



# Ревизија сврсисходности пословања

2020. година



# Управљање „Програмом модернизације школа“



# Избор теме

- ↓ **2010. год**, Република Србија закључила уговор са ЕИБ-ом о финансирању пројекта „Програм модернизације школа“
- ↓ **100 милиона евра** процењена вредност пројекта, од чега је 50 милиона евра обезбеђено из кредита ЕИБ-а
- ↓ **213 секција** (појединачних школских објеката) широм Србије требало да буде обухваћено модернизацијом (изградња, проширење, реконструкција и/или опремање школских објеката)
- ↓ до краја 2014. год. требало да буде завршена модернизација свих 213 секција, међутим **рок продужаван три пута**, последњи пут до краја 2021. год.



# Циљ ревизије

- ↓ оценити да ли је успостављено **ефикасно управљање пројектом**
- ↓ да би постигли циљ ревизије, формулисана су **три ревизијска питања**

1.

Да ли се кључне фазе уговора са извођачима радова реализују благовремено?

2.

У којој мери је било одступања од основних уговора са извођачима радова?

3.

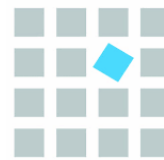
У којој мери су одабрани школски објекти укључени у пројекат?



# Обухват ревизије



Министарство просвете,  
науке и технолошког  
развоја

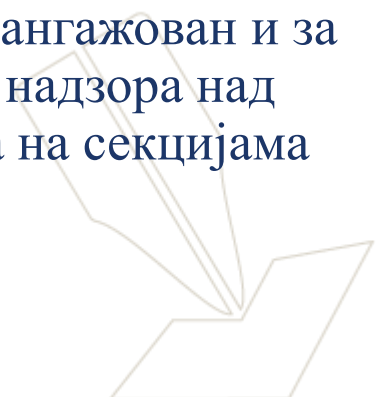


„Јединица за управљање  
пројектима у јавном  
сектору“ доо Београд

↓ од 2010. год, Министарство просвете одговорно за реализацију пројекта, према уговору закљученом између Републике Србије и ЕИБ-а

↓ од 2014. год, због недостатка кадровских капацитета, Министарство просвете већи део послова управљања пројектом поверило ЈУП-у

↓ од 2015. год, ЈУП ангажован и за послове стручног надзора над извођењем радова на секцијама



# Обухват ревизије

## АКТИВНОСТИ ПРОЈЕКТА

Одабир секција

Јавна набавка  
радова

Реализација  
уговора са  
извођачима

## ШКОЛСКИ ОБЈЕКТИ

Компонента 1  
(10 секција)

Компонента 2  
(развој образовног  
система)

Компонента 3  
(203 секције)

## ВРСТА РАДОВА

Опремање објеката

Реконструкција  
објеката

Изградња или  
доградња објеката

# Обухват ревизије

2010. 2011. 2012. 2013. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018. 2019. 2020.

- ↓ ревизија била усмерена на период 2017-2019. год.
- ↓ приликом анализа у обзир узете информације од почетка пројекта, односно од 2010. год.
- ↓ у обзир узете и доступне информације из 2020. год.



# Методологија рада и ограничења

- ↓ успостављени **ревизијски критеријуми**, односно очекивано стање
- ↓ **извори** ревизијских критеријума:
  - ↓ Финансијски уговор са ЕИБ-ом
  - ↓ уговори о извођењу радова, укључујући опште и посебне услове
  - ↓ уговори о управљању пројектом
  - ↓ споразуми о стручном надзору
  - ↓ примери добре праксе, у оквиру пројекта
- ↓ није формирана посебна база података о секцијама, уговорима, радовима...
- ↓ приликом управљања, користе се табеларни прегледи, који нису у потпуности поуздани и не садрже све неопходне информације за анализу



# Опште информације о пројекту

- ↓ од одобрених 50 милиона евра кредита ЕИБ-а, закључно са 2019. год, **повучено 34,4 милиона евра**
- ↓ у оквиру Компоненте 1, завршени радови на 10 школа, вредности око 12 милиона евра
- ↓ у оквиру Компоненте 3, закључно са 2019. год, уговорени радови за 130 секција, вредности око 24 милиона евра, радови завршени код 90% секција
- ↓ у оквиру Компоненте 3, у току 2020. год, уговорени радови за 13 секција, вредности око 2 милиона евра
- ↓ **велики број учесника у пројекту** (Министарство просвете, ЈУП, ЕИБ, основне и средње школе, јединице локалне самоуправе, извођачи радова...)

