



HRVATSKA

Tromjesečna nota o portfelju projekata

Ožujak 2006.

HRVATSKA: STANJE PORTFELJA PROJEKATA KOJE FINANCIRA SVJETSKA BANKA

I. PODLOGA I CILJEVI

1. U tromjesečnoj noti o portfelju projekata sažeto se iznosi ocjena trenutnog stanja projekata koje Banka financira u Hrvatskoj s posebnim naglaskom na nezadovoljavajućim i “rizičnim” projektima te fiducijarnim (povezanim s financijskim upravljanjem i nabavom) i provedbenim kapacitetima hrvatskog portfelja projekata. Konkretni ciljevi ove Note su: (i) ispitati učinkovitost i djelotvornost portfelja projekata promatranjem rezultata projekata kako na razini pojedinačnih projekata, tako i unutar cjelokupnog portfelja projekata; (ii) ustanoviti probleme koji koče napredovanje pojedinih projekata; (iii) preporučiti korektivne mjere kako bi se poboljšali provedbeni rezultati takvih projekata; (iv) iznijeti u glavnim crtama sveprisutne probleme koji su povezani s provedbenom sposobnošću. Problematičnim projektima mi nazivamo projekte s nezadovoljavajućom ocjenom u pogledu razvojnih ciljeva odnosno napredovanja u provedbi, projekte koji kasne s ostvarivanjem ciljeva, rizične projekte, te projekte s mogućim produžetkom roka za zatvaranje zajma.

II. PORTFELJ AKTIVNIH PROJEKATA

2. Na dan 23. veljače 2006. portfelj projekata koje financira Svjetska banka obuhvaća 14 aktivnih projekata ukupne vrijednosti od 563 milijuna USD¹ i nepovučenog iznosa od 432 milijuna USD. Pet zajmova do iznosa od 241 milijuna USD² odobreno je u okviru nove Strategije Svjetske banke za pomoć Republici Hrvatskoj (CAS). To su:
 - *Projekt socijalnog i gospodarskog oporavka* (odobren 29. ožujka 2005.);
 - *Projekt razvoja sustava socijalne skrbi* (odobren 14. lipnja 2005.);
 - *Hrvatski projekt tehnološkog razvitka* (odobren 7. srpnja 2005.);
 - *Projekt razvoja sustava odgoja i obrazovanja* (odobren 15. rujna 2005.); te
 - *Projekt usklađivanja poljoprivrede s pravnom stečevinom Europske unije* (odobren 16. veljače 2006.).
3. Tijekom zadnjih 12 mjeseci dovršena su sljedeća tri projekta:
 - *Projekt reforme zdravstva* (dovršen 30. prosinca 2005.);
 - *Projekt modernizacije i restrukturiranja željeznice* (dovršen 30. lipnja 2005.); te
 - *Projekt olakšanja trgovine i transporta* (dovršen 31. ožujka 2005.).
4. Rezultat priljeva novih projekata i zatvaranja zajmova bio je relativno “mlad” portfelj projekata (prosječnog trajanja od 3,2 godine) što je prouzročilo i objašnjivi pad omjera povlačenja, s 27,3 posto u fiskalnoj godini 2005. na 13,0 u prvoj polovici fiskalne godine 2006³. Očekuje se da će ovaj omjer na kraju fiskalne godine 2006. biti ispod 27 posto, ali će još uvijek biti usporediv s prosječnim omjerom povlačenja u Bančinoj regiji Europe i srednje Azije, pa i viši pod uvjetom da provedba ostane stabilna.

U *Prilogu I* navode se svi aktivni projekti i broježani iznos povučenih sredstava.

¹ Brojke portfelja projekata koje financira Banka ne uključuju tri projekta Globalnog fonda za zaštitu okoliša (GEF): *Projekt očuvanja krških ekoloških sustava* (5,1 milijuna USD), *Projekt energetske učinkovitosti* (7 milijuna USD), te *Projekt obnovljivih izvora energije* (5,5 milijuna USD). U ovom portfelju također je obuhvaćen *Programski zajam za prilagodbu (PAL)* (184,9 milijuna USD), koji je u potpunosti povučen.

² Uz to, *Projekt obnovljivih izvora energije*, kojeg financira GEF, također je odobren kao dio novog CAS-a.

³ Omjer povlačenja u fiskalnoj godini 06. odnosi se samo na polovicu godine, a uspoređen je s cijelom fiskalnom godinom 05.

III. REZULTATI PORTFELJA PROJEKATA I GLAVNI PROBLEMI

5. Proaktivni program suradnje između hrvatske Vlade i Banke, koji je započeo prije godinu i pol, preokrenuo je trend pogoršavanja kvalitete portfelja projekata. U Bančinom godišnjem pregledu rezultata portfelja projekata u fiskalnoj godinu 04 projekti iz portfelja Republike Hrvatske navedeni su kao jedni od najgorih u Banci po rezultatima zbog toga što je u lipnju 2004. godine 37 posto sredstava zajma Republike Hrvatske bilo ugroženo. Nakon toga izrađen je plan za poboljšanje pet projekata iz portfelja Republike Hrvatske koji su imali ocjenu "ne zadovoljava". Svi ti projekti sada imaju ocjenu "zadovoljava" (*Projekt tehničke pomoći u vezi sa stečajevima i Projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastra, te Projekt ulaganja u mirovinski sustav*), ili su dovršeni s ocjenom "zadovoljava" (*Projekt reforme zdravstva i Projekt modernizacije i restrukturiranja željeznice*).

Problematični projekti

6. U sadašnjem portfelju projekata imamo dva glavna problematična projekta, oba odobrena u sklopu novog CAS-a:
 - *Projekt socijalnog i gospodarskog oporavka* jedini je projekt iz sadašnjeg portfelja projekata koji je imao ocjenu "ne zadovoljava" kako u pogledu razvojnih ciljeva tako i u pogledu rezultata provedbe. Nezadovoljavajući status značajan je kad se uzme u obzir da je ovaj projekt postao stupio na snagu tek u rujnu 2005.
 - *Hrvatskom projektu tehnološkog razvitka* bilo je odobreno jednokratno produljenje stupanja na snagu (efektivnosti) do 12. svibnja 2006., nakon čega više neće biti produljenja, a zajam i projekt će se otkazati ukoliko se ne ispune uvjeti za stupanje na snagu. Ovaj projekt ima dugu povijest poteškoća, te je stoga prisutna stalna zabrinutost u pogledu ispunjenja uvjeta za stupanje na snagu.

