



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ

Управљање „Програмом модернизације школа“



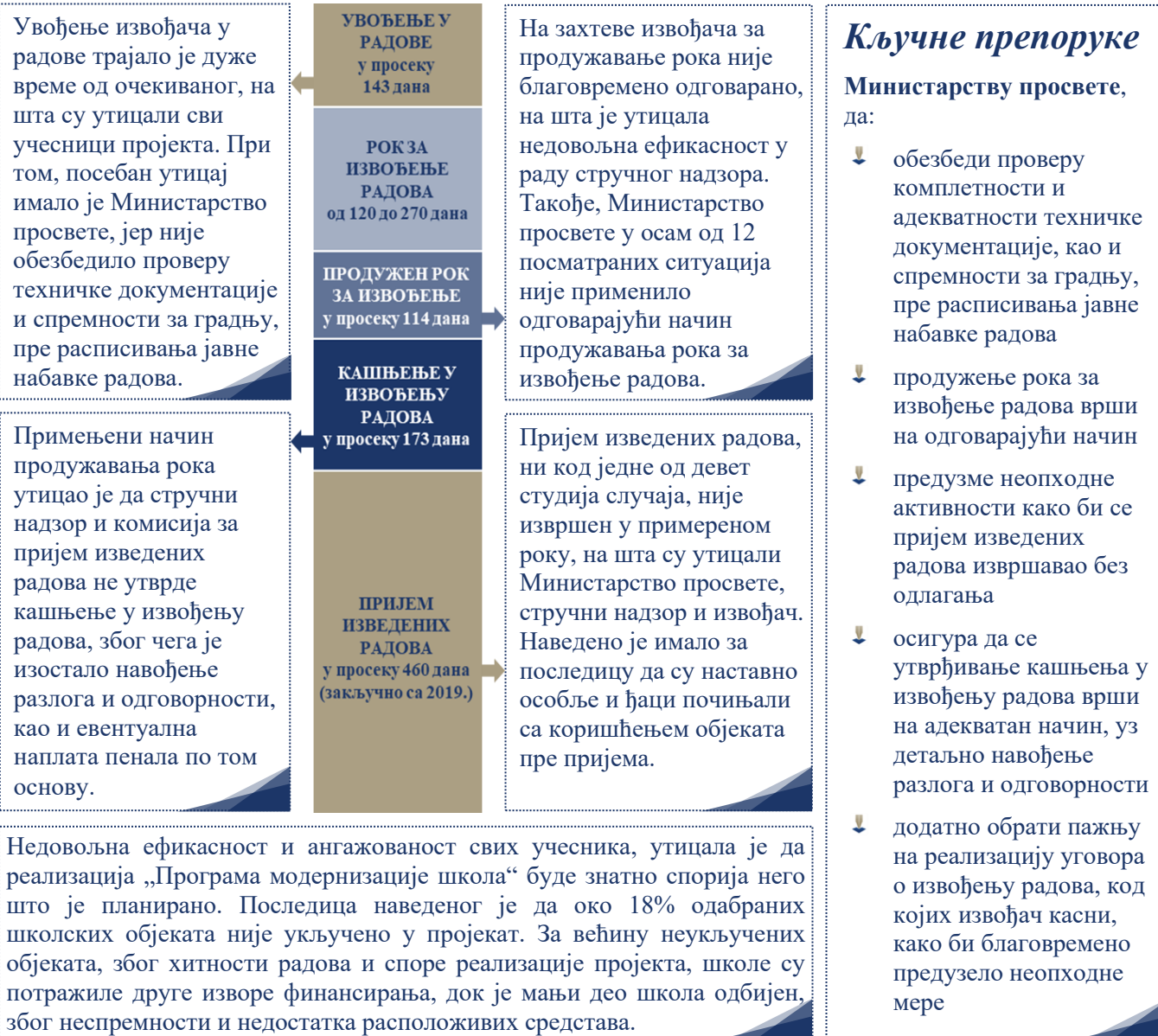
Република Србија
број: 400-733/2020-03/20
Београд, 25. децембар 2020. године



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 разлози дугог трајања утврђивани на девет одабраних студија случаја.





САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	4
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	5
II УВОД	9
1. Избор теме	9
2. Циљ ревизије	10
3. Обухват ревизије	10
4. Методологија рада и ограничења	12
III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ	15
1. О пројекту „Програм модернизације школа“	15
2. Учесници пројекта „Програм модернизације школа“	16
IV ЗАКЉУЧЦИ	18
Закључак 1. Реализација уговора о извођењу радова трајала би знатно краће, да су Министарство просвете и ЈУП били ефикаснији у управљању пројектом	18
Налаз 1.1. 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	19
Налаз 1.2. 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	23
Налаз 1.3. Пријем изведених радова није вршен у примереном року, односно без одлагања, што је утицало да корисници почињу са коришћењем објеката пре одређених провера	28
Закључак 2. Радови на школским објектима су извођени уз значајна кашњења у односу на уговорени број дана	32
Налаз 2.1. 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	32
Налаз 2.2. 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%	36
Закључак 3. Од 213 школских објеката, око 18% није укључено у пројекат, док је за око 5% спремна тендерска документација, али извођење радова није уговорено	40
Налаз 3.1. 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	40
Налаз 3.2. 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	43
V НАКНАДНИ ДОГАЂАЈИ	46
ПРИЛОЗИ	48
Прилог 1. Избор студија случаја	48



СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ

Табела 1. Преглед најчешће коришћених скраћеница у извештају

Пун назив	Скраћеница
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	Министарство просвете
Јединица за управљање пројектима у јавном сектору доо, Београд	ЈУП
Европска инвестициона банка	ЕИБ
Програм модернизације школа	ПМШ
основна школа	ОШ
средња школа	СШ
Основна школа „Витко и Света“, Гаџин Хан	ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан
Основна школа „Војвода Степа“, Београд (Вождовац)	ОШ „Војвода Степа“, Вождовац
Основна школа „Вук Стефановић Караџић“, Бујановац (Левосоје)	ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац
Основна школа „Јован Јовановић Змај“, Сурдулица	ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица
Основна школа „Јован Курсула“, Варварин	ОШ „Јован Курсула“, Варварин
Основна школа „Лаза Костић“, Београд (Нови Београд)	ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд
Основна школа „Љупче Николић“, Алексинац	ОШ „Љупче Николић“, Алексинац
Економско-трговинска школа, Смедерево	ЕТШ, Смедерево
Прва техничка школа, Крагујевац	ПТШ, Крагујевац

Табела 2. Значење најчешће коришћених термина у извештају

Термин	Значење
секција	појединачан школски објекат
увођење у радове	период од датума закључења уговора са извођачем радова до датума почетка радова
извођење радова	период од датума почетка до датума завршетка радова
пријем радова	период од датума завршетка радова до датума пријема изведених радова
кашњење у извођењу радова	периоди извођења радова мимо уговореног рока
вишкови радова	количине изведених радова које прелазе уговорене количине радова ¹
мањкови радова	негативна одступања изведених радова у односу на уговорене количине радова ²
непредвиђени радови	радови који уговором нису обухваћени, а који се морају извести ³
накнадни радови	радови који нису уговорени и нису нужни за испуњење уговора, а наручилац захтева да се изведу ⁴
додатни радови	вишкови/мањкови радова, непредвиђени радови и накнадни радови
техничка документација	уређени скуп текстуалних, нумеричких и графичких прилога, односно докумената и пројеката који се израђују у циљу утврђивања локацијских, функционалних, техничких и обликовних карактеристика објекта, начина грађења објекта и извођења радова и којом се обезбеђује усклађеност са локацијским условима, важећим прописима, стандардима и нормативима ⁵

¹ Одредба 9, Посебних узанси о грађењу („Сл. лист СФРЈ“, бр. 18/77).

² Одредба 9, Посебних узанси о грађењу.

³ Одредба 9, Посебних узанси о грађењу.

⁴ Одредба 9, Посебних узанси о грађењу.

⁵ Члан 3, Правилника о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката („Сл. гласник РС“, бр. 73/19).



I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ

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. 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.

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности на тему Управљање „Програмом модернизације школа“. Ревизијом су обухваћени субјекти у чијој надлежности је било управљање пројектом „Програм модернизације школа“, односно Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Јединица за управљање пројектима у јавном сектору доо Београд. Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

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.

Наведено смо утврдили на основу закључака, које износимо у наставку, а закључци су донети на основу налаза, који су приказани испод сваког закључка.

ЗАКЉУЧАК 1. Од закључења уговора о извођењу радова, између Министарства просвете и извођача, до пријема изведених радова прође знатно више времена од очекиваног. Ово је последица недовољне ефикасности у раду свих учесника пројекта ПМШ. При том, посебна одговорност је на Министарству просвете и ЈУП-у, јер су утицали да увођење извођача у радове и пријем изведених радова трају знатно дуже. Такође, утицали су да продужење рока за извођење радова не буде извршено благовремено и на одговарајући начин.

↓ **Налаз 1.1.** Сви учесници у пројекту ПМШ утицали су да увођење извођача у радове траје дуже време од очекиваног. Посебан утицај имало је Министарство просвете, јер није обезбедило проверу техничке документације и спремности за градњу, пре расписивања јавне набавке радова. Код осам од девет студија случаја, извођач је имао примедбе на техничку документацију и пре почетка радова. Са друге стране, извођач није благовремено достављао гаранције за добро извршење посла и повраћај аванса, које су предуслов за издавање налога за почетак радова. Након издавања налога за почетак радова, извођач углавном није почињао са радовима пре уплате аванса, иако уплата аванса није била услов за почетак радова. Све наведено имало је за последицу одлагање планираног почетка и завршетка радова на школским објектима.

↓ **Налаз 1.2.** Код седам од девет студија случаја било је продужавања рока за извођење радова. Свако продужавање рока одобрио је стручни надзор, али му је за то било потребно више времена него што је предвиђено. Захтеви извођача за продужавање рока често су били обједињени, по различитим основама и за више секција, што је успорило давање мишљења стручног надзора. Међутим, недовољна ефикасност у раду стручног надзора је последица и нередовних обилазака градилишта, као и малог броја примедби када је у питању поштовање динамике радова од стране извођача. Такође, Министарство просвете у осам од 12 посматраних ситуација није применило одговарајући начин продужавања рока за извођење радова, што је створило недоумице у поступању стручног надзора и комисије за пријем изведених радова, код праћења рокова и динамике радова.



- ↓ **Налаз 1.3.** Ни код једне од девет студија случаја пријем изведених радова није извршен у примереном року, односно без одлагања. На дуго трајање пријема изведених радова утицали су Министарство просвете, стручни надзор и извођач радова. Извођач није био довољно ажуран у припреми, вођењу и достављању неопходне документације. Стручни надзор није у довољној мери предузимао све потребне активности, у току извођења радова, како би неопходна документација била благовремено спремна. Такође, Министарство просвете, својим активностима или изостанком истих, утицало је да се пријем радова одложи. Дуго трајање пријема изведених радова имало је за последицу да корисници школских објеката почну са коришћењем пре пријема, односно пре провере да ли објекат испуњава одређене захтеве, посебно у погледу мера безбедности. Даље, почетак коришћења објекта пре пријема радова доводи до потешкоћа у раду комисије за пријем, у погледу утврђивања одговорности за евентуално уочене недостатке у изведеним радовима.

ЗАКЉУЧАК 2. Извођачи радова имали су значајна кашњења у извођењу радова на школским објектима, односно нису испоштовали уговорени рок за извођење радова. При том, стручни надзор и комисија за пријем изведених радова нису утврдили наведена кашњења, јер начин на који су вршили утврђивање није био одговарајући. На погрешан приступ у утврђивању кашњења утицао је начин на који је Министарство просвете продужавало рок за извођење радова. С обзиром да је изостало утврђивање кашњења у извођењу радова, изостало је и утврђивање разлога и одговорности за кашњење, као и евентуална наплата уговорне казне по том основу. Са друге стране, увећања уговорене вредности била су у оквирима дозвољених и одобрена од стране стручног надзора и Министарства просвете.

- ↓ **Налаз 2.1.** Начин на који је Министарство просвете продужавало рок за извођење радова, утицао је на рад стручног надзора и комисије за пријем изведених радова приликом утврђивања кашњења у извођењу радова. Примењени начин продужавања рока утицао је да стручни надзор и комисија за пријем, приликом утврђивања кашњења, пореде датум завршетка радова са датумом истицања рока по последњем потписаном анексу уговора о извођењу радова, уместо да пореде укупан календарски број дана извођења радова са укупним календарским бројем дана рока за извођење радова. Примењени начин утврђивања кашњења у извођењу радова имао је за последицу да стручни надзор и комисија за пријем изведених радова не утврде кашњење. Сходно томе, изостало је утврђивање разлога и одговорности за кашњење у извођењу радова, као и евентуална наплата пенала по том основу.

- ↓ **Налаз 2.2.** На нивоу уговора о извођењу радова, није било увећања уговорене вредности преко дозвољених 15%. Ограничење увећања уговорене вредности од 15% било је утврђено на нивоу уговора, којим је обухваћено више секција, а не на нивоу појединачне секције. На тај начин, омогућено је да уговорена вредност појединачних школских објеката буде увећана и преко 15%, до чега је и дошло код 44 секције од посматраних 117. Код три од девет посматраних студија случаја било је увећања уговорене вредности преко 15%, што је било последица, пре свега, неодговарајуће техничке документације.

ЗАКЉУЧАК 3. За извођење радова и набавку опреме, у оквиру пројекта ПМШ, одабрано је 213 појединачних школских објеката. Првобитно је било планирано да све буде реализовано до краја 2014. године. Рок је продужаван три пута, последњи пут до краја 2021. године. До краја 2019. године, завршени су радови и набавке опреме код 140 секција, с тим да код четвртине није извршен пријем изведених радова. До окончања аналитичких поступака ревизије, уговорени су радови и набавке за 25 секција, док је за 10 секција спремна тендерска документација, али извођење радова није уговорено. Са друге стране, 38 одабраних секција



није укључено у пројекат ПМШ. Због хитности радова и споре реализације пројекта ПМШ, за 25 секција од 38 неукључених, школе су потражиле друге изворе финансирања, неке су већ и реализовале радове и опремање. Од преосталих 13 неукључених секција, један део није био спреман за јавну набавку радова, док су две одбијене због недостатка средстава у оквиру пројекта ПМШ.