ОШ „Љупче Николић“, Алексинац  
(у току и након доградње крила)



Фото: [ljupcenikolic.wordpress.com](http://ljupcenikolic.wordpress.com)





## КЉУЧНА ПОРУКА

Недовољна ефикасност у раду Министарства просвете и ЈУП-а, утицала је да се пројекат „Програм модернизације школа“ продужава више пута, као и да један део одабраних школских објеката не буде укључен у пројекат






## Реализација уговора о извођењу радова трајала би знатно краће, да су Министарство просвете и ЈУП били ефикаснији у управљању пројектом

- ↓ фазе реализације уговора о извођењу радова:
  - ↓ увођење извођача у радове
  - ↓ извођење радова у уговореном року
  - ↓ пријем изведених радова
- ↓ анализирана ефикасност у погледу времена
- ↓ стварно трајање поређено са очекиваним временом
- ↓ узроци дужег трајања утврђивани код студија случаја

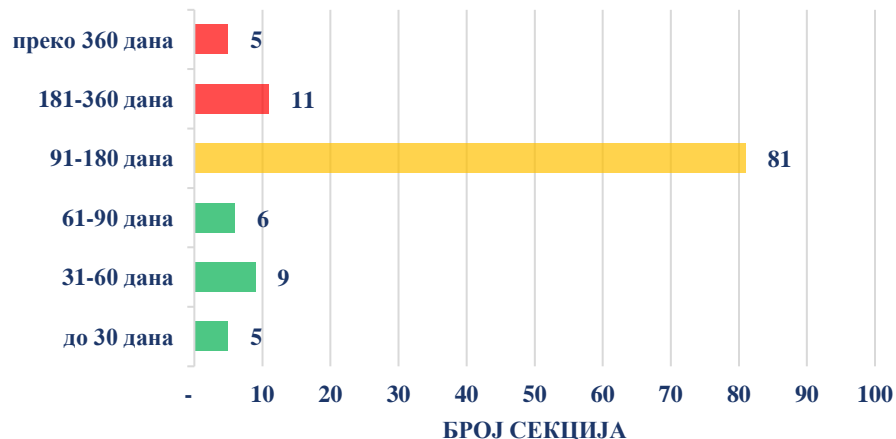




Увођење извођача у радове трајало је дуже време од очекиваног, јер Министарство просвете није обезбедило проверу техничке документације и спремности за градњу, пре расписивања јавне набавке радова

- ↓ очекивано време за почетак радова 90 дана од закључења уговора
- ↓ код 20 секција извођач започео радове у очекиваном времену

### Структура 117 секција према броју дана увођења извођача у радове



- ↓ 143 дана у просеку трајало увођење извођача у радове, односно око пет месеци у просеку било је потребно да извођач почне са радовима

### Број дана увођења извођача у радове код студија случаја

| Назив и место школе            | Број дана увођења у радове |
|--------------------------------|----------------------------|
| ЕТШ, Смедерево                 | 192                        |
| ОШ „Витко и Света“, Гадин Хан  | 111                        |
| ОШ „Војвода Степа“, Вождовац   | 233                        |
| ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац  | 79                         |
| ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица     | 92                         |
| ОШ „Јован Курсула“, Варварин   | 603                        |
| ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд | 230                        |
| ОШ „Љупче Николић“, Алексинац  | 220                        |
| ПТШ, Крагујевац                | 149                        |


#### ↓ последице:

- ↓ одлагање завршетка објекта и стављања у употребу
- ↓ отежано повлачење нових трансита кредита ЕИБ-а
- ↓ радови се изводе у периодима наставе уместо у периодима распуста
- ↓ радови се изводе у зимском периоду, који није погодан за грађевинске радове

#### ↓ узроци код студија случаја:

- ↓ Министарство просвете није обезбедило проверу техничке документације и спремности за градњу пре јавне набавке
- ↓ ЈУП није вршио контролу техничке документације и обилазак локација пре расписивања тендера
- ↓ само код једне студије случаја извођач није имао примедбе на техничку документацију пре почетка радова
- ↓ ни код једне студије случаја извођач није благовремено доставио неопходне гаранције
- ↓ извођачи чекали на уплату аванса иако то није био услов за почетак радова

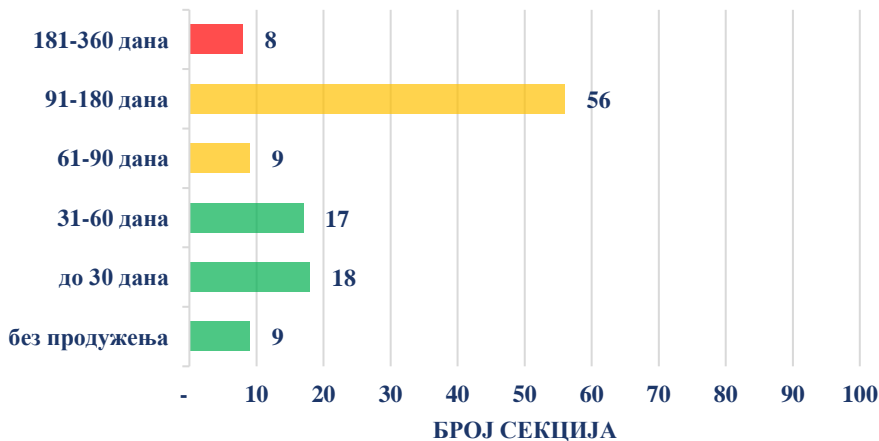




Министарство просвете није осигурало да продужење рока за извођење радова буде благовремено и на одговарајући начин, што је довело до недоумица у раду стручног надзора и комисије за пријем изведених радова