Rizični projekti

7. Uz dva gore spomenuta projekta još četiri druga projekta imaju po jedan znak upozorenja, ali su pokrenute mjere za njihovo rješavanje.
 - *Projekt razvoja sustava odgoja i obrazovanja* mora ispuniti jednu ugovornu obvezu da bi se proglasilo da je stupio na snagu. Rok za stupanje na snagu produžen je jednom i sada je 15. ožujka.
 - *Projekt investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša* ima jedan problem u vezi s financijskim upravljanjem u pogledu kojeg su poduzete i mjere, naime da se unaprijede računovodstveni i revizijski standardi i obavi revizija za 2005. godinu, te da se preformuliraju obračuni iz 2003. i 2004. godine na temelju tih novih standarda.
 - *Projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastra* nema potpuno funkcionalan sustav za nadgledanje i ocjenjivanje, pa je angažiran konzultant radi pomoći da se ova situacija popravi do srednjoročnog pregleda projekta (koji je obavljen sredinom veljače 2006).
 - *Projekt tehničke pomoći u svezi s institucionalnim i zakonodavnim promjenama radi razvoja privatnog sektora* sporo koristi sredstva zajma, međutim provedba novog plana nabave trebala bi tijekom sljedećih nekoliko mjeseci poboljšati ovu situaciju.

Projekti koji će se dovršiti tijekom sljedećih 12 mjeseci:

8. Unutar sljedećih 12 mjeseci predviđa se zatvaranje četiriju projekata, međutim poštivanje rokova za zatvaranje ostaje i dalje problem za dva projekta. Projekti koji će se zatvoriti tijekom sljedećih 12 mjeseci su:
 - *Projekt tehničke pomoći u svezi s institucionalnim i zakonodavnim promjenama radi razvoja privatnog sektora* (rok za povlačenje: 30. lipnja 2006.);
 - *Projekt investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša* (rok za povlačenje: 30. lipnja 2006.);
 - *Projekt ulaganja u mirovinski sustav* (rok za povlačenje: 31. prosinca 2006.); te
 - *Projekt tehničke pomoći u vezi sa stečajevima* (rok za povlačenje: 31. siječnja 2007.).
9. Bančini projektni timovi ne predviđaju dalje produžetke rokova za zatvaranje sljedeća dva projekta: *Projekt tehničke pomoći u svezi s institucionalnim i zakonskim promjenama radi razvoja privatnog sektora* i *Projekt tehničke pomoći u vezi sa stečajevima*. Međutim, Banka je primila zahtjev za produženje *Projekta investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša* za dodatnih 18 (osamnaest) mjeseci, dok su partneri s *Projekta ulaganja u mirovinski sustav* nagovijestili da će zatražiti dvanaestomjesečni produžetak projekta. Banka će pregledati te zahtjeve i razmotriti, zajedno s Ministarstvom financija i drugim relevantnim ministarstvima i uredima, razne opcije, uključujući otkazivanje nepovučenih iznosa pod određenim uvjetima (primjerice, ako su preostali iznosi mali u odnosu na početni iznos zajma, kad su raspoloživi drugi izvori sredstava, i slično).
10. *Valja napomenuti da produžeci rokova provedbe povećavaju troškove Bančinog novca zbog povećane pristojbe za preuzimanje obveze na nepovučene iznose, kao i provedbena sredstva koja "istiskuju" sredstva za nove aktivnosti, te odlaganja ostvarenja rezultata.*

IV. PREPORUČENE KOREKTIVNE MJERE

11. Bančini i Vladini timovi složili su se oko sljedećeg niza mjera⁴ za poboljšanje rezultata provedbe *Projekta socijalnog i gospodarskog oporavka*. Nadzorna misija u ožujku će ocijeniti napredovanje s provedbom mjera koje su navedene u nastavku teksta:
 - Izbor novog voditelja projekta u skladu s uvjetima Banke;
 - Zadovoljavajući rezultati rada zaposlenika Jedinice za provedbu projekta i regionalnih jedinica za provedbu projekta na kraju produžetka ugovora;
 - Osnivanje izmijenjenog Koordinacijskog odbora;
 - Pokretanje javnog natječaja za medijsku kampanju hrvatskog *Projekta socijalnog i gospodarskog oporavka*;
 - Uvođenje osnovnih programskih paketa informacijskog sustava menadžmenta i sustava nadgledanja i ocjenjivanja, kao i ključnih pokazatelja uspješnosti;
 - Službeno uvođenje projekta na nacionalnoj razini i tri radionice planirane u tri glavna projektna područja u suradnji s relevantnim županijama, općinama i zainteresiranim stranama.

⁴ Pismo ministru Božidaru Kalmeti od 11. siječnja 2006.

12. Da bi zajam i projektni ugovori u okviru *Hrvatskog projekta tehnologijskog razvitka* mogli stupiti na snagu, potrebno je dostaviti Banci sljedeće:⁵

- Primjerke potpisanih pod-ugovora o financiranju na engleskom jeziku ili ovjerene prijevode tih pod-ugovora;
- Zadovoljavajuća pravna mišljenja zajmoprimca i projektnih agencija u kojima se potvrđuje da su Ugovor o zajmu, projektni ugovori i pod-ugovor o financiranju propisno ovjereni i odobreni od strane Zajmoprimca i projektnih agencija, odnosno da su sačinjeni i dostavljeni u ime zajmoprimca i projektnih agencija;
- Dokaz o dovršenju i odobrenju dokumenta Politika znanosti i tehnologije koji je prihvatljiv za Banku; te
- Dokaz o potpisivanju ugovora s nekom znanstvenoistraživačkom institucijom.

