nisu u potpunosti implementirali niti jedan projekat iz programa javnih investicija iz perida 2014 – 2018. Trenutno je u fazi tenderska procedura za nastavak izgradnje istočne obilaznice oko Trebinja, dok je izgradnja zapadne obilaznice u pripreмноj fazi. Za izradnju južne obilaznice

2 Sarajevo; Federalno ministarstvo finansija, Program javnih investicija Federacije BiH 2016 - 2018, novembar 2015., Sarajevo; Ministarstvo finansija RS-a, Prijedlog programa javnih investicija RS-a za period 2014 – 2016, decembar 2013., Banja Luka; Ministarstvo finansija RS-a, Prijedlog programa javnih investicija RS-a za period 2015 – 2017, decembar 2014., Banja Luka; Ministarstvo finansija RS-a, Prijedlog programa javnih investicija RS-a za period 2016 – 2018, decembar 2015., Banja Luka

3 Federalno ministarstvo finansija, Informacija o utrošku sredstava u 2014. kojima su finansirani projekti uključeni u PJI FBiH 2014-2016 godina, avgust 2015., Sarajevo; Federalno ministarstvo finansija, Informacija o utrošku sredstava u 2015. kojima su finansirani projekti uključeni u PJI FBiH 2015-2017 godina, april 2016., Sarajevo; Federalno ministarstvo finansija, Informacija o utrošku sredstava u 2016. kojima su finansirani projekti uključeni u PJI FBiH 2016-2018 godina, maj 2017., Sarajevo;

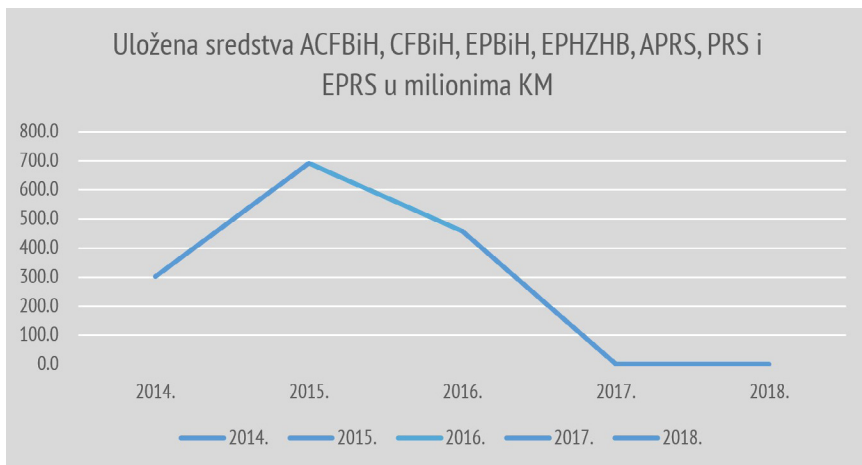
Gacko čeka se na rješenje imovinsko-pravnih odnosa. Za dionicu magistralnog puta Donji Vitkovci – Dragalovci u toku je proces dobijanja građevinske dozvole, dok se za put Nevesinje – Berkovići također čeka na rješenje imovinsko-pravnih odnosa. Za Hitan projekat oporavka od poplava u toku je tenderska procedura. Elektroprivreda RS-a 2014. je u potpunosti okončala drugu fazu projekta obnove elektroenergetskog sektora „Power 3“, odnosno revitalizacije HE Trebinje 1, u okviru finansijske saradnje sa Njemačkom. Vrijednost ovog projekta je 12.401.560 KM.⁴



Autoceste FBiH implementirale su projekte koji čine 15,7% vrijednosti predloženih projekata, Ceste FBiH 20,8%, a Elektroprivreda BiH i Elektroprivreda HZHB svega 1,3%. Autoputevi RS implementirale su u potpunosti projekte koji čine 14,5% vrijednosti od predloženih projekata, Putevi RS nisu do kraja implementirale niti jedan projekat, dok je Elektroprivreda RS-a implementirala projekte koji čine 3,6% vrijednosti predloženih projekata.