- ↓ основни рок за извођење радова кретао се од 120 до 270 календарских дана
- ↓ продужење рока дозвољено ако постоје објективни разлози, у зависности од ситуације може се вршити на ретроспективан или проспективан начин

### Структура 117 секција према броју дана продужетка рока за извођење радова



- ↓ 92% секција имало продужење рока
- ↓ 114 дана у просеку продужен рок по секцији
- ↓ код 8 секција рок продужен за више од дупло

## Рок за извођење радова код студија случаја (број календарских дана)

| Назив и место школе            | Рок из основног уговора | Продужење рока Анекс 1 | Продужење рока Анекс 2 | Продужење рока Анекс 3 | Рок за извођење радова |
|--------------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| ЕТШ, Смедерево                 | 119                     | 30                     | без продужења          | 90                     | 239                    |
| ОШ „Витко и Света“, Гацин Хан  | 270                     | 103                    | 149                    | -                      | 522                    |
| ОШ „Војвода Степа“, Вождовац   | 114                     | 90                     | 90                     | -                      | 294                    |
| ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац  | 270                     | 127                    | 68                     | -                      | 465                    |
| ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица     | 270                     | 77                     | 83                     | -                      | 430                    |
| ОШ „Јован Курсула“, Варварин   | 270                     | без продужења          | без продужења          | -                      | 270                    |
| ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд | 120                     | без продужења          | без продужења          | 30                     | 150                    |
| ОШ „Љупче Николић“, Алексинац  | 180                     | -                      | -                      | -                      | 180                    |
| ПТШ, Крагујевац                | 180                     | 90                     | без продужења          | без продужења          | 270                    |


### узроци код студија случаја:

- ✚ ЈУП-у било потребно знатно више времена од предвиђеног за давање мишљења на захтев за продужење рока
- ✚ захтеви извођача за продужење рока били непотпуни и обједињени (по различитим основама и за више секција), што је успорило давање мишљења
- ✚ стручни надзор ЈУП-а нередовно обилазио градилишта и ретко уносио примедбе у грађевински дневник (везано за динамику радова)
- ✚ Министарство просвете примењивало проспективан начин продужења рока када је требало ретроспективан

### последнице:

- ✚ неблагоприятно закључивање анекса уговора
- ✚ недоумице у раду стручног надзора и комисије за пријем, код праћења рокова и динамике радова



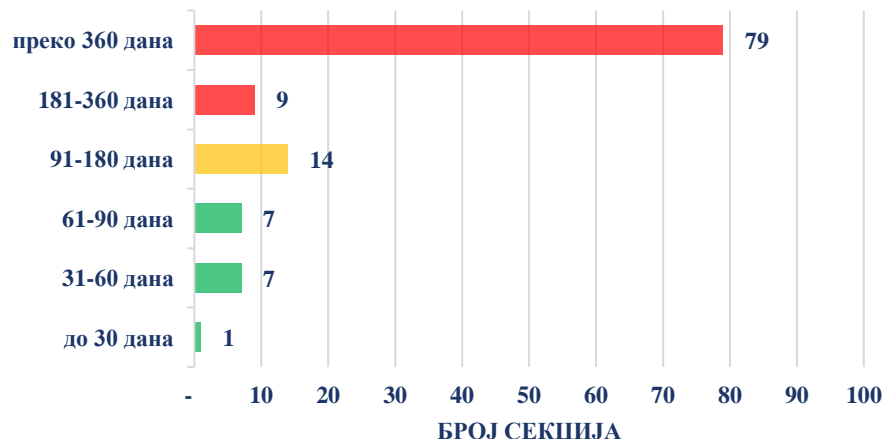


Пријем изведених радова није вршен у примереном року, односно без одлагања, што је утицало да корисници почињу са коришћењем објеката пре одређених провера

↓ очекивано време за пријем радова 90 дана од завршетка радова

↓ код 14 секција пријем извршен у очекиваном времену

### Структура 117 секција према броју дана трајања пријема радова



↓ 460 дана у просеку трајао пријем радова, односно у просеку било потребно више од годину дана да се стекну услови за пријем

↓ код 36 секција пријем није извршен до краја 2019. год, тако да ће просек бити већи

**Трајање пријема радова код студија случаја**

| Назив и место школе            | Број дана трајања пријема радова |
|--------------------------------|----------------------------------|
| ЕТШ, Смедерево                 | 499                              |
| ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан  | 156                              |
| ОШ „Војвода Степа“, Вождовац   | 136                              |
| ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац  | 367                              |
| ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица     | 196                              |
| ОШ „Јован Курсула“, Варварин   | 167                              |
| ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд | 401                              |
| ОШ „Љупче Николић“, Алексинац  | 270                              |
| ПТШ, Крагујевац                | 1.139                            |