↓ **Налаз 3.1.** Индиције, да ГПД „Банковић“ доо Сурдулица неће благовремено завршити уговорене радове на седам школских објеката, појавиле су се на самом почетку радова, биле су присутне током извођења радова у оквиру уговореног рока, а посебно су биле изражене након истека уговореног рока. Министарство просвете раскинуло је уговор о извођењу радова са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, у тренутку када је извођач каснио са извођењем радова преко 400 дана. Министарство просвете било је уредно упознато да извођач касни са извођењем радова, да је достигнут максималан износ пенала по том основу, као и да је степен довршености радова на објектима био знатно испод очекиваног. Ипак, Министарство просвете одлагало је одлуку о раскиду уговора о извођењу радова, са наведеним извођачем, у нади да ће он уговорене радове завршити. Извођач је радове завршио само на једној секцији. Са друге стране, радови нису завршени на шест секција, од којих је наставак радова на једној уговорен са другим извођачем, док за преосталих пет секција наставак радова није уговорен. Све наведено, може утицати да преосталих пет секција не буде завршено до краја пројекта ПМШ.

↓ **Налаз 3.2.** Недовољна ефикасност и ангажованост свих учесника, утицала је да реализација пројекта ПМШ буде знатно спорија него што је то било планирано. Ово је посебно било изражено у реализацији закључених уговора о извођењу радова на школским објектима. Наведено је утицало да 38 секција од 213 одабраних, не буде укључено у пројекат ПМШ, до окончања аналитичких поступака ревизије. Због хитности радова и споре реализације пројекта ПМШ, за 25 секција, школе су потражиле друге изворе за финансирање радова. Од тих 25 секција, код 19 су радови и набавке реализовани из других извора, док је код осталих у току проналажење других извора за финансирање или су радови у току. Од преосталих 13 секција, које нису укључене у пројекат ПМШ, две су одбијене, јер њихова процењена вредност прелази преостала расположива средства пројекта ПМШ, друге пак нису биле спремне за јавну набавку радова, док за неколико није познат разлог због ког нису укључене у пројекат ПМШ.

У циљу успостављања ефикаснијег начина управљања пројектом „Програм модернизације школа“, Државна ревизорска институција даје Министарству просвете, науке и технолошког развоја следеће препоруке, по којима је потребно поступити у року до годину дана:⁶

1. да обезбеди проверу комплетности и адекватности техничке документације, као и спремности за градњу, пре расписивања јавне набавке радова, како увођење извођача у радове не би било одлагано, због пропуста који се могу уочити на време (**Налаз 1.1** и **Налаз 2.2**);
2. да осигура да давање одговора, по захтеву извођача радова за продужавање рока за извођење радова, буде благовремено, односно у року предвиђеном општим условима уговора о извођењу радова (**Налаз 1.2**);
3. да у зависности од конкретних околности примени одговарајући начин продужавања рока за извођење радова (**Налаз 1.2**);

⁶ Све дате препоруке су Приоритета 2, што означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.



4. да предузме неопходне активности како би се пријем изведених радова извршавао у примереном року, односно без одлагања (**Налаз 1.3**);
5. да предузме неопходне активности како би се утврђивање кашњења у извођењу радова вршило на адекватан начин, како у току извођења радова, тако и приликом пријема изведених радова (**Налаз 2.1**);
6. да захтева од стручног надзора да, у случајевима кашњења у извођењу радова, детаљно образложи разлоге за настало кашњење и утврди да ли постоји основ за наплату уговорне казне (**Налаз 2.1**);
7. да предузме неопходне мере за наплату уговорне казне за кашњење у извођењу радова, уколико за то постоји основ (**Налаз 2.1**);
8. да додатно обрати пажњу на реализацију уговора о извођењу радова, код којих извођач касни са извођењем радова, како би сходно околностима благовремено активирало средства обезбеђења и/или покренуло раскид уговора, нарочито у случајевима где је достигнут максималан износ уговорне казне по том основу (**Налаз 3.1**).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
25. децембар 2020. године



II УВОД

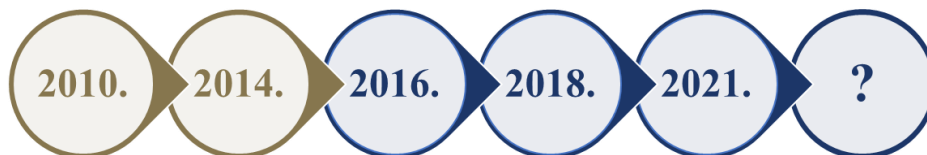
Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности на тему Управљање „Програмом модернизације школа“. Ревизија сврсисходности је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁷, Пословником Државне ревизорске институције⁸ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2020. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI). Поступци ревизије су изведени у периоду од јануара до октобра 2020. године, у циљу доношења закључака и препорука, заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених у процесу ревизије.

1. Избор теме

Република Србија, 2010. године, закључила је уговор⁹ са Европском инвестиционом банком (у даљем тексту: ЕИБ) о финансирању пројекта „Програм модернизације школа“ (у даљем тексту: ПМШ).¹⁰ Уговор је потписан у циљу повећања понуде и квалитета предуниверзитетског образовања у Републици Србији, кроз побољшање квалитета услова за учење на свим нивоима предуниверзитетског образовања, повећање једнакости у образовном систему и остварење ефикасније расподеле и улагања у физичку инфраструктуру. Процењена вредност пројекта ПМШ је око 100 милиона евра. Кроз потписан Финансијски уговор са ЕИБ-ом обезбеђен је кредит од 50 милиона евра, док је другу половину средстава дужна да обезбеди Република Србија.

Пројекат ПМШ подразумева модернизацију 213 појединачних школских објеката. Под модернизацијом се сматра, пре свега, изградња, проширење, реконструкција и/или опремање школа широм Србије. Модернизација свих 213 школских објеката требало је да буде завршена до краја 2014. године. Рок за завршетак свих активности продужаван је три пута. Прво је продужен до краја 2016. године,¹¹ затим је продужен до краја 2018. године¹² и потом до краја 2021. године.¹³ При том, бројни су примери школа где од закључења уговора са извођачем радова до пријема изведених радова прође знатно више времена него што је планирано. Са друге стране, након десет година трајања пројекта, један део школа, које су одабране, још увек није укључен у пројекат.



Илустрација 1. Рок за завршетак пројекта ПМШ продужаван је три пута од 2014. године

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

⁹ Финансијски уговор 25.610 „Програм модернизације школа“ од 8. јуна 2010. године.

¹⁰ Закон о потврђивању Финансијског уговора (Програм модернизације школа) између Републике Србије и Европске инвестиционе банке („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 8/10).

¹¹ Анекс 1 Финансијског уговора 25.610 „Програм модернизације школа“ од 27. марта 2015. године.

¹² Анекс 2 Финансијског уговора 25.610 „Програм модернизације школа“ од 6. марта 2017. године.

¹³ Анекс 4 Финансијског уговора 25.610 „Програм модернизације школа“ од 31. јануара 2019. године.



2. Циљ ревизије

Кључни циљ ревизије била је оцена да ли је успостављено ефикасно управљање пројектом „Програм модернизације школа“, на начин да се модернизација инфраструктуре на школским објектима, одабраним у оквиру пројекта, реализује благовремено и успешно. Како бисмо остварили кључни циљ ревизије, формулисали смо три ревизијска питања и били усмерени на давање одговора на њих.

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?

Илустрација 2. Ревизијска питања

Да би пројекат био реализован благовремено, потребно је да се све фазе пројекта одвијају без застоја и прекида, односно да нема значајних кашњења у њиховој реализацији. Управо један од циљева ревизије био је да укажемо на критичне фазе пројекта и на спорост у њиховом спровођењу, како би утицали да се ове фазе у наредном периоду одвијају брже. Да би пројекат био реализован успешно, потребно је да све планиране активности буду реализоване и то на начин како је уговорено, односно без значајних одступања. Такође, један од циљева ревизије био је да идентификујемо таква одступања у реализацији планираних активности, како би у будућности била сведена на што мању меру.

3. Обухват ревизије

У складу са Финансијским уговором¹⁴ закљученим између Републике Србије и ЕИБ-а, промотер пројекта „Програм модернизације школа“, уједно и одговорно за његову реализацију, је Министарство просвете, науке и технолошког развоја (у даљем тексту: Министарство просвете). Такође, према наведеном уговору, за потребе управљања пројектом, Република Србија је била обавезна да формира „Јединицу за имплементацију пројекта“. „Јединица за имплементацију пројекта“ формирана је 2010. године, у оквиру Министарства просвете. Од 2014. године, због недостатка кадровских и стручних капацитета, Министарство просвете је

Илустрација 3. Субјекти ревизије



Министарство просвете,
науке и технолошког
развоја



„Јединица за управљање
пројектима у јавном
сектору“ доо Београд

послове управљања пројектом ПМШ, уместо „Јединици за имплементацију пројекта“, поверило „Јединици за управљање пројектима у јавном сектору“ доо Београд (у даљем тексту: ЈУП). Послови су поверени путем уговора о управљању пројектом ПМШ, које је Министарство просвете закључило са ЈУП-ом. Такође, почев од 2015. године, Министарство просвете са ЈУП-ом закључује и уговоре о стручном надзору над извођењем радова на школским објектима. Сходно наведеном, за субјекте ревизије одабрани су Министарство просвете, науке и технолошког развоја и „Јединица за управљање пројектима у јавном сектору“ доо Београд.

¹⁴ Финансијски уговор 25.610 „Програм модернизације школа“, закључен 8. јуна 2010. године.



Пројекат ПМШ подељен је у три компоненте. Компонента 1 подразумевала је нову изградњу, проширење и/или завршетак десет основних и две средње школе, како би се у школама елиминисао рад у две смене. Компонента 2 представља подршку стратешком развоју образовног система у Србији, као и имплементацију информационог и система управљања у образовни систем. Компонента 3 тиче се нове изградње и проширења, односно рехабилитације и модернизације, школа широм Србије. Кроз Компоненту 2 развијена је методологија, која је коришћена за одабир 201 школског објекта за реализацију у оквиру Компоненте 3.

Од 12 одабраних школа у оквиру Компоненте 1, до краја 2014. године, завршено је десет, док су две пренете у Компоненту 3. Компонента 2 није у потпуности завршена, иако је рок за завршетак био до краја 2013. године. Износ средстава издвојен за Компоненту 2, у оквиру пројекта ПМШ, знатно је мањи од средстава издвојених за друге две компоненте. Сходно наведеном, фокус ревизије био је на Компоненти 3, односно на појединачним школским објектима одабраним за Компоненту 3, укључујући и две школе пренете из Компоненте 1.

На основу методологије, коју је израдила консултантска кућа,¹⁵ спроведен је конкурс, 2012. године, кроз који су одабрани објекти, основног и средњег образовања, за реконструкцију, доградњу и опремање, у оквиру Компоненте 3. Управни одбор пројекта ПМШ усвојио је листу 201 одабраног школског објекта.¹⁶ Приликом јавне набавке за извођење радова, углавном је спровођен међународни отворени поступак.¹⁷ Поступци су спровођени у складу са Водичем за набавке ЕИБ-а, који се примењује када радове финансира Европска инвестициона банка. Након спроведених поступака и по прибављеним сагласностима ЕИБ-а, Министарство просвете закључило је уговоре о извођењу радова са одабраним извођачима. Акцент ревизије био је на реализацији уговора са извођачима радова, односно на периоду од закључења до испуњења истих. Такође, фокус ревизије био је на изградњи, доградњи и реконструкцији објеката, док опремање објеката није било у центру пажње.



Илустрација 4. Предмет ревизије (осенчени део)

Пројекат ПМШ је започет 2010. године и требало би, према последњем анексу уговора са ЕИБ-ом, да траје до краја 2021. године. Током десетогодишњег трајања пројекта, процедуре и праксе у оквиру пројекта претрпеле су одређене измене, стога је ревизија била усмерена на период од 2017. до 2019. године, односно била је усмерена на најрелевантније информације. Свакако, приликом анализа у обзир су узете и информације од почетка трајања пројекта, односно од 2010. године, као и најсвежије доступне информације из 2020. године.

¹⁵ Методологију је израдила консултантска кућа „ЕС Harris“, изабрана од стране ЕИБ-а.

¹⁶ Одлука Управног одбора пројекта ПМШ број 1-1/1 од 16. јануара 2013. године.

¹⁷ Уколико је вредност набавке била испод пет милиона евра, примењиван је отворени поступак у земљи. У случајевима када су уговарани вишкови/мањкови радова и/или непокретни радови, код постојећих уговора о извођењу радова, примењиван је преговарачки поступак.



4. Методологија рада и ограничења

У циљу давања одговора на ревизијска питања, успостављени су ревизијски критеријуми, односно очекивано стање. Полазна основа, приликом успостављања очекиваног стања, био је већ поменути Финансијски уговор са ЕИБ-ом. Затим, у обзир смо узели уговоре о извођењу радова,¹⁸ укључујући опште и посебне услове, као и тендерску документацију, који чине њихов саставни део. Даље, при успостављању критеријума, коришћени су уговори о управљању пројектом ПМШ,¹⁹ као и споразуми о стручном надзору над реализацијом уговора о извођењу радова,²⁰ које је Министарство просвете закључило са ЈУП-ом. Поред поменутих уговора и споразума, као извор ревизијских критеријума коришћени су и примери добре праксе, односно примери појединачних школских објеката, у оквиру пројекта ПМШ, где су поједине фазе протекле без значајнијих застоја.