13. Tijekom prošlog mjeseca obavljene su nadzorne misije za tri od ukupno četiri rizična projekta. U nastavku teksta navedeni su nalazi i preporuke misija s obzirom na te rizične projekte.

- Misija za *Projekt ulaganja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša* obavljena u veljači zaključila je da je postignut dovoljan napredak u smislu uvođenja novog niza računovodstvenih postupaka. Nadalje, postignut je dogovor da će revizija financijskih izvještaja iz 2005. uključiti i preformuliranje obračuna iz 2003. i 2004. prema spomenutim izmijenjenim postupcima. Očekuje se da će znak upozorenja biti uklonjen nakon Bančinog pregleda revizije za 2005.
- Tijekom srednjoročnog pregleda *Projekta sređivanja zemljišnih knjiga i katastra*, koji je obavljen sredinom veljače ove godine, misija je ocijenila sustav praćenja i ocjenjivanja ocjenom „zadovoljava“. Ovaj sustav sada producira tromjesečne izvještaje. Znak upozorenja bit će uklonjen u predstojećem Izvješću o stanju provedbe.
- U veljači ove godine Misija za *Projekt razvoja sustava odgoja i obrazovanja* ustvrdila je da je postignut napredak u ispunjavanju preostalog uvjeta za stupanje na snagu. Predviđa se da će Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa početkom ožujka dostaviti Operativni priručnik, te da će projekt stupiti na snagu do 15. ožujka 2006.

14. Što se tiče zahtjeva za produžetak roka zatvaranja *Projekta investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša* Banka bi voljela razmotriti taj zahtjev zajedno s eventualnim zahtjevom za dodatno financiranje. Nadzorna misija je u veljači bila obaviještena o dodatnim ulaganjima koje je predložio EKO za optimizaciju cjelokupnog sustava te za proširenje kanalizacijske mreže do područja Dugopolja, koje se nalazi sjeverno od Splita. Dodatna ulaganja se procjenjuju na oko 45 milijuna EUR, od čega bi približno 10 milijuna EUR mogla financirati Banka povećanjem iznosa zajma postojećeg projekta. Banci je potreban službeni zahtjev Vlade da bi mogla započeti postupak za dodatno financiranje.

Prilozi 2-4 pružaju kratku podlogu i sažeto izlaganje o *Projektu socijalnog i gospodarskog oporavka, Hrvatskom projektu tehnologijskog razvitka i Projektu investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša*.

V. PREGLED UPRAVLJANJA PORTFELJEM PROJEKATA

Koordinator za provedbu projekta

⁵ Pismo ministru Šukeru od 16. siječnja 2006.

15. Od prošlog zajedničkog pregleda portfelja projekata, Odjel Ministarstva financija za međunarodne financijske institucije delegirao je neke od svojih koordinacijskih zadaća resornim ministarstvima/agencijama. Kako nekim od tih ministarstava/agencija nedostaje iskustvo u obavljanju administracije dokumenata i postupaka koji su nužni za sklapanje međunarodnih ugovora, preporučeno je da Ministarstvo financija u suradnji s Bančnim projektnim timovima detaljno nadgleda ovaj postupak, posebice tijekom faze pripremanja projekata te u prvoj godini provedbe projekata.

Uloga jedinica za provedbu projekta

16. Kao što je izneseno u ranijim zajedničkim pregledima portfelja projekata, Vlada je tijekom prošlih godina razmatrala provedbeno okruženje projekata koje financira Banka s posebnim pregledom stanja jedinica za provedbu projekta unutar resornih ministarstava i agencija. Kao rezultat ovoga postupka Ministarstvo financija nedavno je predložilo da za provedbu projekata budu zaduženi državni službenici, a ne konzultanti koji su bili angažirani izvana. Shodno tome, Ministarstvo je zatražilo od Banke da prekine praksu financiranja osoblja jedinica za provedbu projekta iz sredstava zajma i darovnica.

17. Banka je prihvatila primjenu ovog načela kao svoju primarnu politiku. Ovakav institucionalan dogovor povećava napore na izgradnji kapaciteta i osigurava integriranje projekata unutar ministarstava/ agencija. Ovo je uspješno primjenjivano u raznim državnim tijelima koja su dovoljno rano prihvatila pristup projektnog načina. Međutim, takve aranžmane potrebno je detaljno nadgledati u ministarstvima koja nemaju iskustva u provedbi projekta financiranih od strane Banke⁶. Radne grupe i Odjel Ministarstva financija za međunarodne financijske institucije trebali bi zajednički obavljati ovu zadaću. Što ranije imenovanje djelatnika državne uprave koji će biti odgovorni za administraciju projekata i njihova solidna obuka u Bančnim postupcima za nabavu i financijsko upravljanje bitni su za ostvarivanje projektne spremnosti na početku provedbe. Dobro poznavanje engleskog jezika i iskustvo u upravljanju projektom preduvjet su za obavljanje ovog posla.

18. Nadalje, tu je i problem ograničene izgradnje kapaciteta, upitne održivosti, a tu su i poticajna pitanja povezana s razlikama u plaćama osoblja jedinica za provedbu projekta. Najbolji pristup tijekom ovog prijelaznog razdoblja vjerojatno bi bio kombinirani pristup provedbe projekta koji se oslanja na osoblje iz glavne provedbene agencije, a koje se nalazi na položajima na kojima se donosi politika (strategija) i na nadzornim položajima, te na mali broj konzultanata s ključnim stručnim ulogama. Valjalo bi težiti većem integriranju aktivnosti jedinica za provedbu projekta u postojeće ministarske strukture. Sljedeće preporuke mogle bi se dalje razmatrati:

- U budućim projektima koje financira Banka ne prihvaćati samostalne jedinice za provedbu projekta (osim u vrlo rijetkim situacijama kada za to postoje posebice jaki razlozi);
- Kad su potrebni konzultanti radi pomoći na provedbi projekta, valjalo bi se više koristiti ugovorima na određeno vrijeme (s mogućnošću obnavljanja) koji su usmjereni na određene zadatke;
- Radi smanjenja razlika u plaćama unutar raznih projekata Vlada bi možda mogla utvrditi raspon plaća za zapošljavanje konzultanata; te

⁶ Najsretnije rješenje pronađeno je u okviru nedavno odobrenog Projekta usklađivanja poljoprivrede s pravnom stečevinom Europske unije. Osoba koja je radila na dovršenom Projektu podrške privatnom sektoru u poljoprivredi izvršit će provedbu ovog novog projekta.