Autoceste FBiH uložile su dakle najviše sredstava, 723,8 miliona KM, ali su u odnosu na predložene projekte najviše implementirale Ceste FBiH – 20,7%.

Kada je riječ o implementiranim projektima po godinama, najviše je uloženo tokom 2015. godine, nakon čega slijedi manji pad tokom 2016., dok tokom 2017. i 2018. niti jedan projekat nije do kraja implementiran. Kako su i ulaganja tokom 2014., 2015. i 2016. manja u odnosu na ranije prognoze, očigledno je da postoje prepreke pri implementaciji projekata.



Investicije i BDP

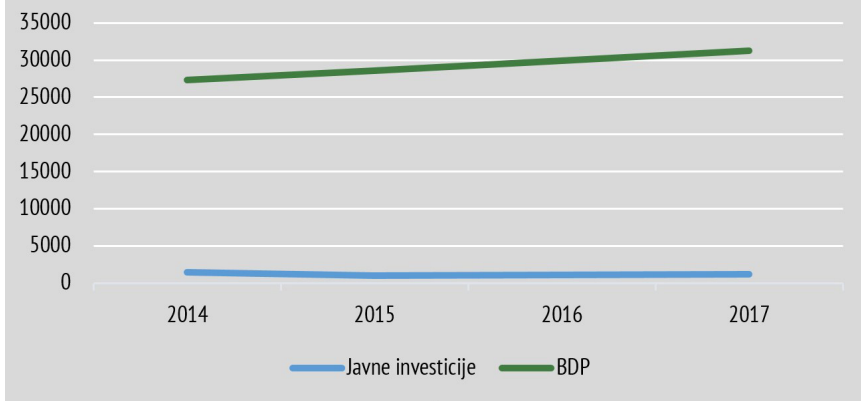
Značajan rezultat koji donosi postizanje većeg nivoa javnih investicija jeste ubrzanje ekonomskog rasta, odnosno rast BDP-a. Prema podacima MMF-a, 2014. godine BDP u BiH je iznosio 27.304 miliona KM, 2015. 28.586 miliona KM, 2016. 29.899 miliona KM, a 2017. godine 31.283 miliona KM⁵. Ukupne javne investicije, uključujući sve oblasti, prema podacima MMF-a, u 2014. godini su iznosile 1.447,11 miliona KM, odnosno 5,3% udjela u BDP-u, u 2015. 1.029,10 miliona KM, odnosno 3,6% udjela u BDP-u, u 2016. 1.136,16 miliona KM, odnosno 3,8% udjela u BDP-u, te u 2017. 1.220,04 miliona KM, odnosno 3,9% udjela u BDP-u⁶

Godina	2014	2015	2016	2017
BDP (u milionima KM)	27.304	28.586	29.899	31.283
Jl u BDP (%)	5.3%	3.6%	3.8%	3.9%
Jl u BDP (u milionima KM)	1.447,11	1.029,10	1.136,16	1.220,04

5 Međunarodni monetarni fond, Izvještaj osoblja o konsultacijama prema Članu IV za 2017. godinu, prvom pregledu po osnovu proširenog aranžmana, Zahtjevu za produženje Aranžmana, promjeni dinamike povlačenja sredstava i odustajanja od kriterijuma izvršenja, januar 2018. (Ibid. 1), str. 25,

6 Ibid 1, str. 25

Odnos rasta javnih investicija i BDP-a



Prema podacima iz posljednje tri godine, može se zaključiti da povećanje nivoa javnih investicija zaista utiče i na rast BDP-a. Međutim, prema ranijim prognozama, javne investicije su trebale biti veće što bi dodatno uticalo i na rast BDP-a i ostvarenje prognoza ekonomskog rasta. Prema podacima iz Proširenog aranžmana za BiH sa MMF-om iz septembra 2018., te Izvještaja MMF-a iz februara 2018. godine, javne investicije su u 2016. godini trebale iznositi 1.280,97 miliona KM⁷, a iznosile su 1.136,16; dok su u 2017. trebale iznositi 1.551,93⁸, a iznosile su 1.220,04 miliona KM.