Изградња објеката, укључујући и доградњу, реконструкцију и слично, уређује се уговором између две стране, наручиоца и извођача радова, који мора бити у писаној форми. Посебна глава Закона о облигационим односима управо је посвећена уговорима о грађењу.²¹ Генерално, у Републици Србији, изградња објеката уређена је Законом о планирању и изградњи.²² Такође, у примени су и Посебне узансе о грађењу, под условом да су уговарачи пристали на њихову примену.²³ Посебне узансе о грађењу представљају пословне обичаје из области грађевинарства, који су прерасли у правило.

За потребе управљања пројектом ПМШ није формирана посебна база података са информацијама о секцијама, уговорима, радовима и слично. Приликом управљања користе се табеларни прегледи са подацима, које прикупља и уноси ЈУП. У циљу одговора на прво и друго ревизијско питање, за општу анализу, коришћен је преглед уговорених секција са припадајућим подацима. Општа анализа је рађена на 117 секција. За ниво опште анализе у обзир су узете све секције које су уговорене у периоду 2015-2018. године, уз искључење секција где је дошло до раскида уговора. С обзиром да, преглед није у потпуности поуздан, као и да не садржи све информације потребне за анализу, детаљна анализа је рађена на одабраним студијама случаја. Избор студија случаја је извршен на основу успостављених критеријума. Детаљније информације о одабиру студија случаја и коришћеним критеријумима дате су у [Прилогу 1](#) овог извештаја. У циљу одговора на прво и друго ревизијско питање за детаљну анализу одабрано је девет секција где су радови завршени.

¹⁸ Уговоре о извођењу радова закључило је Министарство просвете, као наручилац, са извођачима радова. Предмет ових уговора је извођење радова на једном или више појединачних школских објеката. Саставни део уговора о извођењу радова чине: општи и посебни услови, понуда и тендерска документација са прилозима, техничке спецификације и цртежи, предмери и предрачуни радова и др.

¹⁹ Министарство просвете управљање пројектом ПМШ, до 2014. године, вршило је преко „Јединице за имплементацију пројекта“, у свом саставу. Од 2014. године, Министарство просвете управљање пројектом ПМШ у Републици Србији, који је финансиран из средстава ЕИБ-а, поверило је ЈУП-у путем међусобно закључених уговора.

²⁰ Споразуме о техничкој реализацији пројекта ПМШ у делу вршења услуга стручног надзора, за већину школских објеката у оквиру Компоненте 3, Министарство просвете је закључило са ЈУП-ом. Споразуми о стручном надзору закључивани су појединачно за одређене групе школских објеката.

²¹ Део други, Глава XIII, Уговори о грађењу, Закона о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 18/20).

²² Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/2010 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19 и 37/19 - др. закон).

²³ Посебне узансе о грађењу („Сл. лист СФРЈ“, бр. 18/77). У оквиру пројекта ПМШ, уговорима о извођењу радова није предвиђена примена Посебних узанси о грађењу.



Табела 3. Студије случаја за прво и друго ревизијско питање (вредност у хиљадама евра)

Назив и место школе	Извођач радова	Вредност радова ²⁴	Предмет радова
ЕТШ, Смедерево	„Модулор“ доо Београд ²⁵	474	реконструкција зграде (побољшање енергетске ефикасности)
ОШ „Витко и Света“, Гацин Хан	„Тончев градња“ доо Сурдулица ²⁶	1.319	изградња спортско-школске сале са трафостаницом и напојним водом
ОШ „Војвода Степа“, Вождовац	„Југоградња“ доо Београд ²⁷	1.605	изградња ученичког блока и физкултурне сале
ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац	„Тончев градња“ доо Сурдулица ²⁸	329	изградња физкултурне сале
ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица	„Тончев градња“ доо Сурдулица ²⁹	1.054	изградња физкултурне сале
ОШ „Јован Курсула“, Варварин	„Тончев градња“ доо Сурдулица ³⁰	443	надоградња II спрата
ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд	„Модулор“ доо Београд ³¹	308	санација спољне столарије и браварије
ОШ „Јупче Николић“, Алексинац	„Тончев градња“ доо Сурдулица	419	завршетак доградње крила
ПТШ, Крагујевац	„Модулор“ доо Београд ³²	127	замена спољашње и унутрашње столарије

Поред ових девет, за поједине анализе у обзир су узете и две секције где су радови у току. За разлику од првог и другог, анализа код трећег ревизијског питања била је усмерена на секције које су одабране за пројекат ПМШ, али до почетка ревизије нису биле укључене у пројекат. У циљу одговора на треће ревизијско питање за детаљну анализу одабране су четири секције.

Поред поменутих уговора и споразума, у току ревизије анализирана су разна акта прикупљена од субјеката ревизије. Предмет анализе били су бројни налози, грађевински дневници, захтеви и мишљења, извештаји о напретку пројекта, извештаји о стручном надзору, записници и слично. Такође, обављени су интервјуи са лицима која су била директно укључена у управљање пројектом ПМШ и надзор над радовима, као и са другим представницима субјеката ревизије, који су располагали релевантним информацијама. Разговори су обављени у циљу бољег разумевања прикупљених података и докумената.



Илустрација 5. Методологија рада

²⁴ Уговорена вредност према уговору о извођењу радова, односно према последњем анексу уговора о извођењу радова, закљученом до краја 2019. године.

²⁵ У конзорцијуму са „Елкомс“ доо Београд и „ELITA-COP“ доо Београд.

²⁶ У конзорцијуму са „ГАТ“ доо Нови Сад.

²⁷ У конзорцијуму са ПГП „Грађевинар Коџић“ доо Београд.

²⁸ У конзорцијуму са „ГАТ“ доо Нови Сад.

²⁹ У конзорцијуму са „ГАТ“ доо Нови Сад.

³⁰ У конзорцијуму са „ГАТ“ доо Нови Сад.

³¹ У конзорцијуму са „Елкомс“ доо Београд и „ELITA-COP“ доо Београд.

³² У конзорцијуму са ГП „Бест изградња“ доо Нови Сад и „Тесла системи“ доо Београд.



За оцену да ли су радови на секцијама извршени у потпуности, у складу са техничком документацијом, односно да ли је обим и квалитет изведених радова у складу са пројектом, потребна су одговарајућа стручна знања из области грађевине. Поједине контроле, када су у питању грађевински радови, могуће је извести само у одређеном временском тренутку или периоду. Ретроспективна контрола, нарочито после неколико година и утицаја бројних фактора, практично је тешко изводљива. Као пример, посебно истичемо праћење динамике радова, оцену оправданости захтева за продужење рока или за извођење вишкова и неподвижених радова. Сходно наведеном, нисмо се бавили оценом изведених радова, већ смо се ослонили на оцене и мишљења које је давао стручни надзор и комисија за пријем изведених радова.



III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

1. О пројекту „Програм модернизације школа“

У уводном делу извештаја, навели смо да је Република Србија 2010. године закључила Финансијски уговор са ЕИБ-ом. Такође, да је предмет овог уговора финансирање пројекта ПМШ, пре свега, финансирање модернизације физичке инфраструктуре основних и средњих школа, широм Србије. Од 50 милиона евра уговореног кредита, до краја 2019. године повучено је 34,4 милиона евра, очекује се да преостали део кредита буде повучен до краја 2021. године. Повлачење средстава условљено је остваривањем квалификованих расхода³³ у износу од 80% последње повучене транше и 100% свих претходних транши. Удео Републике Србије у укупној вредности пројекта ПМШ не сме бити мањи од 50%. Контрибуција, односно утврђивање удела, биће извршено по окончању пројекта ПМШ.

У оквиру Компоненте 1 завршени су радови на осам основних и две средње школе. Укупна вредност реализованих радова на ових 10 секција била је око 12 милиона евра. У оквиру Компоненте 3, укупна уговорена вредност радова за 130 секција, закључно са 2019. годином, износи око 24 милиона евра, док су радови завршени на око 90% секција. У току 2020. године, до почетка ревизије, уговорени су радови за још 13 секција из Компоненте 3, у вредности око 2 милиона евра.

Илустрација 6. ОШ „Љупче Николић“, Алексинац (у току и након доградње крила)



Фото: ljupcenikolic.wordpress.com

Десет школа обухваћених Компонентом 1 завршено је у току прве четири године трајања пројекта ПМШ. У том периоду управљање пројектом вршила је „Јединица за имплементацију пројекта“ при Министарству просвете. Након првих четири године, уследио је двогодишњи период у току којег нису уговорени радови ни за једну школу и сходно томе нису ни извођени. Затим, од 2014. године, Министарство просвете управљање пројектом ПМШ поверило је ЈУП-у. Почев од 2015. године започето је уговарање радова на секцијама из Компоненте 3, а након тога и њихово извођење.

Илустрација 7. ОШ „Јован Курсула“, Гаџин Хан (пре и након надоградње II спрата)



Фото: osjovankursula.nasaskola.rs

³³ Расходи без пореза, настали по основу изведених радова, пружених услуга и набављених добара, у вези са пројектом ПМШ.



Управљање пројектом ПМШ, у складу са уговорима закљученим између Министарства просвете и ЈУП-а, обухвата планирање реализације пројекта, набавке за избор извођача радова, добављача и вршиоца услуга, организацију и извршавање активности у циљу реализације пројекта на територији Републике Србије. Активности управљања подразумевају спровођење техничке, финансијске и административне процедуре, обављање инвеститорске контроле и надзора, потребних за комплетну и благовремену реализацију пројекта ПМШ. Посебним уговорима о финансирању управљања пројектом ПМШ, уговорена су средства за финансирање услуга управљања, које пружа ЈУП. За период од 2016. до 2019. године, укупно уговорена средства за услуге управљања износила су око 100 милиона динара. Такође, Министарство просвете је путем споразума о техничкој реализацији пројекта ПМШ закључених са ЈУП-ом, уговорило и вршење услуга стручног надзора над извођењем радова на школским објектима. Уговорена вредност услуга стручног надзора износи 2% укупне уговорене вредности радова, до максималних 200 хиљада евра.

2. Учесници пројекта „Програм модернизације школа“

О финансирању пројекта ПМШ и Финансијском уговору закљученом између Републике Србије и ЕИБ-а, већ је било речи у претходним деловима извештаја. Повлачење средстава и плаћања обављају се преко Народне банке Србије и Министарства финансија. За реализацију пројекта ПМШ одговорно је Министарство просвете. Министарство просвете за потребе реализације пројекта ПМШ именовало је Управни одбор пројекта ПМШ. Управни одбор пројекта ПМШ, кроз редовне и ванредне седнице, утврђује планове рада, анализира извештаје о напретку, даје сагласности на кључне активности и доноси битне одлуке за функционисање пројекта ПМШ. Поред Управног одбора пројекта ПМШ, за оперативне активности и праћење реализације пројекта ПМШ задужен је посебан сектор у саставу Министарства просвете, надлежан за послове инвестиција.³⁴

На основу посебне методологије, израђене кроз пројекат ПМШ, извршен је одабир секција за Компоненту 3. Одабир је извршен 2012. године, а претходила му је пријава основних и средњих школа на конкурс. Приликом пријаве подношени су пројекти и техничка документација, са процењеном вредности радова, које је потребно извести. За израду техничке документације јединице локалне самоуправе, у сарадњи са школама, ангажовале су пројектанте. Са јединицама локалне самоуправе, на чијој територији се налазе одабране школе, Министарство просвете и ЈУП закључили су протоколе о сарадњи. На основу протокола о сарадњи, јединице локалне самоуправе обавезале су се да обезбеде све неопходне услове за почетак радова, а касније и за стављање објеката у функцију.³⁵

Илустрација 8. Учесници пројекта ПМШ

ФИНАНСИРАЊЕ	Република Србија и ЕИБ
<ul style="list-style-type: none"> • финансирање пројекта • одобравање средстава • контрибуција учешћа 	
КОНКУРИСАЊЕ	јединице локалне самоуправе, основне и средње школе
<ul style="list-style-type: none"> • пријава за пројекат • израда техничке документације • обезбеђивање неопходних услова 	
УПРАВЉАЊЕ	Министарство просвете и ЈУП
<ul style="list-style-type: none"> • спровођење тендера и уговарање радова • праћење реализације радова и извештавање • стручни надзор над радовима 	
ИЗВОЂЕЊЕ	извођачи радова
<ul style="list-style-type: none"> • извођење радова • захтеви за изменама и допунама • испостављање ситуација 	

³⁴ Сектор за ученички и студентски стандард и инвестиције.

³⁵ Неопходни услови, између осталог, подразумевају: израду техничке документације или пројекта инвестиционог одржавања; техничку контролу документације и пројекта; обезбеђење сагласности, решења и дозвола за почетак радова; предузимање мера у погледу безбедности на градилишту; обезбеђење несметаног приступа градилишту; обезбеђење прикључака објекта на саобраћајну, комуналну и другу инфраструктуру; спровођење техничког прегледа објекта и прибављање употребне дозволе и достављање прегледа улагања од стране локалне самоуправе.



Управљање пројектом ПМШ, пре свега, подразумева спровођење јавне набавке радова, закључивање уговора о извођењу радова, праћење и извештавање о напретку пројекта и радова, стручни надзор над извођењем радова, финансирање радова из обезбеђених средстава, као и мониторинг над реализацијом пројекта у целости. Као што смо рекли, Министарство просвете, од 2014. године, послове управљања пројектом ПМШ поверило је ЈУП-у. При том, ЈУП има обавезу да за све битне одлуке претходно прибави сагласност Министарства просвете. За потребе управљања пројектом ПМШ, ЈУП је именовано пројектни тим задужен за реализацију свих неопходних активности.³⁶ Такође, за већину објеката у оквиру Компоненте 3, ЈУП је спроводио и стручни надзор над извођењем радова на школским објектима. За потребе стручног надзора ЈУП је именовано лица која поседују одговарајуће лиценце Инжењерске коморе Србије, из области архитектонских, грађевинских, електро, машинских и осталих техничких струка. По завршетку радова на школском објекту, Министарство просвете именује комисију за пријем изведених радова. Комисију чине представник Министарства просвете, ЈУП-а, извођача радова, јединице локалне самоуправе и школе. Након извршеног пријема објекат се враћа у надлежност јединице локалне самоуправе, која има задатак да прибави употребну дозволу, где је то потребно. Јединице локалне самоуправе завршене објекте предају школама на коришћење.