**Напомена:** До краја 2019. пријем није извршен код ЕТШ, Смедерево и ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд

**↓ последице:**

- ↓ корисници почињу са коришћењем објекта пре пријема, односно пре неопходних провера (пре свега, у погледу безбедности)
- ↓ гарантни рок почиње да тече раније
- ↓ потешкоће при утврђивању одговорности за уочене недостатке приликом пријема

**↓ узроци код студија случаја:**

- ↓ недовољна ажурност извођача у припреми, вођењу и достављању документације
- ↓ недовољна ангажованост стручног надзора ЈУП-а у прикупљању документације
- ↓ јединице локалне самоуправе нису благовремено испуњавале своје обавезе
- ↓ избор да се пријем радова врши истовремено за више секција, које су територијално близу или су обухваћене једним уговором
- ↓ чекање на потписивање анекса уговора о извођењу радова







## Радови на школским објектима су извођени уз значајна кашњења у односу на уговорени број дана

### ↓ битни елементи уговора о извођењу радова:

- ↓ предмет радова
- ↓ рок за извођење радова
- ↓ уговорена вредност

### ↓ анализирано одступање од уговореног рока и вредности

### ↓ одступање од предмета радова није анализирано

- ↓ потребна стручна знања
- ↓ провере после неколико година тешко изводљиве
- ↓ коришћене оцене и мишљења стручног надзора и комисије за пријем

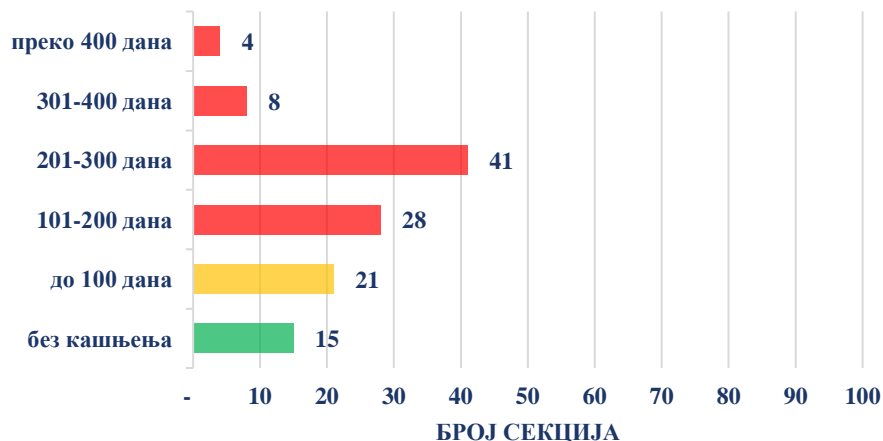




Стручни надзор и комисија за пријем изведених радова нису на адекватан начин утврђивали кашњења у извођењу радова, због чега је изостало утврђивање одговорности, као и евентуална наплата пенала

- ↓ кашњењем се сматра извођење радова мимо уговореног рока и за сваки календарски дан кашњења предвиђена је уговорна казна
- ↓ уколико кашњење наступи из објективних разлога нема наплате пенала, али је стручни надзор дужан да детаљно образложи разлоге

### Структура 117 секција према броју дана кашњења у извођењу радова



- ↓ код 87% секција било кашњења
- ↓ радови завршени у року само код 15 секција
- ↓ 173 дана у просеку каснило се са радовима по секцији, односно извођачи су радове изводили у просеку пола године дуже него што је уговорено

### Кашњење у извођењу радова код студија случаја (број календарских дана)

| Назив и место школе            | Кашњење у извођењу радова |
|--------------------------------|---------------------------|
| ЕТШ, Смедерево                 | 324                       |
| ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан  | 343                       |
| ОШ „Војвода Степа“, Вождовац   | 175                       |
| ОШ „В. С. Карацић“, Бујановац  | 196                       |
| ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица     | 446                       |
| ОШ „Јован Курсула“, Варварин   | 49                        |
| ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд | 473                       |
| ОШ „Љупче Николић“, Алексинац  | 1                         |
| ПТШ, Крагујевац                | 18                        |

#### ↓ последице:

- ↓ нису утврђена кашњења извођача
- ↓ нису детаљно образложени разлози кашњења
- ↓ није утврђено да ли постоји основ за наплату пенала
- ↓ изостала евентуална наплата уговорне казне