Zbog neispunjavanja ranijih prognoza, one iz 2018. za naredne tri godine su smanjene, ali se i dalje očekuje, nakon povećanja od 10% sa 2015. na 2016., te 9% sa 2016. na 2017., nagli rast od 50% u 2018. u odnosu na prethodnu godinu. U periodu od 2018. do 2020. godine, prema Izvještaju osoblja MMF-a, bit će implementirano projekata javnih investicija u iznosu od 6,9 milijardi KM, od čega u 2018. 1,8 milijardi KM (5,5% BDP-a), u 2019. 2,3 milijarde KM (6,8% BDP-a), te u 2020. 2,8 milijardi KM (7,6% BDP-a).

7 Međunarodni monetarni fond, Zahtjev za odobravanje Proširenog aranžmana (Extend Fund Facility), 7.9.2016 (Ibid. 2), str. 23.

8 Ibid 2, str. 23

Prepreke pri implementaciji i preporuke

Postoji više prepreka sa kojima se projekti suočavaju što može usporiti implementaciju projekta⁹.

Tenderi koji se raspisuju za svaku pojedinačnu fazu projektnog ciklusa mogu trajati duže od planiranog zbog različitih faktora, kao što su neprihvatljivost ponuda konkurenata na tenderu i žalbe na izbor. Stoga je neophodno tendersku proceduru učiniti maksimalno transparentnom. Česte su i prepreke koje se odnose na projektnu dokumentaciju. Neusklađenost glavnog projekta sa stanjem na terenu, jedna od njih, može se riješiti provođenjem opsežnijih i kvalitetnijih geoloških radova u skladu sa propisima prilikom izrade glavnog projekta, kao i izradom kvalitetne prostorno-plan-ske dokumentacije i maksimalno smanjenje njenih trenutno čestih izmjena. Moguć je i izostanak procedure strateške procjene utjecaja na okoliš u skladu sa propisima. Do zaustavljanja projekta ili njegove potpune izmjene može doći i od strane lokalne zajednice, odnosno lokalne vlasti, prilikom revizije projektne dokumentacije tokom javne diskusije. S toga je potrebno odrediti organ koji će rukovoditi cjelokupnim procesom provođenja javnih investicija.

Duže trajanje procesa prikupljanja dozvola od očekivanog, također jedna od mogućih prepreka, može biti posljedica upravo nedovoljne saradnje između institucija nadležnih za izdavanje dozvola na različitim nivoima vlasti, ali i velikog broja dozvola i saglasnosti potrebnih za početak izgradnje, kao i uskraćivanje informacija zainteresovanim neinstitucionalnim grupama i pojedincima. Pravna nesigurnost izazvana čestim promjenama zakonodavnog okvira, žalbe, te nedostatak sredstava, mogu produžiti trajanje procesa eksplorijacije.

Prilikom izgradnje planiranog objekta ili puta moguće su i prepreke tehničke prirode, od kojih je najčešća složena geološka građa terena.

Konačno, prepreke su moguće i prilikom pregovaranja oko finansijskih sredstava. Problem predstavlja izostanak institucije na nivou BiH, kao i izostanak pisanih uputstava sa svim potrebnim informacijama. Pregovaranje sa međunarodnim kreditorima koči i postojeći zakonski okvir koji ne garantuje mogućnost povrata sredstava, kao i vremenski okvir dospijea kreditnih sredstava.

Česte promjene u rukovodstvima javnih preduzeća mogu dodatno usporiti proces, kao i izostanak stručnjaka za nabavke i pregovaranje sa međunarodnim finansijskim institucijama.

⁹ Prepreke su identifikovane iz dosadašnjih praksi implementacije infrastrukturnih projekata, medijskih izvještaja, te stručne literature.



Centar za politike i upravljanje
Centre for Policy and Governance

Projekat finansira:



**National Endowment
for Democracy**

Supporting Freedom Around the World