Илустрација 9. Кључна акта у оквиру пројекта ПМШ

МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ		
ЈУП	јединице локалне самоуправе	извођачи радова
<ul style="list-style-type: none"> • уговори о управљању • уговори о финансирању управљања • споразуми о стручном надзору • извештаји о напретку 	<ul style="list-style-type: none"> • протоколи о сарадњи • техничка документација • пројекти инвестиционог одржавања • решења и дозволе 	<ul style="list-style-type: none"> • уговори о извођењу радова • средства обезбеђења • грађевински дневници и књиге • привремене и окончане ситуације
<ul style="list-style-type: none"> • записници о пријему изведених радова 		

³⁶ Неопходне активности подразумевају, пре свега, планирање реализације пројекта ПМШ, спровођење набавки добара, услуга и радова, управљање пословима на извођењу радова, координацију у раду учесника, извештавање о реализацији пројекта ПМШ и евентуалним проблемима и одступањима.



IV ЗАКЉУЧЦИ

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности на тему Управљање „Програмом модернизације школа“, код два одабрана субјекта ревизије: Министарства просвете, науке и технолошког развоја и Јединице за управљање пројектима у јавном сектору доо, Београд.

Изнети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, дефинисана у делу извештаја [Циљ ревизије](#). Закључци су донети на основу утврђених налаза, појединачно у оквиру сваког закључка. За формулисање налаза коришћени су бројни докази, прикупљени из различитих извора.

Закључак 1. Реализација уговора о извођењу радова трајала би знатно краће, да су Министарство просвете и ЈУП били ефикаснији у управљању пројектом

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно да ли се кључне фазе уговора са извођачима радова реализују благовремено?

Министарство просвете, након спроведене јавне набавке радова, закључивало је уговоре о извођењу радова са одабраним извођачима. Од закључења уговора до почетка радова, односно у периоду увођења извођача у радове, потребно је реализовати одређене активности како би извођач почео са радовима. Са почетком радова почиње да тече и рок за извођење радова. Рок се по потреби може продужити, уколико за то постоје објективни разлози. Након завршетка радова потребно је извршити пријем изведених радова, односно проверити да ли су радови изведени у потпуности и у складу са техничком документацијом. По извршеном пријему радова, може се сматрати да је предмет уговора испуњен, мада постоје одређене обавезе обе стране и након пријема радова.



Од закључења уговора о извођењу радова, између Министарства просвете и извођача, до пријема изведених радова прође знатно више времена од очекиваног. Ово је последица недовољне ефикасности у раду свих учесника пројекта ПМШ. При том, посебна одговорност је на Министарству просвете и ЈУП-у, јер су утицали да увођење извођача у радове и пријем изведених радова трају знатно дуже. Такође, утицали су да продужење рока за извођење радова не буде извршено благовремено и на одговарајући начин.

До наведеног закључка дошли смо анализирајући да ли учесници пројекта ПМШ, пре свега, Министарство просвете и ЈУП, благовремено обављају предвиђене активности, односно да ли постоји простор да њихов рад буде ефикаснији, када је у питању увођење извођача у радове, продужавање рока за извођење радова и пријем изведених радова.



Налаз 1.1. Увођење извођача у радове трајало је дужије време од очекиваног, јер Министарство просвете није обезбедило проверу техничке документације и спремности за градњу, пре расписивања јавне набавке радова



Сви учесници у пројекту ПМШ утицали су да увођење извођача у радове траје дужије време од очекиваног. Посебан утицај имало је Министарство просвете, јер није обезбедило проверу техничке документације и спремности за градњу, пре расписивања јавне набавке радова. Код осам од девет студија случаја, извођач је имао примедбе на техничку документацију и пре почетка радова. Са друге стране, извођач није благовремено достављао гаранције за добро извршење посла и повраћај аванса, које су предуслов за издавање налога за почетак радова. Након издавања налога за почетак радова, извођач углавном није почињао са радовима пре уплате аванса, иако уплата аванса није била услов за почетак радова. Све наведено имало је за последицу одлагање планираног почетка и завршетка радова на школским објектима.

Увођење извођача у радове представља период од датума закључења уговора о извођењу радова до датума почетка радова. Након закључења уговора о извођењу радова, извођач је у обавези да у року од 20 дана достави гаранцију за добро извршење посла и гаранцију за повраћај аванса.³⁷ Такође, извођач је у обавези да у року од 30 дана од закључења уговора достави примедбе на техничку документацију, уколико их има. Поред тога, извођач има рок од 30 дана да надзорном органу достави план извршења са детаљном динамиком радова (тзв. динамички план), појединачно за сваку уговорену секцију.³⁸ Надзорни орган је дужан да у року од седам дана одобри или одбије достављени динамички план. Након што извођач испуни наведене захтеве, наручилац радова, односно Министарство просвете, издаје налог за почетак радова. Извођач је дужан да у року од 15 дана од издавања налога почне са радовима.³⁹ Датум почетка радова уписује се у грађевински дневник.

У тендерској документацији, приликом расписивања јавне набавке радова, обично је навођен очекивани почетак радова. Код спроведених јавних набавки очекивани почетак радова углавном је био пар месеци након спровођења поступка. Уговором о извођењу радова није посебно прецизиран рок за увођење извођача у радове, изузев рокова за претходно поменуте активности. У општим условима уговора о извођењу радова,⁴⁰ наведено је да уколико се уговорне стране нису другачије договориле, период извођења радова почиње најкасније након 180 дана од закључења уговора. У разговору са представницима ЈУП-а, установили смо да је у редовним околностима 90 дана довољно за увођење извођача у радове. Ову констатацију потврђује и чињеница да је код 20 секција, уговорених у периоду 2015-2018. године, извођач почео са радовима у периоду до 90 дана од закључења уговора.

За општу анализу, у складу са већ описаном методологијом рада, у обзир смо узели 117 секција. У обзир су узети сви појединачни школски објекти за које су радови уговорени у периоду 2015-2018. године, изузев секција где је дошло до раскида уговора о извођењу радова. Просечан период увођења извођача у радове, код ових 117 секција, био је 143 дана, односно скоро пет месеци у просеку је било потребно да извођач почне са радовима након закључења уговора.

³⁷ Код уговора о извођењу радова закључених у периоду 2016-2019. године, у складу са тендерском документацијом и посебним условима, рок за доставу гаранција за добро извршење посла и гаранција за повраћај аванса био је 20 дана од дана закључења уговора, док код уговора закључених 2015. године овај рок је био 15 дана.

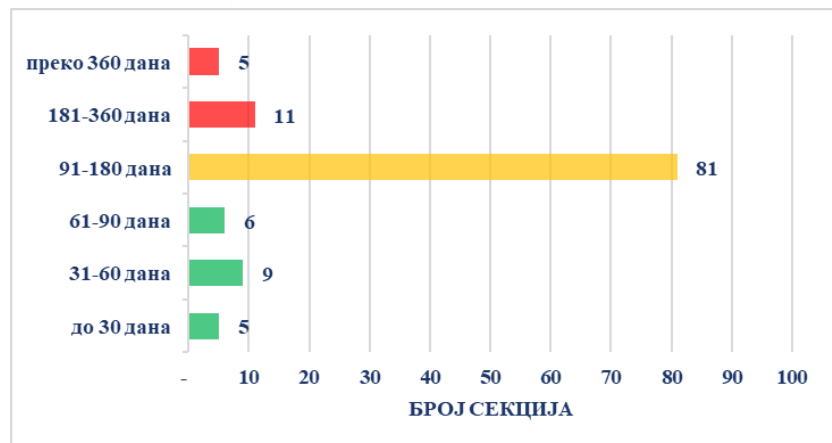
³⁸ Код уговора о извођењу радова закључених у периоду 2016-2019. године, у складу са посебним условима, рок за доставу динамичког плана био је 30 дана од дана закључења уговора, док код уговора закључених 2015. године овај рок је био 14 дана.

³⁹ Код уговора о извођењу радова закључених 2015. године, рок за почетак радова након издавања налога није био дефинисан.

⁴⁰ Општи услови су саставни део уговора о извођењу радова, а преузети су од ЕИБ-а (енг. „General conditions for works contracts financed by the European Development Fund or the European Union“).



График 1. Структура 117 секција према броју дана увођења извођача у радове



Најдужи период увођења извођача у радове био је на објекту ОШ „Милан Благојевић“, Топола (Наталинци) где су радови започети након 611 дана од потписивања уговора.

Разлози спорог увођења извођача у радове су бројни и разликују се од секције до секције. За потребе детаљне анализе, одабране су студије случаја на којима смо испитивали кључне узроке дугог увођења у радове. Сви учесници у пројекту ПМШ утицали су да увођење у радове траје дуже време од очекиваног. Посебан утицај је имало Министарство просвете које није уредило рокове за поједине активности учесника, са евентуалним последицама њиховог непоштовања.

Само код једне од девет студија случаја увођење извођача у радове трајало је до 90 дана. Радови на изградњи физкултурне сале ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац почели су након 79 дана од потписивања уговора. Увођење извођача у радове на објектима код преосталих осам секција трајало је знатно дуже, изузев изградње физкултурне сале ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица, где су радови почели након 92 дана и ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан где су радови почели након 111 дана. Најдуже се чекало на почетак надоградње II спрата ОШ „Јован Курсула“, Варварин, чак 603 дана од потписивања уговора о извођењу радова.

Табела 4. Број дана увођења извођача у радове код студија случаја

Назив и место школе	Закључење уговора	Налог за почетак радова	Почетак радова	Број дана увођења у радове
ЕТШ, Смедерево	26.07.2016.	04.10.2016.	03.02.2017.	192
ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан	26.07.2016.	27.09.2016.	14.11.2016.	111
ОШ „Војвода Степа“, Вождовац	30.03.2015.	23.07.2015.	18.11.2015.	233
ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац	26.07.2016.	27.09.2016.	13.10.2016.	79
ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица	26.07.2016.	12.10.2016.	26.10.2016.	92
ОШ „Јован Курсула“, Варварин	26.07.2016.	27.09.2016.	21.03.2018.	603
ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд	26.07.2016.	04.10.2016.	13.03.2017.	230
ОШ „Љупче Николић“, Алексинац	02.12.2016.	22.06.2017.	10.07.2017.	220
ПТШ, Крагујевац	30.03.2015.	23.07.2015.	26.08.2015.	149

Као што смо рекли, разлози дугог увођења извођача у радове су бројни, како на нивоу свих секција, тако и на девет одабраних студија случаја. Ни код једне од девет студија случаја извођач радова није благовремено доставио гаранције за добро извршење посла и гаранције за повраћај аванса, које су предуслов да би се издао налог за почетак радова. Уместо да буду достављене у року од 20 дана,⁴¹ како је то предвиђено уговором, извођачи су поменуте гаранције достављали са закашњењем од неколико дана па до пар месеци, као у случају ПТШ,

⁴¹ Према уговорима о извођењу радова, дефинисано је да се наведене гаранције достављају на нивоу уговора, односно збирно за све уговорене секције, а не појединачно за сваку секцију.



Крагујевац и ОШ „Војвода Степа“, Вождовац. Ситуација са секцијама уговореним у 2019. години је боља, примера ради, код ОШ „Јован Јовановић Змај“, Обреновац (Звечка)⁴² и ОШ „Јосиф Панчић“, Рашка (Баљевац)⁴³ извођачи су гаранције доставили благовремено.

Само код једне секције од девет студија случаја, односно код ОШ „Љупче Николић“, Алексинац, извођач није имао примедбе на техничку документацију пре почетка радова. Примедбе извођача кретале су се од мањих, које нису захтевале одлагање почетка радова, до значајнијих које су захтевале измене и допуне техничке документације пре отпочињања радова. Измене и допуне техничке документације пре почетка радова захтевале су додатно време и ангажовање, што је утицало на одлагање почетка радова.

У грађевинарству није могуће уочити све недостатке у техничкој документацији пре почетка радова, нарочито када се радови изводе на постојећем објекту, нешто лакша ситуација је код изградње новог објекта. Међутим, поједини недостаци у техничкој документацији могу се уочити прегледом техничке документације и обиласком локације од стране стручног лица, што потврђују примедбе које је извођач поднео пре почетка радова. ЈУП углавном није вршио контролу техничке документације и обилазак локација пре расписивања тендера. Представници ЈУП-а сматрају да то није била њихова обавеза, већ обавеза јединице локалне самоуправе, према протоколу о сарадњи. Уговором о управљању пројектом ПМШ од 2014. године, било је предвиђено да ЈУП обавља административне и техничке процедуре, инвеститорску контролу и надзор, у стилу доброг привредника и у циљу комплетне и благовремене реализације пројекта. Додатни разлог за контролу техничке документације, пре јавне набавке, јесте и дуг проток времена од њене израде до расписивања тендера. Већина техничке документације је била израђена 2010. и 2011. године, када су школе конкурисале за учешће у пројекту ПМШ, док се са јавним набавкама радова почело тек крајем 2014. године. Било је за очекивати да ће услед протока времена бити потребна измена постојеће техничке документације и њено прилагођавање тренутном стању објеката и терена. Такође, у периоду од израде техничке документације до расписивања тендера наступиле су и одређене измене прописа у области грађевине, па је тако у појединим случајевима, између осталог, уведена обавеза да техничка документација садржи елаборат о заштити од пожара и елаборат о енергетској ефикасности, што није била обавеза приликом конкурисања.

