



Ревизија сврсисходности пословања



Управљање јавним склоништима у Републици Србији



Избор теме

- ✚ **Склоништа** представљају грађевинске објекте или њихове делове намењене за склањање становништва у рату, а могу имати и мирнодопску намену
 - ✚ у случају рата морају бити приведена основној намени у року од 24 сата
- ✚ **Јавна склоништа** (укључујући и блоковска) користе се за склањање лица која се затекну на јавном месту, односно за склањање станара више зграда
 - ✚ у РС постоји 1.442 јавна и блоковска склоништа, којима управља **ЈП Склоништа**
 - ✚ инспекцијски надзор над тим склоништима обавља **Сектор за ванредне ситуације**
- ✚ **Разлози за избор теме:**
 - ✚ у периоду **2011–2013**, Сектор за ванредне ситуације спровео је инспекцијски надзор над скоро свим јавним склоништима и тада је утврђено да **око једне петине склоништа** није било употребљиво или је било употребљиво уз одређене недостатке
 - ✚ у периоду **2019–2022**, Сектор за ванредне ситуације инспекцијским надзором обухватио је око 30% јавних склоништа и тада је утврђено да **око четири петине склоништа** није било употребљиво или је било употребљиво уз одређене недостатке
 - ✚ у периоду 2019–2022, Сектор за ванредне ситуације је **изрекао преко 2.000 мера** у вези са текућим и инвестиционим одржавањем склоништа, од чега је ЈП Склоништа **реализовало око 450 мера**



Циљ ревизије

- ↓ **Кључни циљ ревизије** је био да оценимо да ли постоји простор за ефикасније управљање јавним склоништима у Републици Србији, како би она била сигурнија и функционалнија
- ↓ Да бисмо постигли циљ ревизије формулисали смо **три ревизијска питања:**

1

Да ли су обезбеђени неопходни предуслови за адекватно управљање јавним склоништима?

2

У којој мери се спроводи техничка контрола јавних склоништа?

3

На који начин се одржавају јавна склоништа?



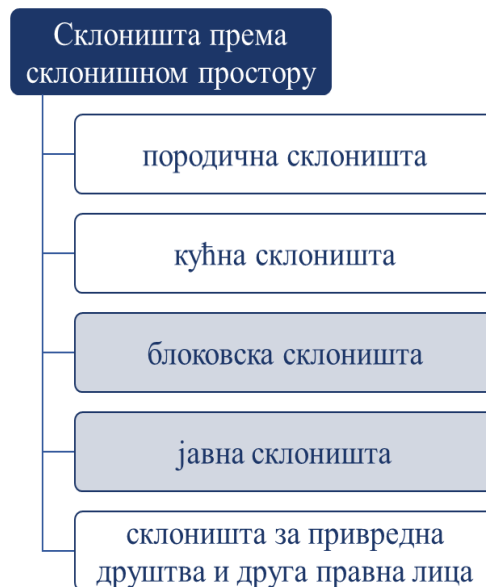
Обухват ревизије

↓ СУБЈЕКТ РЕВИЗИЈЕ

- ↓ **Јавно предузеће за склоништа Београд – Нови Београд** (основала Влада РС ради обављања делатности организације изградње, одржавања, техничке контроле и мирнодопског коришћења јавних и блоковских склоништа)

↓ ПРЕДМЕТ РЕВИЗИЈЕ

- ↓ склоништа намењена за заштиту становништва
- ↓ јавна и блоковска склоништа, којима управља ЈП Склоништа
- ↓ фокус на одржавању и техничкој контроли склоништа
- ↓ ревидирани период **2019–2022.** година





Закључак 1. Није омогућено ефикасно управљање јавним склоништима јер ова област није уређена на одговарајући начин и недостају неопходни ресурси