- Na svim projektima trebalo bi pratiti napredovanje u izgradnji kapaciteta, a dok se institucionalni kapacitet bude razvijao, valjalo bi težiti smanjivanju oslanjanja na jedinice za provedbu projekta.

Sustavi za upravljanje projektima

Nabava

19. U vezi s portfeljem projekata Republike Hrvatske nema posebnih problema koji bi ozbiljno utjecali na provedbu projekata. Općenito gledano, pregledom je konstatirano nekoliko događanja tijekom prošlih 12 mjeseci:

- **Premještaj Bančinih djelatnika za nabavu u zagrebački ured Svjetske banke** – Funkciju nabave za decentralizirane projekte portfelja Republike Hrvatske trenutačno obavljaju dva stručnjaka za nabavu – jedan viši stručnjak za nabavu, stacioniran u Bukureštu, te jedan analitičar nabave koji radi u Uredu Svjetske banke u Zagrebu (od veljače 2005.). Prisutnost analitičara nabave od neprocjenjive je važnosti za pružanje obuke iz prve ruke jedinicama za provedbu projekta, a ta prisutnost također je korisna za projektno osoblje Bančinog ureda u Hrvatskoj budući da može dobiti rane i pravodobne informacije za svoj svakodnevni posao nadgledanja projekata. Ovim premještajem proces portfelja projekata Republike Hrvatske progresivno je započeo svoj proces prema potpunoj decentralizaciji. Uz preuzimanje većine hrvatskih projekata, uključujući i nove projekte, analitičar nabave također obavlja naknadne (*ex post*) preglede nedecentraliziranih projekata, pružajući time savjetodavnu pomoć svim jedinicama za provedbu projekata u Hrvatskoj i ocjenjujući institucionalne kapacitete projekata koji se nalaze u procesu pripreme.
- **Provedbeni kapacitet** – O potrebi jačanja kapaciteta za upravljanje nabavom u provedbenim tijelima bilo je riječi tijekom petodnevnog seminara o nabavi organiziranog u Zagrebu krajem veljače za jedinice za provedbu projekata iz Hrvatske, Bugarske i Rumunjske. Trend integriranja projektne provedbe u Vladine agencije bio je koristan kad se uzme u obzir da kapacitet koji je izgrađen tijekom trajanja projekta ostaje u odgovarajućoj agenciji. Međutim, ova praksa zahtjeva pažljiviji nadzor kako bi se osiguralo suglasje s Bančinih smjernicama za nabavu.
- **Povećani prag** – Zbog poboljšanog kapaciteta zajmoprimca Banka je povećala dozvoljene iznose u domaćim javnim nadmetanjima za robu i radove, pa oni sada iznose < 1 milijun USD za robu i < 5 milijuna USD za radove. Također je povećana polazna točka za propisane iznose koji podliježu prethodnom pregledu. Premda će ti novi pragovi stupiti na snagu nakon 15. veljače 2006., sadašnji projekti također imaju mogućnost iskoristiti te novoodobrene iznose putem standardnog postupka odreknuća.
- Potrebno je spomenuti dva novija trenda, a to su: nije dopušten previše dugotrajan postupak vrednovanja (više od mjesec dana), kao ni plaćanje avansa u ugovorima o građevinskim radovima. To predstavlja kočnicu za niz infrastrukturnih projekata. Odobravanje plaćanja avansa očito nije lokalna praksa, premda je potrebna radi mobilizacije, a u Bančinih projektima ti avansi obično iznose od 10–20 posto i zaštićeni su bankovnom garancijom.

Financijsko upravljanje

20. Od srpnja 2005. funkcija financijskog upravljanja portfeljem projekata Republike Hrvatske obavlja se iz Bančinog ureda u Bukureštu.
21. Općenito govoreći, cjelokupan portfelj projekata Republike Hrvatske pokazao je tijekom prošle godine stabilan razvoj u financijskom upravljanju i financijskim rezultatima. Međutim, nakon nedavne kontrole financijskog upravljanja i nabave dva su projekta ocijenjena ocjenom "ne zadovoljava" zbog njihove organizacije financijskog upravljanja (Projekt tehničke pomoći u vezi sa stečajevima i Projekt tehničke pomoći II). Dogovoreni su akcijski planovi s relevantnim jedinicama za provedbu projekta za rješavanje utvrđenih pitanja, a tijekom nekoliko sljedećih mjeseci Bančin stručnjak za financijsko upravljanje osigurat će naknadno izvješće.

Opća pitanja financijskog upravljanja:

22. (i) Proračunske dodjele i doprinosi hrvatske strane:

Jedan od problema financijskog upravljanja koji utječe na portfelj projekata jest gornja granica sredstava koja se mogu povlačiti iz vanjskog izvora sredstava (uvedena Zakonom o proračunu), te vrlo striktna politika tijekom cijele godine u pogledu ukupnog iznosa raspoloživih vanjskih sredstava koji se ne može promijeniti tijekom procesa revizije proračuna. Međutim, dodjela za 2006. smatra se dovoljnom za projekte čiji je nadzor obavljen nedavno, pa nema problema povezanih s kasnim primanjem udjela hrvatske strane. Tijekom sljedećeg procesa pripreme proračuna valjalo bi da projekti pokušaju tražiti dostatna financijska sredstva.

23. (ii) Zahtjevi financijskog izvješćivanja:

Bančini zahtjevi financijskog izvješćivanja na bazi projekta (izvješća o financijskom praćenju – FMRs) postali su jednostavnijima. Te promjene dopuštaju fleksibilnije oblike izvješćivanja koji će se prilagođivati kako bi se u njima mogle odraziti posebne okolnosti zemlje i potrebe svakog pojedinačnog projekta.