За издавања налога за почетак радова, након потписивања уговора о извођењу радова, код посматраних студија случаја, углавном је било потребно око два месеца, изузев ОШ „Војвода Степа“, Вождовац, ОШ „Љупче Николић“, Алексинац и ПТШ, Крагујевац. Изградња ученичког блока и фискултурне сале ОШ „Војвода Степа“, Вождовац требало је да буде завршена у оквиру Компоненте 1. Међутим, није завршена кроз Компоненту 1, већ је пренета у Компоненту 3, јер се дуго чекало на решавање имовинско-правних односа и потписивање протокола о сарадњи са Градом Београдом, који је потписан тек 2014. године. За издавање налога за почетак радова, када је у питању ОШ „Војвода Степа“, Вождовац, било је потребно 115 дана, пре свега, јер се чекало да извођач прибави неопходне гаранције, као и да се прибаве неопходне дозволе за почетак радова од стране јединице локалне самоуправе. Доградња крила ОШ „Љупче Николић“, Алексинац била је започета у оквиру Компоненте 1, али је уговор са извођачем „ДМБ-Инжењеринг“ доо Ниш раскинут 2013. године. Након раскида уговора, завршетак доградње крила пренет је у Компоненту 3. У оквиру Компоненте 3, наставак радова је уговорен са другим извођачем. Међутим, на издавање налога за почетак радова, када је у питању ОШ „Љупче Николић“, Алексинац, чекало се 202 дана. На овако дуг период од закључења уговора до издавања налога, превасходно је утицало утврђивање степена изведених

⁴² Код ОШ „Јован Јовановић Змај“, Обреновац (Звечка) са извођачем „К.Е.СЗ. International“ доо Београд уговорена је реконструкција зграде, доградња новог блока и изградња фискултурне сале, укупне вредности 1.317 хиљада евра.

⁴³ Код ОШ „Јосиф Панчић“, Рашка (Баљевац) са извођачем „ROOFS“ доо Београд (у конзорцијуму са „Пробанат-Изградња“ доо Београд) уговорена је реконструкција зграде, укупне вредности 358 хиљада евра.



радова од стране извођача са којим је раскинут уговор, односно рађен је тзв. пресек стања, како би се могло наставити са доградњом крила. Када је у питању ПТШ, Крагујевац, на издавање налога за почетак радова чекало се 115 дана, пре свега, јер извођач није благовремено доставио неопходне гаранције. Такође, извођач је имао и примедбе на документацију, јер нису биле предвиђене подпрозорске клупице са спољне и унутрашње стране, што је било предмет захтева за анекс уговора.

Само код једне секције од посматраних девет, извођач је кренуо са радовима у року од 15 дана од издавања налога за почетак радова, то је било у случају изградње физкултурне сале ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица. Врло близу тога да испоштује предвиђени рок, извођач је био у случају ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац где су радови почели 16 дана након налога и у случају ОШ „Љупче Николић“, Алексинац где су радови почели 18 дана након налога. Код осталих студија случаја радови су почињали знатно касније у односу на предвиђених 15 дана од издавања налога. Постоји више разлога зашто извођачи не почињу са радовима у предвиђеном року након издавања налога, а један од њих, према наводима представника ЈУП-а, јесте чекање на уплату аванса. Према уговорима о извођењу радова уплата аванса није предвиђена као услов за почетак радова.⁴⁴ Мада, у грађевинарству је уобичајена пракса да се аванс уплати пре почетка радова, као и да се са радовима почне убрзо по уплати аванса. Да су наводи представника ЈУП-а тачни, потврђује чињеница да ниједан извођач није започео радове пре уплате аванса, код посматраних девет студија случаја. Примера ради, радови на ПТШ, Крагујевац започети су само два дана након уплате аванса, док је изградња физкултурне сале ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац започета након осам дана од уплате аванса. Међутим, има примера да је издат налог за почетак радова и уплаћен аванс, а да радови нису почели дужи временски период, као у случају ОШ „Јован Курсула“, Варварин, ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд и ЕТШ, Смедерево.

Најдрастичнији пример је ОШ „Јован Курсула“, Варварин где је надоградња II спрата започета након 540 дана од издавања налога за почетак радова. У овом случају разлог дугог чекања на почетак радова није била уплата аванса, већ техничка документација. Након расписаног тендера, закључења уговора о извођењу радова и издатог налога за почетак радова, представници ЈУП-а и јединице локалне самоуправе изашли су на терен и утврдили значајне пропусте у техничкој документацији. У техничкој документацији недостајао је архивски пројекат, недостајао је пројекат за извођење, није било решено питање енергетских капацитета, није била извршена провера сеизмичке стабилности и стабилности међуспратне конструкције и крова и др. Стога, радови нису могли бити започети док се не отклоне сви значајни пропусти у техничкој документацији. Код ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд на почетак радова након издавања налога чекало се 160 дана. У овом случају чекало се на потписивање протокола о сарадњи са јединицом локалне самоуправе, који је потписан тек у марту 2017. године, када су радови и отпочели. Такође, извођач је имао примедбе на уговорене радове, јер у документацији нису биле предвиђене ролетне са унутрашње стране прозора, што је било предмет захтева за анекс уговора. На почетак реконструкције зграде ЕТШ, Смедерево чекало се 122 дана након издавања налога. Код ЕТШ, Смедерево извођач је имао значајне примедбе на техничку документацију, односно у идејном пројекту за АГ радове⁴⁵ недостајали су графички прилози, пројекат за АГ радове био је непотпун и нејасан, недостајао је пројекат за електро инсталације, недостајао је главни пројекат термотехничких инсталација и сл.

⁴⁴ Посебним условима уговора о извођењу радова предвиђено је да аванс износи 25% уговорене вредности. Уговорена вредност фактички представља збир појединачних вредности свих секција обухваћених уговором. Аванс се обично уплаћује одједном у целости, а одбија се sukcesивно кроз привремене ситуације, пропорционално степену изведених радова по ситуацији. При том, аванс се не исплаћује пре достављања гаранције за добро извршење посла и гаранције за повраћај аванса, као и полисе осигурања објекта у изградњи.

⁴⁵ Архитектонско-грађевински радови.



Ситуација са секцијама које су уговорене 2019. године, односно са радовима код ОШ „Јосиф Панчић“, Рашка (Баљевац) и ОШ „Јован Јовановић Змај“, Обреновац (Звечка), у погледу почетка радова након издавања налога је боља. Код обе секције радови су почели у року од 15 дана након издавања налога. Такође, извођач је радове код ОШ „Јован Јовановић Змај“, Обреновац (Звечка) започео два дана пре уплате аванса. Од 2020. године, наручилац радова, односно Министарство просвете, у уговоре о извођењу радова додало је да уколико извођач не почне са радовима у року од 15 дана од издавања налога за почетак радова, сматраће се да је петнаестог дана од налога почео са радовима. Фактички најкасније од петнаестог дана од издавања налога започеће се са рачунањем рока за извођења радова, што према ранијим уговорима није био случај.

Одлагање почетка радова, повлачи са собом и одређене последице. Пре свега, планирани рок завршетка објекта и његово стављање у употребу, вероватно неће бити испоштовани. Затим, средства предвиђена за финансирање уговорених радова остају резервисана, што даље за последицу има отежано повлачење нових трансхи по кредиту ЕИБ-а, јер, подсећања ради, да би нова трансха била повучена потребно је да буде оправдано 80% последње трансхе и 100% свих претходних. Поред тога, одлагање почетка радова, може довести до ситуације да се радови изводе у периоду када школа реализује наставу, уместо у периоду школских распуста, што даље може успорити извођење радова и захтевати додатне мере безбедности на градилишту. Такође, одлагање почетка радова, може довести до ситуације да се радови изводе у зимском периоду, односно у периоду када се поједини грађевински радови ни не могу изводити, уместо у периоду који је погодан за грађевинске радове, што даље може имати за последицу продужење рока за завршетак радова.



Препоручујемо Министарству просвете да обезбеди проверу комплетности и адекватности техничке документације, као и спремности за градњу, пре расписивања јавне набавке радова, како увођење извођача у радове не би било одлагано, због пропуста који се могу уочити на време.

Налаз 1.2. 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



Код седам од девет студија случаја било је продужавања рока за извођење радова. Свако продужавање рока одобрио је стручни надзор, али му је за то било потребно више времена него што је предвиђено. Захтеви извођача за продужавање рока често су били обједињени, по различитим основама и за више секција, што је успорило давање мишљења стручног надзора. Међутим, недовољна ефикасност у раду стручног надзора је последица и нередовних обилазака градилишта, као и малог броја примедби када је у питању поштовање динамике радова од стране извођача. Такође, Министарство просвете у осам од 12 посматраних ситуација није применило одговарајући начин продужавања рока за извођење радова, што је створило недоумице у поступању стручног надзора и комисије за пријем изведених радова, код праћења рокова и динамике радова.

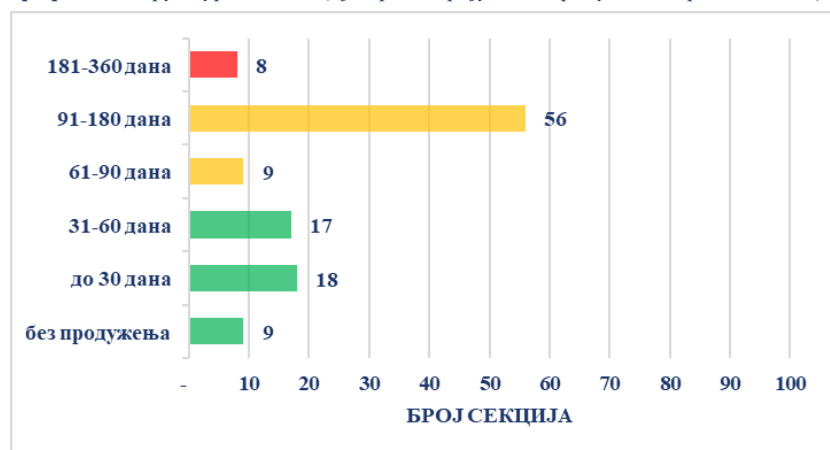
У посебним условима уговора о извођењу радова, закљученим између Министарства просвете и извођача радова, наводи се рок за извођење радова. Овај рок је дефинисан као број календарских дана и почиње да тече од датума почетка радова. Датум почетка радова уписује се у грађевински дневник. Продужење рока за извођење радова је дозвољено у случају



објективних разлога,⁴⁶ односно разлога које извођач радова није могао да предвиди и утиче на њих. Фактички до продужења рока за извођење радова може доћи када извођач, из објективних разлога, није у могућности да користи уговорене дане и када је то неопходно због извођења вишкова радова и/или непредвиђених радова. У случају да наступе објективни разлози због којих је потребно продужити рок за извођење радова, извођач радова подноси захтев за продужење рока. У општим условима уговора о извођењу радова предвиђено је да стручни надзор у року од 30 дана од пријема детаљних података по захтеву извођача, након консултација са уговорним странама (Министарством просвете и извођачем радова), обавести извођача да ли одобрава или не одобрава захтевано продужење рока. Уколико је одобрено продужење рока за извођење радова, закључује се анекс уговора о извођењу радова.

Када посматрамо 117 секција, које смо користили за општу анализу, рок за извођење радова се кретао од 120 до 270 дана. Код 108 секција од посматраних 117, односно код 92% секција, било је продужење рока за извођење радова. У просеку рок за извођење радова, на посматраних 117 секција, продужен је за 114 дана по секцији. Код осам секција рок за извођење радова био је продужен за више од дупло, односно број дана продужетка рока је био већи од броја дана за извођење радова по основном уговору.

График 2. Структура 117 секција према броју дана продужетка рока за извођење радова



Најдужи продужетак рока за извођење радова био је код ОШ „Милован Глишић“, Ваљево где је рок за извођење радова продужен за 255 дана, односно са 180 на 435 дана.

Као што смо рекли, у делу извештаја где су описани методологија рада и ограничења, нисмо се бавили оценом оправданости поднетих захтева извођача радова, већ смо се ослонили на мишљења стручног надзора. За оцену оправданости поднетих захтева потребно је одређено стручно знање. Такође, оцена оправданости поднетих захтева после дужег времена и утицаја бројних фактора тешко је изводљива. У овом делу извештаја бавили смо се ефикасношћу одлучивања по поднетом захтеву извођача и начином на који је вршено продужавање рока за извођење радова.

Код две од девет секција, одабраних за детаљну анализу, није било продужетка рока, односно рок за извођење радова није продужен за завршетак доградње крила ОШ „Љупче Николић“, Алексинац и за надоградњу II спрата ОШ „Јован Курсула“, Варварин. Код осталих седам студија случаја рок за извођење радова продужаван је једном или два пута. При том, у току 2018. године за радове код ЕТШ, Смедерево и ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд, као и почетком 2019. године за радове код ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица, извођачи су поднели додатне

⁴⁶ У општим условима уговора о извођењу радова, предвиђено је да извођач радова може тражити продужење рока за извођење радова, ако је или ће бити одложено испуњење обавезе, у следећим случајевима: изузетни временски услови, који могу утицати на реализацију радова; вештачке препреке или физички услови, које искусни уговорач није могао да предвиди; административни налози, који утичу на датум завршетка, а нису настали из подразумеваних обавеза извођача; неизвршење обавеза наручиоца радова, односно Министарства просвете; више силе; свако обустављање радова и други узроци, који нису последица неиспуњавања обавеза извођача.



захтеве за продужење рока, које је стручни надзор одобрио, али анекси уговора о извођењу радова нису потписани до окончања аналитичких поступака ревизије.

Табела 5. Рок за извођење радова код студија случаја (број календарских дана)

Назив и место школе	Рок из основног уговора ⁴⁷	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

Стручни надзор над изградњом ученичког блока и физкултурне сале ОШ „Војвода Степа“, Вождовац обављао је „ИНЖЕЊЕРИНГ плус ПРОЈЕКТ“ доо Београд. Код ОШ „Војвода Степа“, Вождовац рок за извођење радова продужаван је два пута, због извођења вишкова и неподвижених радова, као и због лоших временских услова, када извођач није могао да изводи радове. Оба продужетка одобрио је стручни надзор. За давање мишљења по поднетим захтевима стручном надзору је било потребно око пет дана. Стручни надзор је на недељном, па чак и на дневном нивоу, уносио примедбе у грађевински дневник. Неке од примедби биле су: да је потребно интензивирати радове како би се испоштовао уговорени рок, да је потребно веће ангажовање радне снаге и механизације, да је потребно увођење додатне смене и сл.