- ↓ Одговор на прво ревизијско питање:
 - ↓ Да ли су обезбеђени неопходни предуслови за адекватно управљање јавним склоништима?
- ↓ Под неопходним предусловима подразумевамо:
 - ↓ да је област управљања јавним склоништима уређена на одговарајући начин и
 - ↓ да су у довољној мери обезбеђени потребни ресурси (финансијска средства и стручни кадрови)





Налаз 1.1. Начин одржавања склоништа за склањање становништва није адекватно прописан, што у пракси отежава одржавање јавних склоништа, као и спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама 2018. је **предвиђено** да МУП пропише начин одржавања склоништа за склањање становништва

- року је био август 2019.
- обавеза је постојала и пре, односно од 2009.
- до 2023. израђена је радна верзија правилника

у пракси се примењују два подзаконска акта (Правилник о техничким нормативима за склоништа из 1983. и Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте из 1998.)

- закони на основу који су донети нису на снази
- одређена питања уређују на различит начин
- примена отежана код склоништа која су саграђена пре њиховог доношења
- не препознају савремене уређаје и опрему
- отежано спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора





Налаз 1.2. Нису у довољној мери обезбеђена финансијска средства неопходна за адекватно одржавање јавних склоништа, а недостају и одређени стручни кадрови

↓ Законом о јавним предузећима је **прописано** да је оснивач дужан да обезбеди да се делатност од општег интереса обавља у континуитету

↓ ЈП Склоништа средства за обављање делатности обезбеђује из закупнине за коришћење склоништа у миру и других извора

↓ на 31.12.2022. је систематизовано 177 извршилаца у ЈП Склоништа



↓ у **пракси** око две трећине јавних склоништа није погодно за издавање што значи да принцип самоодрживости код њих није примењив

↓ од јавних склоништа погодних за издавање свако четврто није било издато јер нема заинтересованих закупаца

↓ до 2012. ЈП Склоништа су имала још један извор средстава - **накнаде за склоништа**

↓ од 2013. константно послују са губитком

↓ укупан губитак закључно са 2022. износи око 636 милиона динара

↓ у просеку ЈП Склоништа **недостаје око 35% извршилаца**

↓ посебно су погођени Сектор за техничке послове где недостаје у просеку око 40% и Контролно тело где недостаје у просеку око 60% извршилаца

↓ примера ради, на 31.12.2022. систематизовано је 6 помоћних радника на одржавању али није било запослених



Закључак 2. ЈП Склоништа не спроводи у довољном обиму техничку контролу над јавним склоништима којима управља, услед чега изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност

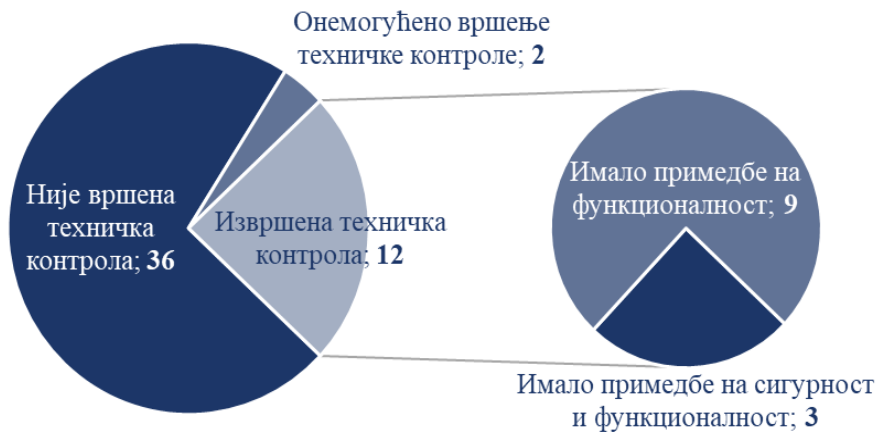
- ↓ Одговор на друго ревизијско питање:
 - ↓ У којој мери се спроводи техничка контрола јавних склоништа?
- ↓ Кроз техничку контролу јавних склоништа потврђује се да ли је обезбеђена њихова **сигурност и функционалност**
 - ↓ да ли се она одржавају у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача
 - ↓ посебан акценат на јавним склоништима која су издата у закуп због додатног ризика од оштећења