#### ↓ узроци код студија случаја:

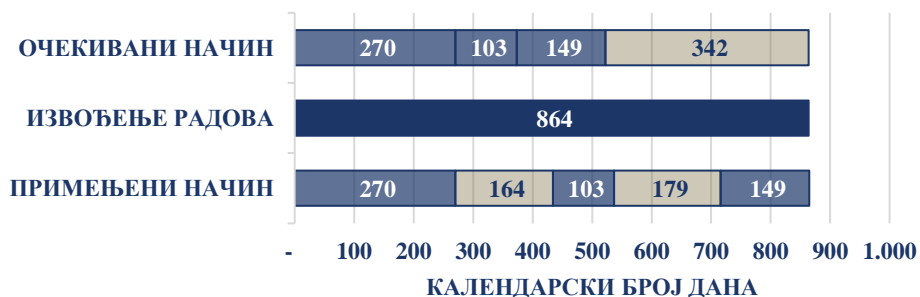
- ↓ начин на који је Министарство просвете продужавало рок за извођење радова утицао је на рад стручног надзора ЈУП-а и комисије за пријем
- ↓ стручни надзор ЈУП-а и комисија за пријем поредили су датум завршетка са датум истицања рока по последњем анексу, уместо календарског броја дана извођења и уговореног броја дана



РОК

ВРЕДНОСТ

## ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан

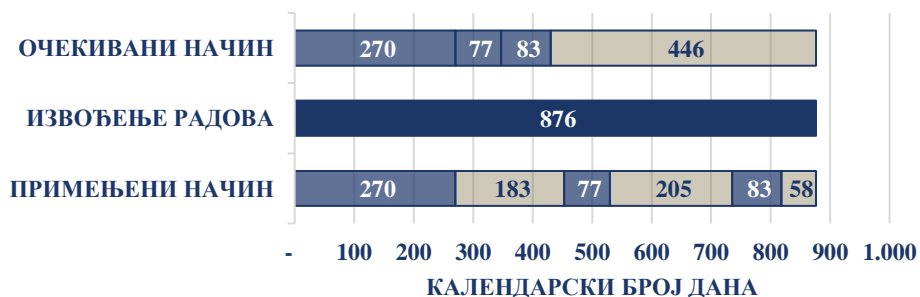


Начин продужавања рока  
и утврђивања кашњења


УГОВОРЕН БРОЈ ДАНА  
БРОЈ ДАНА ИЗВОЂЕЊА  
БРОЈ ДАНА КАШЊЕЊА

- изградња спортско-школске сале, стручни надзор и комисија за пријем нису утврдили кашњење од 342 календарска дана
- радови завршени 27. марта 2019, један дан пре датума истицања рока по последњем анексу, међутим радови извођени 864 календарска дана, док је рок за извођење радова према уговору и анексима био 522 календарска дана

## ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица



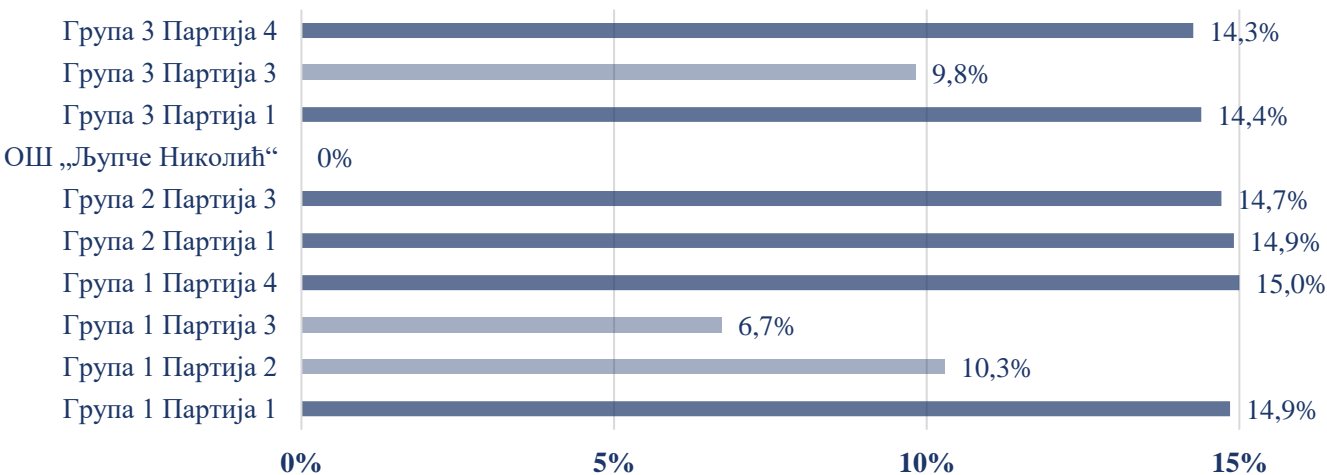
- изградња физкултурне сале, стручни надзор и комисија за пријем нису утврдили кашњење од 446 календарских дана
- радови завршени 20. марта 2019, односно 58 дана након датума истицања рока по последњем анексу, при том радови извођени 876 календарских дана, док је рок за извођење радова према уговору и анексима био 430 календарских дана



Неадекватна техничка документација утицала је да се увећање уговорене вредности ограничи на нивоу уговора, а не на нивоу секције, чиме је омогућено да уговорена вредност секција буде увећана и преко 15%