Код осталих осам студија случаја стручни надзор је обављао ЈУП. Рок за извођење радова није продужаван код две секције, док код осталих шест јесте. Код ових шест секција укупно је било 10 захтева за продужавање рока за извођење радова, на основу којих су закључени анекси уговора о извођењу радова.⁴⁸ Стручни надзор је одобрио продужетак рока у свих 10 посматраних захтева. Само код два захтева од 10 посматраних стручном надзору је било потребно до 30 дана за давање мишљења. Углавном је било потребно око два и по месеца да стручни надзор да мишљење. На сагласност Министарства просвете углавном се чекало око две недеље, изузев захтева код ПТШ, Крагујевац где се чекало око месец и по дана. Након дате сагласности Министарства просвете, у посматраним случајевима, за потписивање анекса уговора о извођењу радова било је потребно од два до шест месеци. Ових два до шест месеци углавном је било потребно да се спроведе јавна набавка за неподвижене радове и да се прибави сагласност ЕИБ-а. Према наводима представника ЈУП-а, давање мишљења на захтеве извођача за продужење рока је комплексан процес, јер су често у питању збирни захтеви за више секција у оквиру истог уговора о извођењу радова, при том се захтеви односе на продужење рока због лоших временских услова, продужење рока због извођења вишкова/мањкова радова и/или неподвижених радова и слично. Такође, неретко се тражи допуна документације по поднетом захтеву. Све то утиче да давање мишљења траје дуже време од предвиђеног.

⁴⁷ У случајевима када је анексом уговора о извођењу радова утврђиван нови рок за извођење радова, при том рок по основном уговору није истекао, умањивали смо рок из основног уговора за одговарајући број дана. У питању су секције ЕТШ, Смедерево где је рок из основног уговора био 120 дана и ОШ „Војвода Степа“, Вождовац где је рок из основног уговора био 180 дана.

⁴⁸ У ситуацијама када је једним захтевом за продужавање рока обухваћено више секција, ради поједностављења анализе, сваку секцију смо посматрали као посебан захтев.



Уз уважавање комплексности наведеног процеса и обимности документације коју је потребно прегледати, давање мишљења стручног надзора би могло и требало да буде ефикасније, што смо утврдили на примеру ОШ „Војвода Степа“, Вождовац. У прилог томе иду и обавезе стручног надзора да редовно прати радове и обилази градилиште, да уредно уноси примедбе у грађевински дневник, да присуствује извођењу значајних радова, да прегледа и оверава испостављене ситуације. Све наведено омогућава да буде упознат са ситуацијом на терену и олакшава оцену оправданости захтева. Међутим, на мишљење стручног надзора по захтевима извођача када су у питању радови код ЕТШ, Смедерево и ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд чекало се скоро осам месеци. Министарству просвете било је потребно скоро пола године да да сагласност на то мишљење, а анекс уговора о извођењу радова, којим су обухваћене ове две секције, није потписан до окончања аналитичких поступака ревизије.

ЈУП не води евиденцију обилазака градилишта од стране стручног надзора, јер није у обавези да то ради. Сходно томе, просечно време обилазака градилишта, за студије случаја где је ЈУП вршио стручни надзор, утврдили смо на основу података из налога за службена путовања.⁴⁹ При том, ове податке треба узети са резервом, јер како наводе представници ЈУП-а, нису сви обиласци градилишта евидентирани у налозима за службена путовања. У случају ОШ „Војвода Степа“, Вождовац нисмо располагали са подацима о обиласцима градилишта, јер стручни надзор није вршио ЈУП, али на основу примедби унетих у грађевински дневник, закључили смо да је стручни надзор обилазио градилиште најмање једном недељно. Када су у питању студије случаја где је стручни надзор обављао ЈУП, у просеку обиласци градилишта су били доста ређи. Тако су обиласци изградње фискултурних сала ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица и ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац од стране стручног надзора у просеку били једном месечно. Обиласци радова код ОШ „Јован Курсула“, Варварин и ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан у просеку су били једном у 20 дана. Нешто боља ситуација је са ОШ „Љупче Николић“, Алексинац, ПТШ, Крагујевац и ЕТШ, Смедерево где је стручни надзор радове обилазио у просеку једном у 10 дана. Посебно забрињава што је стручни надзор правио велике паузе између обилазака градилишта, јер према достављеним евиденцијама припремљеним на основу налога за службена путовања, има примера да два до четири месеца није обилазио градилиште. При том, у тим периодима извођени су значајни грађевински радови. Тако рецимо, у две паузе између обилазака стручног надзора, једној од 122 и другој од 54 дана, вршена је монтажа стубова, темељних греда и кровне конструкције фискултурне сале ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица. Такође, у две паузе између обилазака, од 105 и 106 дана, извођена је монтажа стубова и покривање фискултурне сале ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац. Овоме треба додати да су примедбе стручног надзора у грађевинском дневнику, када је у питању динамика грађења, веома ретке, углавном се свде на упозорење да истиче рок за извођење радова. Према тврдњама представника ЈУП-а, који су били ангажовани као надзорни орган, није било потребе

У складу са члановима 6 и 8, Правилника о садржини и начину вођења стручног надзора („Сл. гласник РС“, бр. 22/15 и 24/17). Надзорни орган је дужан да прати и контролише извођење радова на градилишту. Сва запажања у току вршења стручног надзора дужан је да уписује у грађевински дневник. Између осталог, дужан је и да писмено констатује примедбе у погледу квалитета и динамике грађења.

⁴⁹ За седам студија случаја где је вршио стручни надзор, ЈУП је за потребе ревизије припремио податке о обиласцима градилишта на основу налога за службена путовања. За обиласке на територији Града Београда не издају се налози за службена путовања, тако да ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд није била предмет анализе.



за примедбама или су оне упућиване усменим путем, што нисмо били у могућности да потврдимо.

Извођачи су захтеве за продужење рока углавном подносили неколико месеци пре истека рока за извођење радова. По истеку рока за извођење радова, углавном су настављали са радовима иако анекси уговора о извођењу радова нису били закључени. Ова пракса је прихватљива у грађевинарству, јер је основни циљ да се радови и објекат заврше, под условом да се радови не изводе мимо техничке документације, осим ако је то заиста неопходно. Такође, уобичајено је да се продужење рока за извођење радова врши надовезивањем додатно уговорених дана на већ постојећи рок, односно да се примењује ретроспективан начин продужавања рока. Ретроспективан начин значи да се кроз анекс уговора о извођењу радова обухвате и дани које је извођач радова већ користио, под условом да је то оправдано. У примени је и проспективан начин продужавања рока, када се уговара коришћење додатних дана након потписивања анекса уговора о извођењу радова. Проспективан начин обично се примењује када се анекс закључује пре истека рока за извођење радова, када извођач обустави радове након истека рока за извођење радова и када се уговорају накнадни радови. Општим условима уговора о извођењу радова дозвољена су оба начина продужавања рока. При том, уговорање накнадних радова није дозвољено у оквиру пројекта ПМШ.

Министарство просвете, код посматраних секција, примењивало је проспективан начин продужавања рока за извођење радова, односно додатно уговорени дани за извођење радова почињали су да важе од дана потписивања анекса уговора о извођењу радова. Код девет посматраних секција било је укупно 12 продужетака рока за извођење радова. Од тих 12 у две ситуације анекси уговора о извођењу радова закључени су пре истека рока за извођење радова и у тим случајевима проспективан начин продужетка рока био је прихватљив (у питању су први анекси код ЕТШ, Смедерево и ОШ „Војвода Степа“, Вождовац). Код замене столарије на ПТШ, Крагујевац извођач није изводио радове по истеку рока из основног уговора до потписивања анекса уговора, јер основним уговором нису биле предвиђене подпрозорске клупице са спољне и унутрашње стране, тако да је проспективан начин био прихватљив. Код санације столарије на ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд надзорни орган је обуставио радове до потписивања анекса уговора, због недостатака у техничкој документацији, такође проспективан начин је био прихватљив. Међутим, у преосталих осам ситуација извођачи су настављали са радовима по истеку рока за извођење радова, тако да начин продужавања рока за извођење радова, који је применило Министарство просвете, није био одговарајући.

Извођач радова, који дуго чека на одговор по поднетом захтеву за продужење рока, може донети одлуку да обустави радове, због неизвесности око наплате вишкова и неподвижених радова које је потребно извести. Ово даље за последицу има одлагање завршетка радова и одлагање стављања објекта у функцију. Са друге стране, примена неодговарајућег начина продужавања рока за извођење радова има за последицу да се извођач може наћи у ситуацији да касни са извођењем радова иако је уредно поднео захтев за продужење рока, са одговарајућом документацијом. Такође, може имати за последицу да стручни надзор и комисија за пријем изведених радова буду у недоумици како да третирају дане које је извођач користио по истеку рока из основног уговора, а који нису додатно уговорени кроз анекс уговора о извођењу радова.



Препоручујемо Министарству просвете да осигура да давање одговора, по захтеву извођача радова за продужавање рока за извођење радова, буде благовремено, односно у року предвиђеном општим условима уговора о извођењу радова.

Такође, препоручујемо Министарству просвете да у зависности од конкретних околности примени одговарајући начин продужавања рока за извођење радова.



Налаз 1.3. Пријем изведених радова није вршен у примереном року, односно без одлагања, што је утицало да корисници почињу са коришћењем објеката пре одређених провера



Ни код једне од девет студија случаја пријем изведених радова није извршен у примереном року, односно без одлагања. На дуго трајање пријема изведених радова утицали су Министарство просвете, стручни надзор и извођач радова. Извођач није био довољно ажуран у припреми, вођењу и достављању неопходне документације. Стручни надзор није у довољној мери предузимао све потребне активности, у току извођења радова, како би неопходна документација била благовремено спремна. Такође, Министарство просвете, својим активностима или изостанком истих, утицало је да се пријем радова одложи. Дуго трајање пријема изведених радова имало је за последицу да корисници школских објеката почну са коришћењем пре пријема, односно пре провере да ли објекат испуњава одређене захтеве, посебно у погледу мера безбедности. Даље, почетак коришћења објекта пре пријема радова доводи до потешкоћа у раду комисије за пријем, у погледу утврђивања одговорности за евентуално уочене недостатке у изведеним радовима.

Када је у питању пројекат ПМШ, потребно је разликовати делимичан пријем, коначан обрачун и коначан пријем. У фокусу ревизије био је делимичан пријем, који врши комисија по завршетку радова, посебно за сваку уговорену секцију. Након извршеног делимичног пријема почиње да важи гарантни рок,⁵⁰ у коме је извођач дужан да отклони евентуално уочене недостатке. Коначан обрачун представља финансијски део пријема изведених радова, који се врши након делимичног пријема свих секција обухваћених једним уговором. Након коначног обрачуна врши се испостављање окончане ситуације, њена овера и плаћање. Коначан пријем врши се по истеку гарантног рока, када надзорни орган издаје извођачу потврду о коначном пријему и враћа гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року. Од девет посматраних студија случаја, закључно са 31. децембром 2019. године, само код једне је истекао гарантни рок, у питању је ОШ „Војвода Степа“, Вождовац. Сходно наведеном, коначном обрачуну и коначном пријему нисмо посветили посебну пажњу.

Датум завршетка радова уписује се у грађевински дневник. Након завршетка радова, извођач писаним путем обавештава наручиоца, односно Министарство просвете, да су уговорени радови завршени. Стручни надзор са извођачем комплетира неопходну документацију за делимичан пријем изведених радова и обавештава Министарство просвете да је објекат спреман за пријем.⁵¹ Делимичан пријем изведених радова врши посебно формирана комисија. Комисију чини представник Министарства просвете, стручног надзора, извођача радова, школе и јединице локалне самоуправе, на чијој се територији школа налази. Делимичан пријем се сматра извршеним када комисија, путем записника, констатује да су уговорени радови изведени у потпуности и у складу са пројектом, односно техничком документацијом. Делимичан пријем је важан, јер представља предуслов за спровођење техничког прегледа и добијање употребне дозволе, где је то неопходно, и предуслов је за испостављање окончане ситуације.

⁵⁰ Гарантни рок износи две године и почиње да важи од датума делимичног пријема радова, односно од датума почетка коришћења објекта, уколико се са коришћењем објекта почело пре датума пријема. Након делимичног пријема, према уговорима о извођењу радова, извођач је дужан да достави гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року.

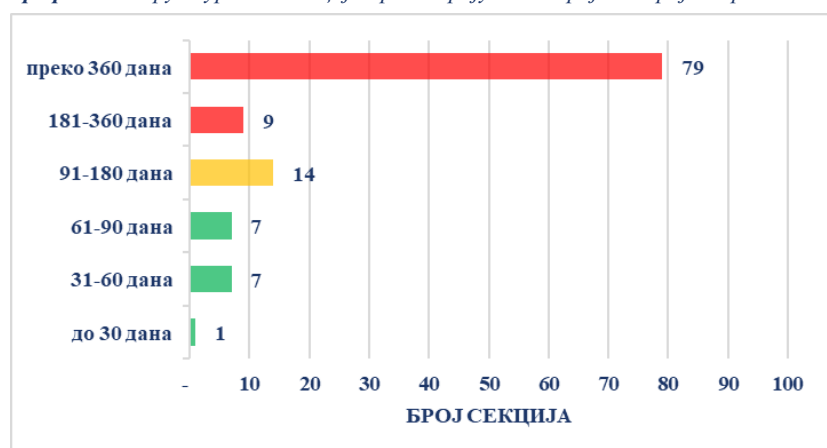
⁵¹ Неопходна документација за делимичан пријем изведених радова, између осталог, обухвата: уговор о извођењу радова са припадајућим анексима и пратећом документацијом, протокол о сарадњи, решење о грађевинској дозволи или решење о одобрењу за извођење радова, пријаве о почетку радова, решења о одређивању одговорног извођача за поједине врсте радова, решења о именовању надзорног органа, грађевински дневник, грађевинску књигу, књигу инспекције и атестно-техничку документацију.