24. Decentralizacija upravljanja pretprikladnim sredstvima Europske unije koja se daju hrvatskim ministarstvima i agencijama zahtijevat će ubrzano jačanje hrvatskog sustava financijskog upravljanja i nabave. U ovome kontekstu Banka bi mogla razmotriti opcije za usklađivanje zahtjeva za izvješćivanje o financijskom praćenju i što je moguće više koristiti hrvatske sustave kako bi se izbjeglo dupliciranje i pomoglo jačanju kapaciteta. Mogla bi se primijeniti procjena (vrijednosti) od slučaja do slučaja budući da će ovaj pristup biti posebno relevantan i koristan za projekte s dobrim izvješćem o rezultatima financijskog praćenja.

25. Svi projekti moraju pravodobno dostavljati izvješća o financijskom praćenju (FMR)/ izvješća o upravljanju nabavom (PMR) koji su usklađeni s podacima o zajmu. Neki projekti dostavljaju izvješća na vrijeme, neki ih dostavljaju sa zakašnjenjem ili neusklađene, a neki ih uopće ne dostavljaju. Ovo pitanje će se pratiti zajedno s projektnim timovima i rješavat će se tijekom svakog nadzora financijskog praćenja.

26. Na svim projektima koristi se uvriježena metoda korištenja sredstava (koja se temelje na tabelarnom prikazu izdataka - *SOE-based*) radije nego korištenja sredstava na temelju izvješća (*report-based*), i to zbog spomenutih nedostataka u izvješćima o financijskom praćenju (FMRs). Međutim, u novim projektima mogu se koristiti obje metode u skladu s ugovorom o zajmu. Prema tome, ukoliko zajmoprimac to želi, može povlačiti sredstva na temelju izvješća. Nadalje, u okviru Programa razvoja sustava odgoja i obrazovanja će se za iskorištena sredstva koristiti povlačenje na temelju izvješća povlačenje na temelju izvješća. Koristit će se standardno hrvatsko izvješće o izvršenju proračuna s ekonomskim klasifikacijama.
27. (iii) Organizacija provedbe
Fiducijarna zaštita i financijsko upravljanje uglavnom su organizirani tako što se koriste samostalne jedinice za provedbu projekta. Međutim, postignut je napredak u pogledu korištenja državnih službenika u jedinicama za provedbu projekta bilo na položaju voditelja projekta, bilo radi financijskog praćenja/računovodstva. Slično tome, na novom Programu razvoja sustava odgoja i obrazovanja provedbeni subjekt bit će samo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. Banka će nastaviti koristiti hrvatski sustav kad god je to moguće. Ovakav pristup koristio se u nekim od nedavnih projekata kao što su: Projekt usklađivanja poljoprivrede s pravnom stečevinom Europske unije te Projekt razvoja sustava odgoja i obrazovanja.
28. (iv) Aranžmani vezani za posebne račune
Sredstva zajma kanaliziraju se iz Banke na poseban račun, dok se Vladin udio prima na zasebnom projektnom računu. Svi projekti otvaraju posebne račune u sigurnim i dobrim poslovnim bankama koje su prihvatljive za Banku i koje su Svjetskoj banci dostavile pisma suglasnosti/potvrde (*comfort letters*). Većina projekata ima svoje posebne račune u najvećim hrvatskim poslovnim bankama kao što su: Privredna banka, Zagrebačka banka, Riječka banka, ili u inozemnim bankama kao što je Raiffeisen Bank.
29. (v) Potrebno osoblje
Osoblje za financijsko upravljanje projektom sastoji se od lokalnog osoblja i konzultanata. Postoje određene poteškoće kod zapošljavanja stručnog financijskog menadžmenta. Osoblje financijskog menadžmenta zaposleno u jedinici za provedbu projekta financira se uglavnom iz zajmova Svjetske banke, dok ga u nekim slučajevima financira Vlada. Jedinice za provedbu projekta obično imaju u prosjeku 1-2 djelatnika koji rade na financijskom upravljanju (ovisno o veličini projekta). Neki projekti nemaju dostupne detaljne opise poslova, odnosno ti su opisi nepotpuni i/ili ne osiguravaju potpuno razgraničenje poslova. Preporučuje se da osoblje financijskog menadžmenta na svim projektima ima na umu da svi poslovi moraju biti raspoređeni na takav način da ne dolazi ni do kakvih sukoba interesa koji bi mogli ugroziti imovinu projekta.
30. Također se preporučuje razmatranje i procjena razlike u sposobnostima uobičajenog osoblja financijskog menadžmenta, koje je zaposleno kod resornih ministarstava na temelju uobičajenih ugovora o zapošljavanju državnih službenika i konzultanata financijskog menadžmenta koje su angažirale jedinice za provedbu projekta. To bi omogućilo daljnji razvoj kapaciteta državnih službenika za popunjavanje funkcije financijskog menadžmenta u cilju predviđenog kretanja k sve većem oslanjanju na postojeće institucije i njihovo osoblje za financijsko upravljanje.
31. (vi) Priručnik o postupcima financijskog upravljanja
Svi projekti moraju izraditi priručnik za financijsko upravljanje, interne kontrole i računovodstvo i redovito ga ažurirati. Kod većine projekata kod kojih je nedavno

obavljen nadzor ovaj priručnik nije ažuriran od početka provedbe projekta, a neki projekti uopće nisu niti izradili takav priručnik.

32. (vii) Revizija

Reviziju svih projekata koje financira Banka moraju obaviti nezavisni revizori i to na temelju opisa posla koji je prihvatljiv za Banku. Tijekom prošle godine usklađenost revizije se povećala, a većina projekata koje financira Banka dostavila je prihvatljiva revizorska izvješća i poslovne dokumente do 30. lipnja 2005. Neki su projekti dostavili revizorska izvješća s tri mjeseca kašnjenja. Primljena su sva revizorska izvješća o portfelju projekata Republike Hrvatske za fiskalnu godinu 2004.