Налаз 2.1. Око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле у периоду од 2019. до 2022. године, иако би техничку контролу требало вршити једанпут годишње

- да би се обезбедила сигурност и функционалност склоништа, мора се **једанпут годишње** вршити техничка контрола
 - посебно се обраћа пажња на конструкције, средства за затварање отвора, опрему за боравак, системе за проветравање и електроенергетске инсталације



- у периоду 2019-2022, око две трећине од 1.442 јавна склоништа **није било предмет техничке контроле**
 - од 50 јавних склоништа – студија случаја, код 36 техничка контрола није спровођена, код 2 је покушана, док је свих 12 контролисаних добило оцену „не задовољава“
- ЈП Склоништа није у довољној мери користило капацитете свог **Контролног тела** за спровођење техничке контроле
 - са истим капацитетима Контролно тело је у 2019. обавило преко 200 техничких контрола, да би у 2021. и 2022. тај број био испод 100
- без техничке контроле **изостаје** доказ да ли је обезбеђена сигурност и функционалност јавног склоништа
 - изостаје потврда да ли се склониште одржава у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача



Налаз 2.2. Није у потпуности омогућено спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп, што има за последицу да не буду извршени сви предвиђени прегледи и мерења

↓ један део јавних склоништа ЈП Склоништа даје у закуп ради остваривања прихода за обављање основне делатности

- ↓ додатни ризик да ће закупци својим поступцима оштетити јавно склониште
- ↓ посебна пажња при спровођењу техничке контроле јер купац не сме да врши преправке или адаптације без сагласности и не сме да користи делове склоништа намењене за смештај опреме и уређаја

↓ у периоду 2019–2022, око 67% од 339 јавних склоништа која су била издата **није било предмет техничке контроле**

- ↓ од 19 јавних склоништа издатих у закуп – студија случаја, код 11 техничка контрола није спровођена (током обилазака код једног смо уочили пробијен спољни зид ради постављања климе – слика испод)
- ↓ код 2 спровођење техничке контроле није било омогућено јер су просторије са уређајима и инсталацијама, као и резервни излаз, били затрпани стварима закупца – слика лево
- ↓ код 6 је техничка контрола спроведена и сва су добила оцену „не задовољава“, притом су на оцену утицали и поступци купаца





Закључак 3. Постојећи ниво одржавања јавних склоништа није довољан да обезбеди очување њихове сигурности и функционалности на дуг рок

- ↓ Одговор на треће ревизијско питање:
 - ↓ На који начин се одржавају јавна склоништа?
- ↓ Да би пружила предвиђени ниво заштите становништва, јавна склоништа морају редовно да се одржавају у **исправном стању**
 - ↓ према важећим прописима и упутствима за одржавање
 - ↓ посебан акценат на јавним склоништима која се у мирнодопским условима користе као оставе станара због додатног ризика од оштећења





Налаз 3.1. Поједина јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите јер одређени недостаци утврђени кроз техничку контролу и инспекцијски надзор нису отклоњени ни након више година

- ↓ склоништа морају **редовно да се одржавају** у исправном стању, према важећим прописима и упутствима за одржавање
 - ↓ одржавање обухвата прегледе, испитивања, **периодичне радове и радње** у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача
 - ↓ **акцент на обављању послова текућег одржавања** јер је инвестиционо на ниском нивоу услед недостатка средстава
- ↓ у периоду 2019–2022, код 1.245 или 86% јавних склоништа **није испуњен** минимум очекивања да бар једном у току године буду спроведене активности текућег одржавања
 - ↓ од 50 јавних склоништа – студија случаја, код 15 није било активности текућег одржавања у све четири године
 - ↓ одређени **недостаци уочени кроз техничку контролу или инспекцијски надзор** нису отклоњени ни након више година
 - ↓ део недостатака је постојао приликом преузимања склоништа на управљање, док је део последица фактора који нису под контролом ЈП Склоништа (плављење услед дотрајале кишне и фекалне канализације, као и водовodne инфраструктуре)
 - ↓ постојећи ниво одржавања није довољан да обезбеди њихову сигурност и функционалност
 - ↓ 67 јавних склоништа је предложено за **снижавање степена отпорности**