- ↓ увећање уговорене вредности дозвољено у случају вишкова и непредвиђених радова, до максималних 15% на нивоу уговора
- ↓ уговори обухватају више секција (појединачних школских објеката), које су засебне целине
- ↓ уговорена вредност, представља збир појединачних вредности секција обухваћених уговором

### Увећање уговорене вредности, код 117 секција, на нивоу уговора



- ↓ на нивоу уговора није било увећања уговорене вредности преко 15%
- ↓ већина уговора имала увећање вредности 15% или близу 15%

↓ на нивоу секције није дефинисано ограничење увећања вредности, односно било је дозвољено увећање и преко 15%

Увећање уговорене вредности, код 117 секција, на нивоу секције



Увећање уговорене вредности код студија случаја

| Назив и место школе            | Увећање уговорене вредности |
|--------------------------------|-----------------------------|
| ЕТШ, Смедерево                 | 16,4%                       |
| ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан  | 18,1%                       |
| ОШ „Војвода Степа“, Вождовац   | 3,6%                        |
| ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац  | 4,7%                        |
| ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица     | 13,8%                       |
| ОШ „Јован Курсула“, Варварин   | 27,2%                       |
| ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд | 2,6%                        |
| ОШ „Љупче Николић“, Алексинац  | 0,0%                        |
| ПТШ, Крагујевац                | 4,3%                        |

↓ узроци код студија случаја:

- ↓ лоша техничка документација, утицала на појаву вишкова и непредвиђених радова
- ↓ предмери нису обухватили све потребне радове

↓ последице:

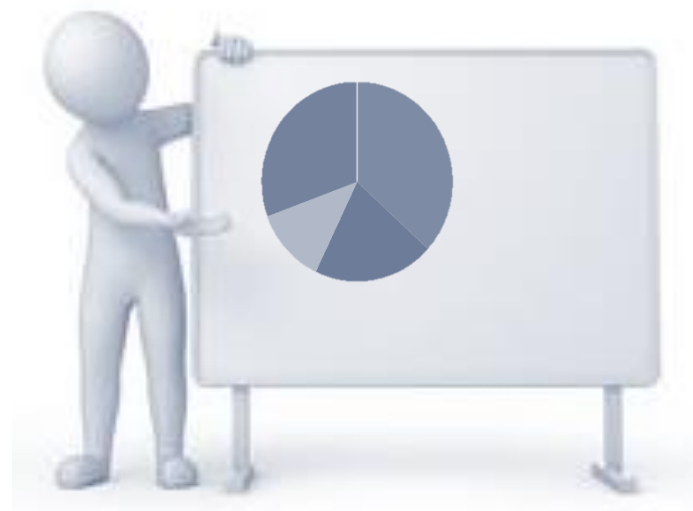
- ↓ одлагање почетка радова због измене техничке документације
- ↓ ограничење на нивоу уговора даје већу слободу извођачима при испостављању предмера
- ↓ умањује износ расположивих средстава за друге секције



Од 213 школских објеката, око 18% није укључено у пројекат, док је за око 5% спремна тендерска документација, али извођење радова није уговорено

- ↓ планирано да кроз пројекат буде обухваћено свих 213 секција
- ↓ статус секција одабраних за пројекат:
  - ↓ укључене секције (радови у току или завршени радови)
  - ↓ неугворене секције (спремна тендерска документација али радови нису уговорени)
  - ↓ неукључене секције (школе одустале или одбијене)

- ↓ укључене секције анализиране кроз прва два закључка
- ↓ преостале секције анализиране кроз трећи закључак





Министарство просвете одлагало је раскид уговора са извођачем радова, иако су индикатори указивали да је то требало учинити раније, због чега је одложен завршетак радова код пет школских објеката

- ↓ уколико извођач не поштује уговорени рок за извођење радова, поред наплате пенала за кашњење, наручилац може једнострано раскинути уговор и активирати гаранције
- ↓ основни циљ уговора да се радови заврше и објекат стави у употребу, стога се одлука о раскиду доноси пажљиво, јер повлачи и негативне последице
- ↓ одлуку о раскиду доноси Министарство просвете у зависности од ситуације, посебно у ситуацији када наручилац стекне право на максималан износ пенала за кашњење, јер се за даље кашњење не могу наплатити пенали



- ↓ студија случаја била **изградња фискултурне сале ОШ „Ј. Ј. Змај“, Нови Пазар**
- ↓ студија случаја била обухваћена уговором закљученим са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица
- ↓ уговор обухватао седам секција укупне уговорене вредности 1,8 милиона евра





## НЕУГОВОРЕНЕ

## НЕУКЉУЧЕНЕ

### Хронологија изградње фискултурне сале ОШ „Ј. Ј. Змај“, Нови Пазар

2017. фебруар - Закључен уговор са извођачем.

2017. август - Започети радови, рок 270 дана.

2018. мај - Истекао рок за завршетак радова.

2018. јул - Степен довршености радова 23%.

2018. август – Достигнут максималан износ пенала.