33. Rejting financijskog upravljanja (FM), koji je Banka uvela 2002. godine u svom Izvješća o stanju projekata, odnosi se na nadgledanje financijskog upravljanja projekata. Projekti koji kasne s revizorskim izvješćima duže od 4 mjeseca automatski dobivaju ocjenu „ne zadovoljava“ za financijsko upravljanje, bez obzira na ostale aspekte.

34. Revizore za projekte koje financira Banka općenito imenuje, jednom godišnje, svaka jedinica za provedbu projekta. Trenutačno postoji popis revizora koji su prihvatljivi za Banku na temelju revizija dostavljenih za ranije projekte. Taj popis sadrži lokalne firme koje su članice četiriju međunarodnih revizorskih mreža, te neke lokalne revizorske firme (Iris Nova Rijeka, Revidas, Teb Revizija, Zagreb, Audit d.o.o. Zagreb, Interexpert – Zagreb, Revizija Zagreb, Inženjerski Biro - Revizija d.o.o.). Nadalje, u nedavno ugovorenom projektu Državni ured za reviziju smatrao se neovisnim u svrhe revizije, budući da je taj ured podređen jednom povjerenstvu Sabora a ne Vladi. Državni ured za reviziju nije do sada obavio reviziju niti jednog projekta. Bančin pregled revizorskih firmi kasni i potrebno ga je dovršiti. Od bitne je važnosti da svi projekti započnu odabir revizora na vrijeme, tako da se osigura da njihovo imenovanje bude obavljeno po mogućnosti prije kraja godine ili odmah nakon kraja godine kako bi se revizorski posao obavio na način koji će ostaviti dovoljno vremena za pravodobno dostavljanje svih revizorskih izvještaja. Osim pravodobnog dostavljanja revizorskih izvještaja preporučuje se da jedinice za provedbu projekta do kraja riješe sva ključna pitanja spomenuta u revizorskom izvještaju i poslovnim dokumentima.

PRILOZI:

1. Tablica s projektima
2. Hrvatski Projekt socijalnog i gospodarskog oporavka (PSGO)
3. Hrvatski projekt tehnološkog razvitka (HPTR)
4. Projekt investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša (PILIZO)

Prilog 1.

Naziv projekta	Iznos zajma (u milijunima USD)	Nepovučeno (mil. USD)	Datum odobrenja od strane Odbora direktora WB	Datum stupanja na snagu	Početni datum zatvaranja	Trajanje projekta (u mjesecima)
1. Projekt usklađivanja poljoprivrede s pravnom stečevinom Europske unije	30,14	30,35	16. veljače 2006.	Predvideni datum stupanja na snagu: 30. travnja 2006.	31. listopada 2010.	0
2. Programski zajam za prilagodbu (PAL)	184,9	0	15. rujna 2005.	19. prosinca 2005.	30. lipnja 2006.	5
3. Projekt socijalnog i gospodarskog oporavka	45,68	41,8	29. ožujka 2005.	30. rujna 2005.	30. lipnja 2009.	11
4. Projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastra	25,7	20,7	29. kolov. 2002.	20. veljače 2003.	30. rujna 2008.	42
5. Projekt ulaganja u mirovinski sustav	27,3	13,7	18. srpnja 2002.	20. veljače 2003.	31. prosinca 2006.	43
6. Projekt tehničke pomoći u vezi sa stečajevima	5	2,6	13. lipnja 2001.	29. siječnja 2002.	31. srpnja 2005. NCD: 3. siječnja 2007.	56
7. Projekt ulaganja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša	36,3	15,2	18. lipnja 1998.	28. lipnja 1999.	30. lipnja 2006.	92
8. Tehnička pomoć	7,30	0,42	20. travnja 1999.	9. lipnja 1999.	30. lipnja 2003. NCD: 30. lipnja 2006.	82
9. Projekt energetske učinkovitosti	5	5,1	7. listopada 2003.	8. travnja 2004.	30. lipnja 2010.	28
10. Projekt razvoja sustava socijalne skrbi	40	37,5	14. lipnja 2005.	30. siječnja 2006.	30. rujna 2009.	8
11. Projekt obnove riječkog prometnog pravca	156,5	92,5	8. srpnja 2003.	10. listopada 2003.	30. rujna 2009.	31
12. Projekt zaštite od onečišćenja voda u priobalnom području	47,5	43,3	1. lipnja 2004.	17. prosinca 2004.	30. studenog 2008.	20
13. Projekt razvoja sustava odgoja i obrazovanja	85	82	15. rujna 2005.	Rok stupanja na snagu produžen do 15. ožujka 2006.	31. ožujka 2010.	5
14. Hrvatski projekt tehnološkog	40	37,4	7. srpnja 2005.	Rok stupanja na snagu produžen do	30. studenog 2009.	7

razvitka				12. svibnja 2006.		
15. Projekt očuvanja krških ekoloških sustava	5,1	2	23. svibnja 2002.	18. rujna 2002.	31. prosinca 2007.	45
16. Projekt obnovljivih izvora energije	5,5		23. lipnja 2005.	31. kolovoza 2005.	31. ožujka 2010.	8
17. Projekt energetske učinkovitosti (Darovnica)	7	5,5	7. list. 2003.	8. travnja 2004.	30. lipnja 2010.	28

Na dan 23. veljače 2006.

	Aktivni projekti		Darovnice
--	------------------	--	-----------

Prilog 2.

Hrvatski Projekt socijalnog i gospodarskog oporavka (PSGO)

Akcijski program za rješavanje nezadovoljavajuće ocjene

Narav problema

Projekt je stupio na snagu 30. rujna 2005., ali je zbog netransparentnih postupaka i neadekvatnog vođenja jedinice za provedbu projekta bio prvi projekt koji je u listopadu 2005. dobio ocjenu „ne zadovoljava“. Osobito ozbiljni problemi odstupanja od Ugovora o zajmu otkriveni su tijekom prve nadzorne misije u listopadu 2005. Značajan dio nabavnih aktivnosti bio je u tijeku po paketima ugovora koji su, prema dogovorenom Planu nabave, morali biti prethodno pregledani, međutim, nisu podneseni Banci na uvid kako se to traži u odredbama Ugovora o zajmu i Planu nabave. Radi se o:

- Indikacijama da su bile uložene žalbe od strane firmi koje su se željele nadmetati za ugovor o radu na projektu i da te žalbe provedbena agencija nije rješavala na propisan način, te
- Indikacijama da dokumentacija koja se odnosi na ugovornu aktivnost koja je u tijeku ili nije bila dostupna, ili nije bila dostavljena Banci radi pregleda kako se to traži u Dodatku I Smjernica za nabavu kao i Smjernica za odabir i angažman konzultanata.