Као што смо рекли у делу извештаја где су описани методологија рада и ограничења, нисмо се бавили оценом изведених радова, већ смо се ослонили на рад стручног надзора и комисије за пријем. У овом делу извештаја бавили смо се ефикасношћу спровођења делимичног пријема (у даљем тексту: пријем радова). Посматрали смо активности у периоду од датума завршетка радова до датума пријема изведених радова. У посматраним уговорима о извођењу радова није био прецизиран рок колико треба да траје пријем радова. Уобичајена пракса у грађевинарству је да се пријем радова врши без одлагања.⁵² У разговору са представницима ЈУП-а, установили смо да је у редовним околностима 90 дана довољно за пријем радова. Ову констатацију потврђује и чињеница да је код 14 секција, уговорених у периоду 2015-2018. године, пријем радова трајао мање од 90 дана након завршетка радова. При том, код једне секције пријем је био краћи од месец дана.

Код 117 секција, обухваћених општом анализом, пријем изведених радова у просеку је трајао 460 дана, односно у просеку је било потребно преко годину дана да се стекну услови да комисија констатује јесу ли радови изведени у потпуности и у складу са техничком документацијом. С тим да, код 36 секција од 117 обухваћених, пријем радова закључно са 31. децембром 2019. године није извршен, али смо за потребе анализе рачунали дане до наведеног датума. То значи да ће просек трајања пријема изведених радова бити још већи, када се изврши пријем преосталих 36 секција.

График 3. Структура 117 секција према броју дана трајања пријема радова



Ни код једне од девет одабраних секција пријем радова није извршен у очекиваном року од 90 дана. Само код три секције од посматраних девет пријем радова је трајао мање од пола године. При том, код две студије случаја пријем радова није извршен, закључно са 31. децембром 2019. године, иако је у оба случаја прошло преко годину дана од завршетка радова.

Илустрација 10. Пријем изведених радова

ЗАВРШЕТАК РАДОВА	извођач и стручни надзор
	<ul style="list-style-type: none"> • уписује се у грађевински дневник • преглед и овера изведених радова • обавештавање Министарства просвете
ДЕЛИМИЧАН ПРИЈЕМ	извођач, стручни надзор и комисија за примопредају
	<ul style="list-style-type: none"> • комплетирање неопходне документације • спроводи се комисијски путем записника • предуслов за технички преглед и употребну дозволу
КОНАЧАН ОБРАЧУН	извођач, стручни надзор и Министарство просвете
	<ul style="list-style-type: none"> • гаранција за отклањање недостатака у гарантном року • испостављање и овера окончане ситуације • плаћање окончане ситуације
КОНАЧАН ПРИЈЕМ	извођач, стручни надзор и Министарство просвете
	<ul style="list-style-type: none"> • отклањање недостатака у гарантном року • издавање потврде о коначном пријему • повраћај гаранција

Примера ради, код ОШ „Десанка Максимовић“, Прибој пријем радова није извршен ни након 1.070 дана од завршетка радова, закључно са 31. децембром 2019. године.

⁵² Према узанси 111, Посебних узанси о грађењу, наручилац и извођач су дужни да без одлагања приступе примопредаји. При том, напомињемо да примена Посебних узанси о грађењу није предвиђена уговорима о извођењу радова.



Табела 6. Трајање пријема радова код студија случаја

Назив и место школе	Завршетак радова	Пријем радова ⁵³	Број дана трајања пријема радова
ЕТШ, Смедерево	19.08.2018.	није извршен	499
ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан	27.03.2019.	30.08.2019.	156
ОШ „Војвода Степа“, Вождовац	28.02.2017.	14.07.2017.	136
ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац	21.05.2018.	23.05.2019.	367
ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица	20.03.2019.	02.10.2019.	196
ОШ „Јован Курсула“, Варварин	02.02.2019.	19.07.2019.	167
ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд	25.11.2018.	није извршен	401
ОШ „Љупче Николић“, Алексинац	06.01.2018.	03.10.2018.	270
ПТШ, Крагујевац	24.04.2016.	07.06.2019.	1.139

На дуго трајање пријема радова утиче, пре свега, комплетирање неопходне документације. Према наводима представника ЈУП-а, извођачи радова су неажурни у достављању неопходне документације, што утиче на спору припрему објекта за пријем. Такође, према наводима представника ЈУП-а, поред неажурности извођача радова, у појединим случајевима, на спору припрему објекта за пријем утицале су и јединице локалне самоуправе, које нису благовремено испуњавале своје обавезе из протокола о сарадњи. Примера ради, од завршетка радова до обавештења Министарства просвете да је објекат спреман за пријем, када је у питању фискултурна сала ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац прошло је 364 дана. Када је у питању доградња крила ОШ „Љупче Николић“, Алексинац, од завршетка радова до обавештења о спремности за пријем, прошло је 243 дана. Међутим, недовољне ангажованости и ажурности било је и у раду стручног надзора. Као што смо рекли, обавеза стручног надзора је да редовно прати радове и обилази градилиште, да прегледа и оверава документацију која се води на градилишту, да уредно уноси примедбе у грађевински дневник, да прегледа и оверава испостављене ситуације. Међутим, код осам студија случаја, где је стручни надзор вршио ЈУП, у грађевинским дневницима скоро да није било примедби на припрему и вођење документације од стране извођача радова. Са друге стране, код ОШ „Војвода Степа“, Вождовац стручни надзор није обављао ЈУП, али су примедбе на припрему и вођење документације биле редовне, посебно за атестно-техничку документацију. Стога, не чуди да је од посматраних девет студија случаја најмање времена за пријем радова било потребно управо код ОШ „Војвода Степа“, Вождовац. Такође, стручни надзор је дужан да приликом овере сваке привремене ситуације, прикупи и прегледа један део неопходне документације, за радове изведене по ситуацији. На овај начин смањује се обим документације коју је потребно прикупити и прегледати по завршетку радова, у циљу припреме за пријем.

Избор да се пријем радова врши истовремено за више секција, које су територијално близу или су обухваћене једним уговором о извођењу радова, имао је утицај на дуго трајање пријема радова. Овај избор може бити прихватљив када су датуми завршетка радова тих секција приближни. Међутим, када између датума завршетка радова прође неколико месеци, па чак и више од годину дана, ова пракса није прихватљива, јер носи одређене ризике. Носи ризик да се почне са коришћењем објекта пре пријема радова, да се оштете изведени радови под утицајем бројних фактора и да се успори реализација пројекта ПМШ. Примера ради, радови код ОШ „Јован Шербановић“, Петровац на Млави (Рановац) завршени су у марту 2016. године, док су радови код Средње школе „Младост“, Петровац на Млави завршени у мају 2017. године, при том је пријем радова код обе школе извршен истог дана у јануару 2018. године.

⁵³ Датум када је комисија извршила пријем радова, према записницима о примопредаји изведених радова, закључно са 31. децембром 2019. године.



Такође, у појединим случајевима радови су завршени, али нису потписани анекси уговора о извођењу радова, због чега се одлаже пријем радова. При том, стручни надзор је одобрио измене уговора, на шта је Министарство просвете дало сагласност. Примера ради, реконструкција зграде ЕТШ, Смедерево је завршена у августу 2018. године, док је санација спољне столарије и браварије ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд била завршена у новембру 2018. године, а пријем радова није извршен ни до краја 2019. године, јер се чека потписивање анекса уговора, који није потписан до окончања аналитичких поступака ревизије.

Након што ЈУП обавести Министарство просвете да је објекат спреман за пријем радова, код посматраних студија случаја, за формирање комисије и излазак на терен, како би се извршио пријем радова, потребно је око недељу или две дана. Једини изузетак је пријем радова код ПТШ, Крагујевац. Пријем радова код ове школе трајао је укупно 1.139 дана. У овом случају димензије прозора предвиђене техничком документацијом нису одговарале стварном стању. Извођач је урадио пројекат изведеног стања и утврдио одговарајуће димензије прозора, са чиме се сложио надзорни орган. Сви радови на замени столарије завршени су у априлу 2016. године. Међутим, на сагласност Министарства просвете на измене димензија и одступање од техничке документације чекало се до априла 2019. године, што је утицало да се пријем радова изврши тек у јуну 2019. године.

Једна од последица дугог трајања пријема изведених радова је да се почне са коришћењем објекта пре него што је пријем радова извршен. Ученици и наставно особље почињу да користе објекат, а да комисија и стручна лица нису претходно проверили да ли он испуњава одређене захтеве, пре свега у погледу безбедности корисника. Такође, уколико се почне са коришћењем објекта пре пријема изведених радова, то значи да гарантни рок почиње да тече од тог момента, а не од момента пријема. Поред тога, комисија за пријем изведених радова може имати потешкоћа да утврди чија је одговорност за уочене недостатке или оштећења приликом пријема, да ли извођача радова или корисника објекта. Код свих девет студија случаја са коришћењем објекта се почело пре пријема радова.

Министарство просвете је увидело да пријем изведених радова траје дуже време од очекиваног, стога је у уговоре о извођењу радова, закључене 2020. године, унело одређене измене у погледу пријема, односно прецизирало је да ће се пријем радова вршити комисијски најкасније у року од 15 дана од завршетка радова.



Препоручујемо Министарству просвете да предузме неопходне активности како би се пријем изведених радова извршавао у примереном року, односно без одлагања.



Закључак 2. Радови на школским објектима су извођени уз значајна кашњења у односу на уговорени број дана

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно у којој мери је било одступања од основних уговора са извођачима радова?

Сваки уговор о извођењу радова има, између осталог, три битна елемента, а то су предмет радова, који је дефинисан техничком документацијом, уговорена вредност и рок за извођење радова. Успешна реализација уговора о извођењу радова подразумева да се испоштују сва три битна елемента. При том, одређена одступања могу настати услед објективних разлога, што је дозвољено. Без објективних разлога одступања нису дозвољена, а уколико до њих дође предвиђене су одређене санкције. Одступањима од предмета радова, односно од техничке документације, нисмо се бавили, јер су за то потребна одређена стручна знања.



Извођачи радова имали су значајна кашњења у извођењу радова на школским објектима, односно нису испоштовали уговорени рок за извођење радова. При том, стручни надзор и комисија за пријем изведених радова нису утврдили наведена кашњења, јер начин на који су вршили утврђивање није био одговарајући. На погрешан приступ у утврђивању кашњења утицао је начин на који је Министарство просвете продужавало рок за извођење радова. С обзиром да је изостало утврђивање кашњења у извођењу радова, изостало је и утврђивање разлога и одговорности за кашњење, као и евентуална наплата уговорне казне по том основу. Са друге стране, увећања уговорене вредности била су у оквирима дозвољених и одобрена од стране стручног надзора и Министарства просвете.

До наведеног закључка дошли смо анализирајући да ли је било извођења радова мимо уговореног рока, да ли су утврђени разлози за кашњења у извођењу радова, као и да ли је вршена наплата пенала за кашњење, уколико је било основа за то. Такође, анализирали смо да ли је било увећања уговорене вредности преко дозвољених.

Налаз 2.1. 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



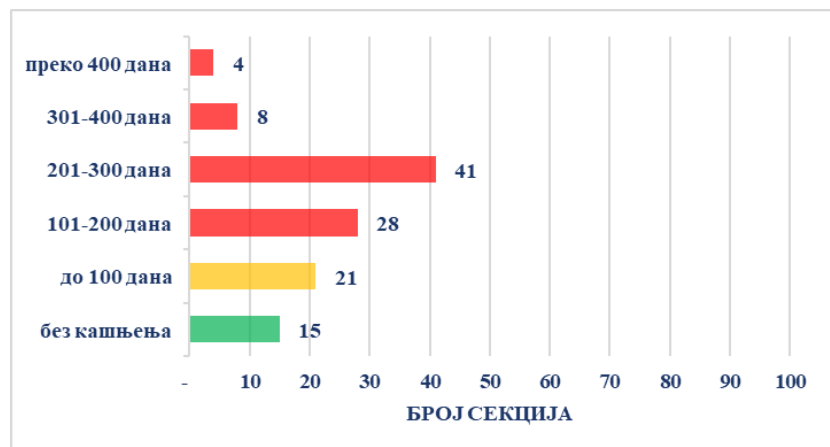
Начин на који је Министарство просвете продужавало рок за извођење радова, утицао је на рад стручног надзора и комисије за пријем изведених радова приликом утврђивања кашњења у извођењу радова. Примењени начин продужавања рока утицао је да стручни надзор и комисија за пријем, приликом утврђивања кашњења, пореде датум завршетка радова са датумом истицања рока по последњем потписаном анексу уговора о извођењу радова, уместо да пореде укупан календарски број дана извођења радова са укупним календарским бројем дана рока за извођење радова. Примењени начин утврђивања кашњења у извођењу радова имао је за последицу да стручни надзор и комисија за пријем изведених радова не утврде кашњење. Сходно томе, изостало је утврђивање разлога и одговорности за кашњење у извођењу радова, као и евентуална наплата пенала по том основу.



Под кашњењем у извођењу радова сматра се извођење радова мимо уговореног рока. Према општим условима уговора о извођењу радова, уколико извођач не заврши уговорене радове у року, наручилац може да наплати уговорну казну за сваки календарски дан кашњења, до максимално предвиђеног износа. Код уговора о извођењу радова, закључених 2015. године, у посебним условима предвиђено је да се за сваки календарски дан кашњења примени уговорна казна по стопи од 0,5% укупне уговорене вредности, до максималних 10% (што се достиже након 20 дана кашњења). Код уговора закључених у периоду 2016-2018. година, у посебним условима предвиђено је да се за сваки календарски дан кашњења примени уговорна казна по стопи од 0,5 промила укупне уговорене вредности, до максималних 5% (што се достиже након 100 дана кашњења). У складу са општим условима, уколико су радови делимично прихваћени, уговорна казна по основу кашњења може се сразмерно умањити. Такође, према општим условима, ако је наручилац стекао право на максималан износ уговорне казне по основу кашњења, он може искористити гаранцију за добро извршење посла, раскинути уговор и/или закључити уговор са трећим лицем о трошку извођача, како би се обезбедио завршетак радова. У пракси, кашњење у извођењу радова може настати и у случају када за то постоје објективни разлози. Тада нема основа за наплату уговорне казне за кашњење у извођењу радова. Стручни надзор дужан је да детаљно образложи разлоге који су довели до кашњења, као и да наведе чија је одговорност за кашњење.