2018. новембар - Степен довршености радова 30%.

2019. фебруар - Степен довршености радова 30%.

2019. април - Степен довршености радова 37%.

2019. јун - Степен довршености радова 43%.

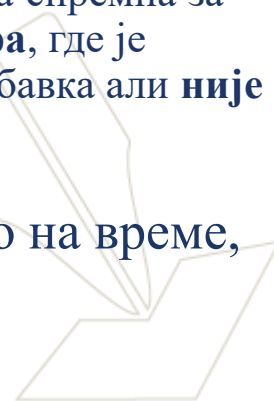
2019. јул - Активирана средства обезбеђења.

2019. август - Покренут раскид уговора.

2019. октобар - Раскинут уговор са извођачем.

↓ постоји ризик да ових 10 секција неће бити уговорено и завршено на време, јер је рок за завршетак пројекта 2021. год

- ↓ радови извођени смањеним интензитетом, у појединим случајевима обустављани, извођач занемаривао упозорења стручног надзора
- ↓ степен довршености радова веома низак, радови завршени само на једној секцији (при том није извршен пријем)
- ↓ Министарство просвете раскинуло уговор у тренутку када је **извођач каснио преко 400 дана**
- ↓ код једне секције наставак радова, због хитности, уговорен са другим извођачем, док **наставак радова код пет секција није уговорен**, али је спремна тендерска документација
- ↓ поред тога, тендерска документација спремна за још **пет секција у околини Зајечара**, где је неколико пута расписивана јавна набавка али **није пристигла ниједна понуда**

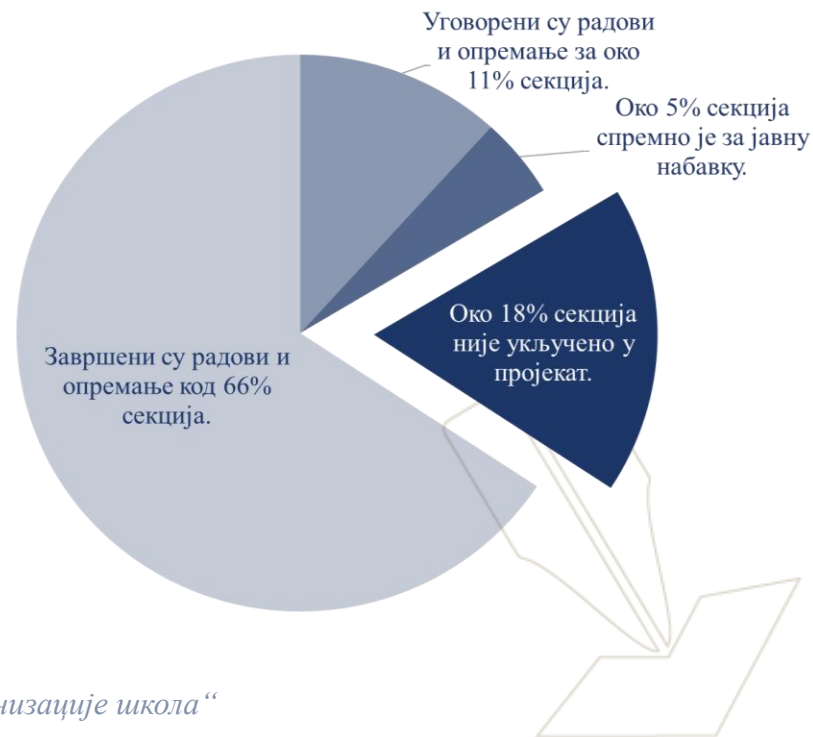




Недовољна ефикасност у реализацији пројекта, пре свега закључених уговора о извођењу радова, утицала је да поједине секције не буду укључене у пројекат, већ да потраже друге изворе за финансирање радова

- ↓ план да све одабране секције за пројекат, буду укључене и завршене
- ↓ за радове и/или опремање одабрано 213 секција

- ↓ 140 секција уговорено и завршено до краја 2019. год. (око четвртине чека пријем)
- ↓ 25 секција уговорено у 2019. и 2020. год, радови започети али нису завршени
- ↓ 10 секција није уговорено, али је спремна тендерска документација
- ↓ 38 секција није укључено у пројекат



↓ три студије случаја од 38 неукључених секција

↓ школе одустајале због хитности и додатних потреба услед погоршања стања објеката

### Структура 38 неукључених секција

Код 19 секција, школе су одустале од пројекта ПМШ и реализовале радове из других извора.

Од 13 секција, две су одбијене због недостатка средстава у оквиру пројекта ПМШ, неке нису биле спремне за јавну набавку радова, док за један део није познат разлог због ког нису укључене у пројекат ПМШ.

Код 6 секција, школе су одустале од пројекта ПМШ и средства за радове обезбедила или планирају да обезбеде из других извора.