Na temelju prethodnog pregleda životopisa i razgovora s konzultantima koje je jedinica za provedbu projekta odabrala, Bančin tim nije mogao biti siguran jesu li svi sadašnji djelatnici jedinice za provedbu projekta stručno podobni za uspješnu provedbu Hrvatskog projekta socijalnog i gospodarskog oporavka. Informacije nisu bile dostavljane od strane jedinice za provedbu projekta onima kojima su bile potrebne, uključujući Svjetsku banku, druge odjele unutar Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka te ostale partnere kao što je Delegacija Europske komisije.

Dogovoreni koraci za poboljšanje Projekta do ocjene „zadovoljava“

Premda je projektna nadzorna misija u prosincu 2005. godine ponovno dodijelila projektu ocjenu „ne zadovoljava“, Bančin tim i Vlada tada su dogovorili konkretne mjere koje bi se provele do 31. ožujka 2006. kao uvjet za poboljšanje ocjene projekta. Glavne od tih mjera su:

- Izbor novog voditelja projekta koji ispunjava uvjete Svjetske banke kako bi se osiguralo adekvatno vođenje, stručnost i transparentnost u provedbi projekta;
- Interni pregled stručnosti i rezultata sadašnjeg osoblja jedinice za provedbu projekta tako da se to osoblje, ako bude potrebno, može smijeniti;
- Izmjena sastava članova Koordinacijskog odbora u skladu sa smjericama Operativnog priručnika;

- Otvaranje posebnog računa;
- Pokretanje javnog natječaja za medijsku kampanju hrvatskog Projekta socijalnog i gospodarskog oporavka.

Zahvaljujući izuzetno dobroj suradnji s dužnosnicima Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka i podršci Ministarstva financija u pravodobnom rješavanju pitanja vezanih za ovaj projekt sve gore navedene mjere su u procesu zadovoljavajućeg provođenja odnosno neka od tih pitanja već su riješena. Tim Svjetske banke za hrvatski Projekt socijalnog i gospodarskog oporavka osobito je zadovoljan napretkom kojeg je postigao tim Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka pod rukovodstvom vršiteljice dužnosti voditelja projekta, Franke Vojnović, koja je također predvodila aktivnosti vezane za pripremu projekta na hrvatskoj strani. Dolazak nadzorna misije Svjetske banke planiran je za kraj ožujka 2006., a pokretanje projekta planira se za prvi tjedan u travnju, nakon čega će projekt biti ponovno ocijenjen, vrlo vjerojatno ocjenom “zadovoljava”. Stoga se za doglednu budućnost ne predviđaju nikakve drastične odluke, međutim utvrdit će se, ako to bude potrebno, konkretne opcije za budući razvoj projekta.

Prilog 3.

Hrvatski projekt tehnologijskog razvitka (Zajam No. 7320-HR)

Neriješeno pitanje stupanja na snagu

- Produženi rok za stupanje na snagu do 12. svibnja 2006. (od 16. siječnja 2006.) zbog neispunjenja uvjeta za stupanje na snagu koji uključuju sljedeći niz koraka koje treba napraviti Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, odnosno Ministarstvo financija (o čemu Banci treba dostaviti primjerke):
 - (i) Potpisati Pod-ugovore s Brodarskim institutom i BICRO-om d.o.o.;
 - (ii) Pribaviti pravno mišljenje od Zajmoprimca i Projektnih agencija o Ugovoru o zajmu, Projektnim ugovorima i Pod-ugovorima o financiranju;
 - (iii) Dovršiti i usvojiti strateški dokument o znanosti i tehnologiji (koji je na temelju ugovora trebao biti dovršen do **31. listopada 2005.**); te
 - (iv) Potpisati ugovor s Institutom Ruđer Bošković, što je trebalo obaviti do **31. prosinca 2005.**).
- Napredovanje: Što se tiče Instituta Ruđer Bošković, od rujna 2005. postignut je veliki napredak, premda s kašnjenjem, kada je Institut Ruđer Bošković odlučio ne priključiti se Projektu izravno. Banka načelno prihvaća novi prijedlog Instituta Ruđer Bošković da tom Institutu pomogne u osnivanju njegove vlastite posebne agencije (“Agencija Ruđer-Inovacije d.o.o.”) radi prijenosa intelektualnog vlasništva Instituta Ruđer Bošković. Banka i Institut Ruđer Bošković dovršavaju pravne ugovore za operacionaliziranje ovoga aranžmana kako bi se ti dokumenti mogli podnijeti upravi Instituta Ruđer Bošković radi konačnog odobrenja. Potpisivanje tih ugovora ispunilo bi uvjet za stupanje na snagu.
- Zabrinutost: Banka je očito zabrinuta zbog stalnog kašnjenja s dovršenjem strateškog dokumenta o znanosti i tehnologiji (na tom dokumentu radilo se još i prije Procjene u rujnu 2004.), te zbog nepostojanja informacija o stanju i sadržaju tog dokumenta. Prema Ugovoru o zajmu Banka se također mora suglasiti sa spomenutom strategijom prije nego što se ona konačno odobri. Postoji zabrinutost da ova strategija neće biti dovršena niti odobrena na vrijeme, odnosno da Banci neće biti ostavljeno dovoljno vremena za pregledavanje te strategije i očitovanje o njoj.
- Konačno produljenje: Banka neće pristati na drugo produljenje ako uvjeti za stupanje na snagu ne budu ispunjeni do 12. svibnja 2006., u kojem slučaju će se zajam za Projekt tehnologijskog razvitka automatski otkazati. U slučaju otkazivanja zajma zajmoprimac neće morati platiti naknade za preuzimanje obveze.