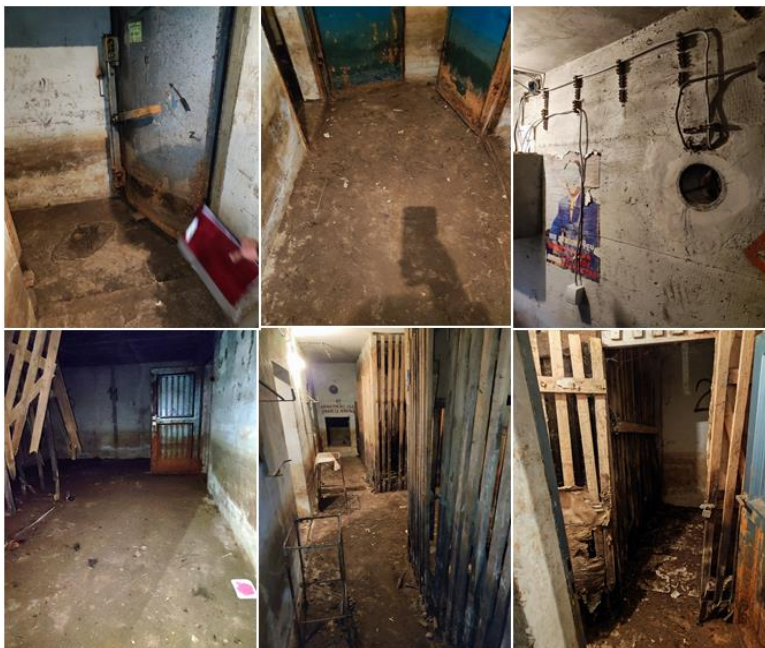




Налаз 3.2. ЈП Склоништа отежано одржава јавна склоништа која у мирнодопским условима станари користе као оставе јер нису јасно уређене обавезе станара

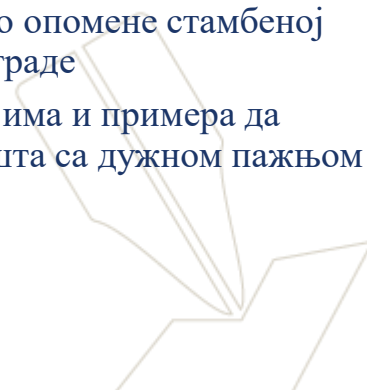
↓ један део јавних склоништа у мирнодопским условима се користе као **оставе станара**

- ↓ додатни ризик да ће корисници својим поступцима оштетити јавно склониште
- ↓ притом **корисници немају обавезу одржавања** већ је то обавеза ЈП Склоништа