↓ изградња фискултурне сале и уређење дворишта ОШ „Грабовац“, Обреновац (процењена вредност око 558 хиљада евра) није била укључена у јавне набавке 2014. и 2015. год, јер техничка документација није била одговарајућа (школа одустала од пројекта, сала изграђена 2016. год. из средстава ЈЛС)

↓ реконструкција зграде ОШ „Јошаничка Бања“, Рашка (процењена вредност око 145 хиљада евра) била укључена у јавну набавку 2015. год, али није било прихватљивих понуда (школа одустала од пројекта 2017. год, средства обезбеђена од стране приватног донатора)

↓ изградња нове зграде Пољопривредне школе са домом ученика, Футог (процењена вредност око 3,6 милиона евра) није била укључена у јавне набавке 2014. и 2015. год, јер техничка документација није била комплетирана (школа није одустала од пројекта, али више није у плану због недостатка средстава у оквиру пројекта)

# Препоруке ДРИ

## Министарству просвете, да:

- ↓ обезбеди проверу комплетности и адекватности техничке документације, као и спремности за градњу, пре расписивања јавне набавке радова
- ↓ продужење рока за извођење радова врши на одговарајући начин
- ↓ предузме неопходне активности како би се пријем изведених радова извршавао без одлагања
- ↓ осигура да се утврђивање кашњења у извођењу радова врши на адекватан начин, уз детаљно навођење разлога и одговорности
- ↓ додатно обрати пажњу на реализацију уговора о извођењу радова, код којих извођач касни, како би благовремено предузело неопходне мере

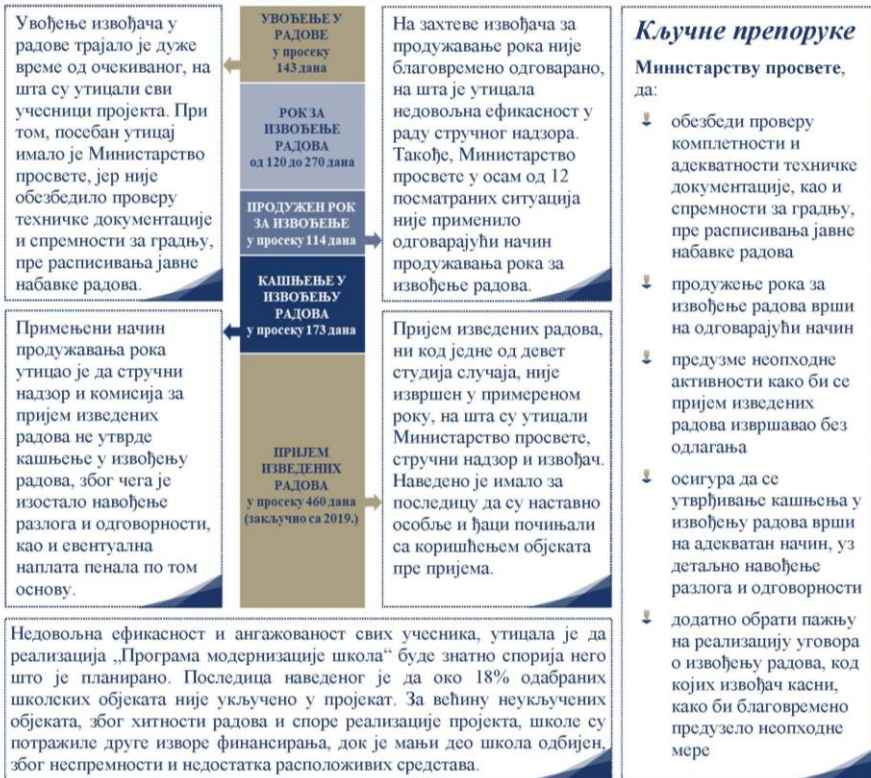




## Недовољна ефикасност у раду Министарства просвете и ЈУП-а, утицала је да се пројекат „Програм модернизације школа“ продужава више пута, као и да један део одабраних школских објеката не буде укључен у пројекат

Пројекат „Програм модернизације школа“ подразумева, пре свега, изградњу, проширење, реконструкцију и/или опремање школа широм Србије. Процењена вредност пројекта је око 100 милиона евра, од чега је 50 милиона евра обезбеђено из кредита Европске инвестиционе банке. Пројекат је започео 2010. године. Пројектом од почетка управља Министарство просвете, док је у вођење пројекта ЈУП укључен од 2014. године. Опремање и радови, на 213 одабраних школских објеката, требало је да буду завршени до краја 2014. године.

Међутим, рок је продужаван три пута, последњи пут до краја 2021. године. У просеку, од закључења уговора о извођењу радова до пријема изведених радова, било је потребно око три године по школском објекту, што је знатно више времена од очекиваног. За анализу просечног трајања, у обзир је узето 117 школских објеката, уговорених у периоду 2015-2018. година, док су разлици дугог трајања утврђивани на девет одабраних студија случаја.



Хвала на пажњи.

[www.dri.rs](http://www.dri.rs)

[kancelarija@dri.rs](mailto:kancelarija@dri.rs)