Pitanja u vezi s provedbom

- **Komponente:** Do Bančine misije u prvom tjednu ožujka, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa nije postiglo napredak u pokretanju jedne od komponenti – važne inicijative fonda Jedinstvo kroz znanje kojom upravlja Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (nisu imenovana povjerenstva, niti je odabrano programsko osoblje, i tome slično). Čini se da Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa sada započinje postupak za pripremanje popisa kandidata za povjerenstva, međutim, potrebno je napraviti mnogo više od toga da se s provedbom ovog programa ne bi i dalje kasnilo. BI i BICRO uložili su, zajedno s jedinicom za provedbu projekta, mnogo truda u pripremanje planova nabave, kao i paketa vezanih za ponude/konzultante.
- **Upravljanje projektom:** Poteškoće u pristupanju Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa (koordinatoru projekta) kočile su rad jedinice za provedbu projekta, projektnih agencija, pa i sam Hrvatski projekt tehnologijskog razvitka općenito. Kasnilo se sa svim odlukama koje su se morale koordinirati s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i športa. Ni Bančin tim nije uspio kontaktirati Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa putem videa ili telefona. Moguća rješenja uključuju delegiranje koordinacije Hrvatskog projekta tehnologijskog razvitka unutar Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa i/ili delegiranje više ovlasti projektnim agencijama u provedbi njihovih odgovarajućih komponenti. U ovom pogledu Banka je tijekom misije predložila ministru da se komponenta fonda Jedinstvo kroz znanje delegira BICRO-u, te da se postupci upravljanja projektom koji su sadržani u Operativnom priručniku pojednostave.

Prilog 4.

Projekt investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša

1. **Rezultati projekta i stanje provedbe.** Provedba projekta napreduje na zadovoljavajući način. Sve planirane aktivnosti u okviru vodoopskrbne komponente dovršene su s postizanjem i nadilaženjem svih dogovorenih ciljeva. Unutar ove dvije komponente samo oko 10 posto ugovorenih radova, od kojih su svi dodatne aktivnosti, ostalo je za dovršenje do kraja ožujka 2006. Aktivnosti u okviru kaštelansko-trogirske komponente otpadnih voda nastavljaju se prema planu. Izgradnja tunela Čiovo napredovala je do 1000 m, a ta izgradnja trebala bi biti dovršena do kraja lipnja 2006, prije početka turističke sezone, kada bi trebalo prestati sa svim radovima. Konačni projekti pogona za obradu otpadnih voda, zaljevskog prijelaza te podmorskog ispusta dovršeni su i uskoro će banci biti dostavljena na uvid natječajna dokumentacija s ciljem da se sklapanje ugovora dovrši do kraja ožujka 2006. Također se napreduje prema planu i s nacrtima ugovora za mrežu Kaštelanskog zaljeva, Trogira i Čiova, s ciljem da se sklapanje ugovora dovrši do lipnja 2006.

2. Bolju sliku o projektnim ostvarenjima pruža obujam već izvršenih radova. Trenutno je sklopljen ugovor o ulaganjima u iznosu od 99,5 milijuna EUR, bez poreza, od čega je povučeno 89,6 milijuna. Trenutačno se pripremaju daljnji ugovori za ukupan iznos od oko 136 milijuna EUR (prema ukupnom planiranom iznosu procijenjenom na oko 108 milijuna ekvivalentne vrijednosti EUR – bez poreza, čime će se potpuno obvezati sredstva zajma Banke. Koncem 2005. povlačenje sredstava zajma Svjetske banke doseglo je iznos od 20 milijuna EUR, a potvrđeno je da će se do kraja veljače povući još 1,5 milijuna, čime će biti povučeno oko 65 % zajma.

3. **Produljenje roka zatvaranja projekta.** Projektu će biti potrebno jedno produljenje roka zatvaranja kako bi se omogućilo dovršenje svih planiranih infrastruktura u okviru komponente kaštelansko-trogirske kanalizacije. ViK i HBOR izradili su prijedlog za produljenje roka zatvaranja zajma do prosinca 2007. i dostavili ga Banci. Predloženo produljenje od 1,5 godine znatno je kraće od ukupnog kašnjenja (3 godine) s provedbom ove

komponente koje se dogodilo prije nego što je Svjetska banka odlučila financirati tu komponentu, a to bi bilo prvo produljenje ovoga projekta. EKO i HBOR pripremili su plan korištenja sredstava do novog predloženog roka zatvaranja.

4. **Dodatna ulaganja.** Posljednja nadzorna misija bila je obaviještena o dodatnim ulaganjima koje je predložio EKO radi optimizacije cjelokupnog sustava te radi proširenja mreže za prikupljanje otpadnih voda do područja Dugopolja, sjeverno od Splita. Misija je pregledala prijedloge koje je pripremio EKO i smatrala je da su ti prijedlozi opravdani i zadovoljavajući. Projekt će uz te dodatne aktivnosti ne samo steći veći broj korisnika, nego će se poboljšati i njegov hidraulični rad. Nadalje, proširenje mreže omogućilo bi zaštitu glavnog izvorišta vode, rijeke Jadro, o kojoj ovisi sustav vodoopskrbe cijelog područja.

5. Skupština upravnog odbora EKO-a održana u prosincu 2005. pregledala je cjelokupni dodatni plan ulaganja te zadužila Agenciju da započne rad na pripremi detalja o ulaganjima, kao i natječajne postupke za detaljan popis dodatnih investicija koje utječu na nekoliko općina unutar ovog područja. Ukupna ulaganja koja su predviđena u okviru ovog dodatnog programa iznose oko 45 milijuna EUR, od čega bi 10 milijuna EUR mogla potencijalno financirati Banka. Prema procjenama koje je pripremio EKO, radovi bi mogli započeti ubrzo nakon dobivanja odobrenja investicijskog plana od odgovarajućih općina, a mogli bi se dovršiti u roku od 18 mjeseci.