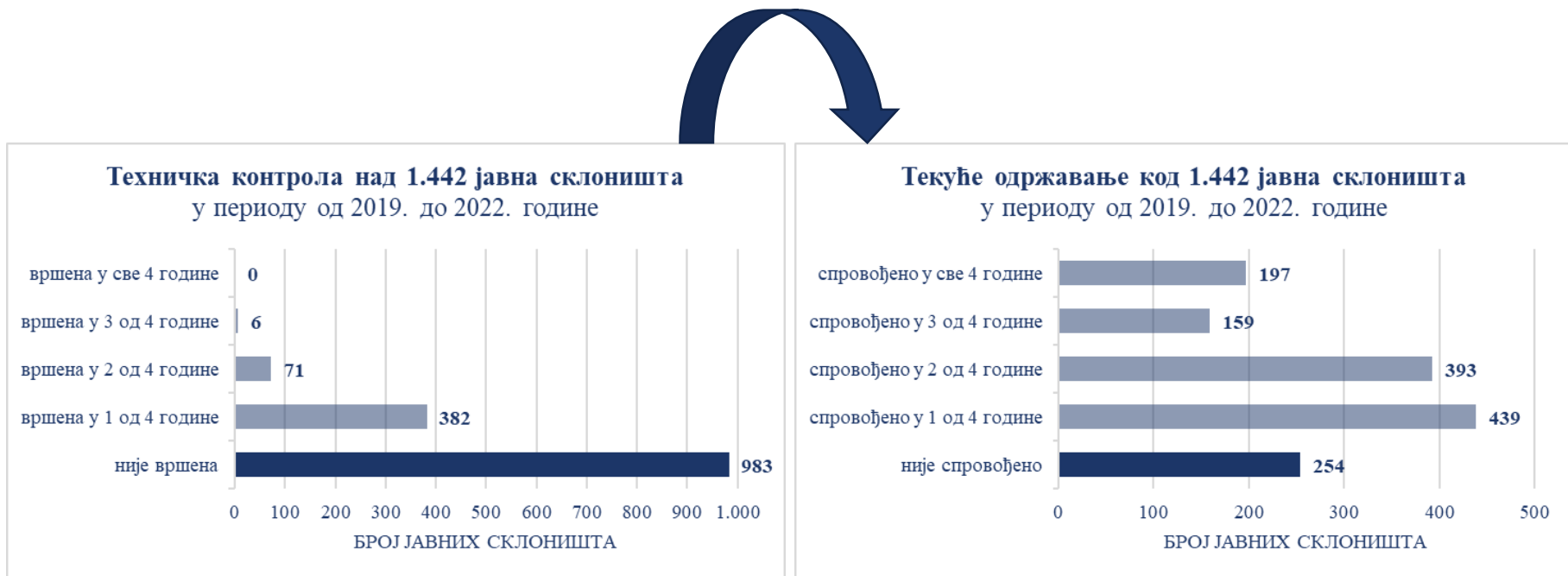


↓ у периоду 2019–2022, код 291 од 362 јавна склоништа која се користе као оставе станара ЈП Склоништа **није имало активности текућег одржавања** у свакој од четири посматране године

- ↓ поред тога, код 206 од 362 **није спровођена техничка контрола** у посматране четири године
- ↓ за 8 јавних склоништа која се користе као оставе станара - студије случаја, заједнички је несавестан однос станара зграде према њима (бројна оштећења склоништа, узурпација просторија са уређајима и опремом, одлагање смећа и отпада, онемогућавање приступа)
- ↓ ЈП Склоништа упућивало опомене стамбеној заједници и станарима зграде
- ↓ није апсолутно правило, има и примера да станари користе склоништа са дужном пажњом



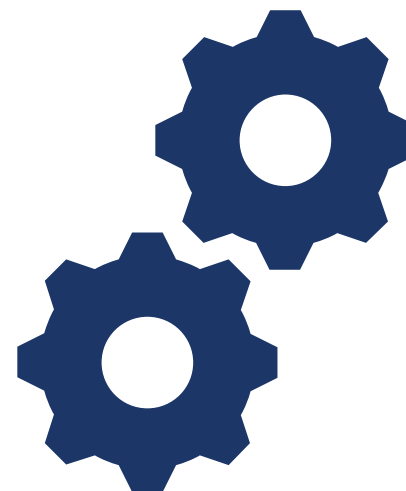
Потребно је унапредити систем управљања јавним склоништима, како би обезбедили њихову сигурност и функционалност и омогућили да она пруже предвиђени степен заштите становништва



Препоруке ДРИ

↓ Кључне препоруке дате ЈП Склоништа:

- ↓ да покрене иницијативу за уређење начина одржавања склоништа за склањање становништва, као и за измену модела финансирања своје делатности
- ↓ да у већој мери користи капацитете свог Контролног тела, које спроводи техничку контролу јавних склоништа
- ↓ да изврши процену код којих јавних склоништа је трајно нарушена њихова сигурност, како би оснивач и надлежни органи донели одлуку о њиховом даљем статусу



Потребно је унапредити систем управљања јавним склоништима, како би обезбедили њихову сигурност и функционалност и омогућили да она пружи предвиђени степен заштите становништва

Склониште представља грађевински објекат или део грађевинског објекта намењен првенствено за склањање становништва у рату, притом може имати и мирнодопску намену. У Републици Србији има 1.442 јавна склоништа укупне површине око 285 хиљада m², којима управља ЈП Склоништа. Притом, инспекцијски надзор над тим склоништима обавља Сектор за ванредне ситуације.

У периоду од 2019. до 2022. године, Сектор за ванредне ситуације обавио је инспекцијски надзор над 426 јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа. Том приликом утврђено је да 11 јавних склоништа није употребљиво, док је 331 јавно склониште употребљиво уз одређене недостатке, а 84 јавна склоништа била су без недостатака. Такође, том приликом инспекција је изрекла преко 2.000 мера у вези са текућим и инвестиционим одржавањем, од чега је ЈП Склоништа реализовало око 450 мера.

Није омогућено ефикасно управљање јавним склоништима јер ова област није уређена на одговарајући начин и недостају неопходни ресурси. Начин одржавања склоништа за склањање становништва није адекватно прописан, што у пракси отежава одржавање јавних склоништа, као и спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима. Поред тога, нису у довољној мери обезбеђена финансијска средства неопходна за адекватно одржавање јавних склоништа, а недостају и одређени стручни кадрови.

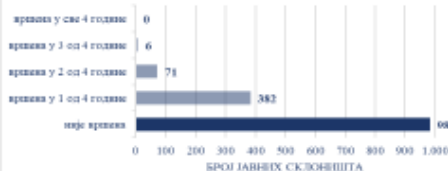
ЈП Склоништа не спроводи у довољном обиму техничку контролу над јавним склоништима којима управља, услед чега изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност. Око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле у периоду од 2019. до 2022. године, иако би контролу требало вршити једанпут годишње. Такође, није у потпуности омогућено спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп, што има за последицу да не буду извршени сви предвиђени прегледи и мерења.

Постојећи ниво одржавања јавних склоништа није довољан да обезбеди очување њихове сигурности и функционалности на дуг рок. Појединачна јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите јер одређени недостаци утврђени кроз техничку контролу и инспекцијски надзор нису отклоњени ни након више година. Притом, ЈП Склоништа отежано одржава јавна склоништа која у мирнодопским условима станари користе као оставе јер нису јасно уређене обавезе станара.

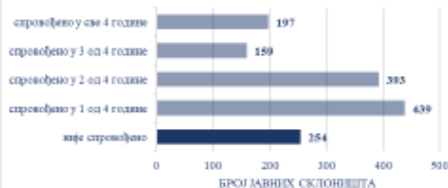
Кључне препоруке ЈП Склоништа:

- ↓ да покрене иницијативу за уређење начина одржавања склоништа за склањање становништва, као и за измену модела финансирања своје делатности;
- ↓ да у већој мери користи капацитете свог Контролног тела, које спроводи техничку контролу јавних склоништа и
- ↓ да изврши процену којом се утврђује код којих јавних склоништа је трајно нарушена њихова сигурност, како би оснивач и надлежни органи донели одлуку о њиховом даљем статусу.

Техничка контрола над 1.442 јавна склоништа у периоду од 2019. до 2022. године



Текуће одржавање код 1.442 јавна склоништа у периоду од 2019. до 2022. године



Хвала на пажњи.

www.dri.rs

kancelarija@dri.rs