Општа анализа је показала да је код 102 од 117 секција било кашњења у извођењу радова, односно код 87% обухваћених секција. Са друге стране, радови су завршени у року само код 15 секција. У просеку са извођењем радова се каснило 173 дана, односно извођачи су радове у просеку изводили пола године дуже од уговореног броја дана. Подсећамо да се рок за извођење радова по основном уговору кретао од 120 до 270 дана. Кашњења у извођењу радова преко 20 дана било је код 38 секција уговорених 2015. године, чија је укупна уговорена вредност преко 7 милиона евра. Када су у питању секције уговорене у периоду 2016-2018. година, кашњења у извођењу радова преко 100 дана било је код 55 секција, укупне уговорене вредности преко 9 милиона евра.

График 4. Структура 117 секција према броју дана кашњења у извођењу радова



Основ за наплату пенала за кашњење у извођењу радова, комисија за пријем изведених радова утврдила је једино код „Посавотамнавске средње школе“, Владимирци. Укупан износ утврђених пенала био је око 140 евра, што је и наплаћено.

Утврдили смо да је било кашњења у извођењу радова код свих девет одабраних студија случаја. При том, напомињемо да је код седам од девет студија случаја комисија извршила пријем изведених радова. У свих седам записника о извршеном пријему изведених радова комисија није утврдила кашњење у извођењу радова, већ је констатовала да су радови изведени у року и да нема основа за наплату пенала за кашњење у извођењу радова. У свих седам случајева пријему су присуствовали представници Министарства просвете и ЈУП-а.



Такође, код осам студија случаја где је стручни надзор вршио ЈУП, кроз извештаје о напретку радова и напретку пројекта ПМШ, који се састављају у току извођења радова, ЈУП није на јасан начин указао Министарству просвете да извођачи касне са извођењем радова. Међутим, Министарство просвете је могло да закључи, на основу информација садржаних у тим извештајима, да извођачи касне са радовима. Када је у питању поштовање рока за извођење радова, стручни надзор, у наведених осам студија случаја, спорадично је уносио, у грађевинске дневнике, упозорења извођачима да рокови истичу. За разлику од ових осам студија случаја, код ОШ „Војвода Степа“, Вождовац, где стручни надзор није обављао ЈУП, кроз извештаје о напретку уредно је указивано да извођач касни са радовима и да постоји основ за наплату пенала. И у овом случају, комисија за пријем изведених радова није утврдила кашњење у извођењу радова, при том стручни надзор није присуствовао пријему.

Табела 7. Кашњење у извођењу радова код студија случаја (број календарских дана)

Назив и место школе	Почетак радова	Завршетак радова	Извођење радова	Рок за извођење радова	Преостали дани рока за извођење радова ⁵⁴	Кашњење у извођењу радова
ЕТШ, Смедерево	03.02.2017.	19.08.2018.	563	239	-	324
ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан	14.11.2016.	27.03.2019.	864	522	1	343
ОШ „Војвода Степа“, Вождовац	18.11.2015.	28.02.2017.	469	294	-	175
ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац	13.10.2016.	21.05.2018.	586	465	75	196
ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица	26.10.2016.	20.03.2019.	876	430	-	446
ОШ „Јован Курсула“, Варварин	21.03.2018.	02.02.2019.	319	270	-	49
ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд	13.03.2017.	25.11.2018.	623	150	-	473
ОШ „Љупче Николић“, Алексинац	10.07.2017.	06.01.2018.	181	180	-	1
ПТШ, Крагујевац	26.08.2015.	24.04.2016.	243	270	45	18

Код ОШ „Љупче Николић“, Алексинац можемо рећи да је рок за извођење радова скоро испоштован, с обзиром да је кашњење било само један дан. Када је у питању ПТШ, Крагујевац извођач у наведених 18 дана кашњења није изводио радове, већ је радове обуставио до потписивања анекса уговора о извођењу радова, с обзиром да је радове предвиђене основним уговором завршио на време. Стога, можемо рећи да је и случају ПТШ, Крагујевац рок за извођење радова испоштован. Такође, код ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд од 473 дана кашњења извођач 196 дана није могао да изводи радове, јер су били обустављени по налогу надзорног органа, због пропуста у техничкој документацији. У преосталих шест студија случаја извођачи су изводили радове у периодима кашњења, у континуитету или са мањим прекидима.

Кључни разлог зашто стручни надзор и комисија за пријем изведених радова нису утврдили кашњење у извођењу радова произилази из начина на који је Министарство просвете продужавало рок за извођење радова. О примењеном начину продужавања рока за извођење радова било је више речи у оквиру [Налаза 1.2](#). Према наводима представника стручног надзора, уједно и комисије за пријем изведених радова, приликом утврђивања да ли је било кашњења у извођењу радова или не, поредили су датум завршетка радова и датум истицања рока по последњем закљученом анексу уговора о извођењу радова. Уколико датум завршетка радова није био након датум истицања рока по последњем анексу, констатовано је да су радови завршени у року. Ово значи да стручни надзор и комисија за пријем изведених радова нису поредили укупан календарски број дана извођења радова и укупан календарски број дана рока за извођење радова. То је утицало да стручни надзор и комисија не утврде да је извођач

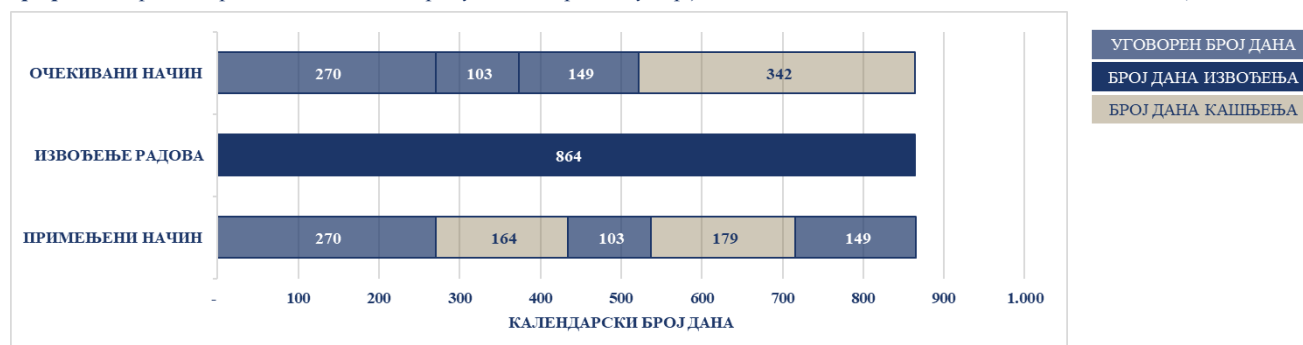
⁵⁴ Преостали дани рока за извођење радова представљају дане који су били уговорени анексом уговора о извођењу радова, али их извођач није користио, јер је радове завршио пре истека тих дана.



изводио радове више дана него што је уговорено, односно да је било кашњења у извођењу радова. Даље, ово је имало за последицу да стручни надзор није детаљно образложио разлоге који су довели до кашњења и није навео чија је одговорност за кашњење. На крају, није утврђено да ли постоји основ за наплату пенала за кашњење у извођењу радова, због чега је изостала евентуална наплата уговорне казне, у случајевима где је за то било основа.

Ефекти начина на који је поступао стручни надзор и комисија за пријем изведених радова могу се видети на примеру изградње спортско-школске сале са трафостаницом и напојним водом код ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан. У овом случају датум завршетка радова био је један дан пре датума истицања рока по последњем анексу. Према грађевинском дневнику, радови су завршени 27. марта 2019. године. Рок од 149 дана додатно одобрених дана, кроз други анекс уговора о извођењу радова, истекао је 28. марта 2019. године. У записнику о пријему радова констатовано је да су радови завршени у року. Међутим, извођење радова трајало је укупно 864 календарска дана, док је рок за извођење радова према основном уговору и припадајућим анексима био укупно 522 календарска дана. То значи да је извођач каснио са извођењем радова 343 дана, при том један уговорени дан није користио. На графичком приказу јасније се могу видети описани ефекти, где се код примењеног начина продужавања рока и утврђивања кашњења виде два периода, један од 164 и други од 179 дана, који нису били уговорени, а у току којих је извођач изводио радове. Да је продужавање рока за извођење радова вршено на одговарајући начин, датум завршетка радова био би 342 дана након датума истицања рока по последњем потписаном анексу. Тада би стручни надзор и комисија за пријем изведених радова поредећи два наведена датума могли да утврде кашњење у извођењу радова. Као код ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан, слична ситуација је и код ОШ „В. С. Карацић“, Бујановац и ОШ „Војвода Степа“, Вождовац.

График 5. Ефекти примењеног начина продужавања рока и утврђивања кашњења код ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан

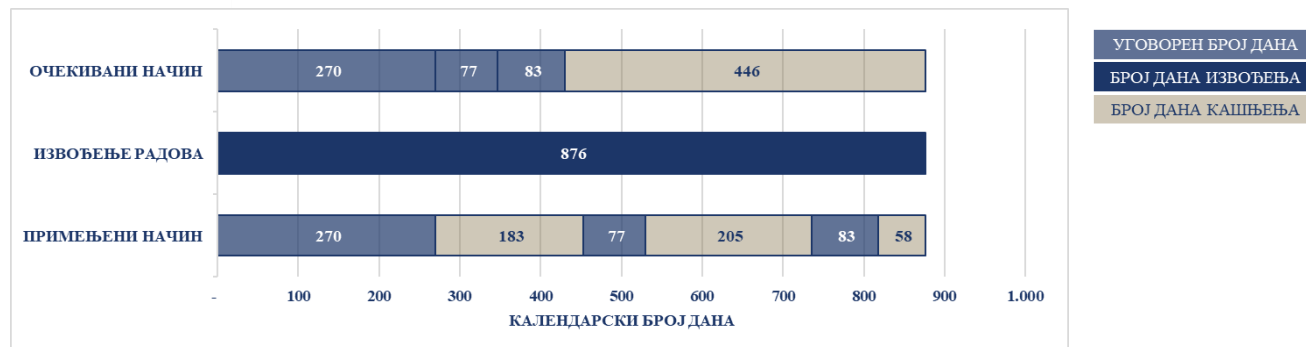


Међутим, стручни надзор и комисија за пријем изведених радова нису били доследни у начину на који су утврђивали да ли је било кашњења у извођењу радова или не. Код ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица извођач је изградњу физкултурне сале завршио 58 дана након датума истицања рока по последњем потписаном анексу уговора.⁵⁵ При том, извођач је радове изводио укупно 876 календарских дана, док је рок за извођење радова укупно износио 430 календарских дана. Кашњење у извођењу радова код ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица било је 446 дана. И у овом случају, у записнику о пријему радова констатовано је да су радови завршени у року, односно није узето у обзир ни 58 дана извођења радова након датума истицања рока по последњем анексу. На ово је утицала чињеница да је у току потписивање анекса уговора о извођењу радова, којим ће бити обухваћено и продужење рока. Уколико буде примењен проспективан начин продужења рока, као у већини случајева, датум завршетка радова свакако неће бити након датума истицања рока по последњем анексу, јер ће анекс бити потписан након завршетка радова. Такође, графички приказ даје јаснију слику описаних ефеката.

⁵⁵ Према грађевинском дневнику, датум завршетка радова је 20. март 2019. године. Рок по последњем потписаном анексу уговора о извођењу радова, за додатно одобрених 83 дана према другом анексу уговора, истекао је 21. јануара 2019. године.



График 6. Ефекти примењеног начина продужавања рока и утврђивања кашњења код ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица



Код ЕТШ, Смедерево и ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд, такође смо утврдили кашњења у извођењу радова, али комисија, до окончања аналитичких поступака ревизије, није извршила пријем изведених радова, о чему је било речи у оквиру [Налаза 1.3](#). При том, када су у питању ове две студије случаја, у току је и потписивање анекса уговора о извођењу радова, којим би требало, између осталог, да буде одобрен и продужетак рока. Исти није потписан до окончања аналитичких поступака ревизије.



Препоручујемо Министарству просвете да предузме неопходне активности како би се утврђивање кашњења у извођењу радова вршило на адекватан начин, како у току извођења радова, тако и приликом пријема изведених радова.

Такође, препоручујемо Министарству просвете да захтева од стручног надзора да, у случајевима кашњења у извођењу радова, детаљно образложи разлоге за настало кашњење и утврди да ли постоји основ за наплату уговорне казне.

Уколико постоји основ за наплату уговорне казне за кашњење у извођењу радова, препоручујемо Министарству просвете да предузме неопходне мере како би иста била наплаћена.

Налаз 2.2. 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%



На нивоу уговора о извођењу радова, није било увећања уговорене вредности преко дозвољених 15%. Ограничење увећања уговорене вредности од 15% било је утврђено на нивоу уговора, којим је обухваћено више секција, а не на нивоу појединачне секције. На тај начин, омогућено је да уговорена вредност појединачних школских објеката буде увећана и преко 15%, до чега је и дошло код 44 секције од посматраних 117. Код три од девет посматраних студија случаја било је увећања уговорене вредности преко 15%, што је било последица, пре свега, неодговарајуће техничке документације.

У области грађевине није реткост да дође до увећања уговорене вредности. Увећање уговорене вредности настаје као последица извођења додатних радова. Додатни радови обухватају вишкове/мањкове радова, неподвижене и накнадне радове. Вишкови, односно мањкови радова, представљају позитивна, односно негативна, одступања изведених радова у односу на уговорене количине радова. Неподвижени радови су радови који уговором нису обухваћени, а који се морају извести, да би објекат могао бити приведен намени. Накнадни радови представљају радове који нису уговорени и нису нужни за испуњење уговора, али наручилац захтева да се изведу. Када је у питању пројекат ПМШ, накнадни радови нису дозвољени. Додатне радове одобрава стручни надзор, а наручилац даје сагласност на њихово

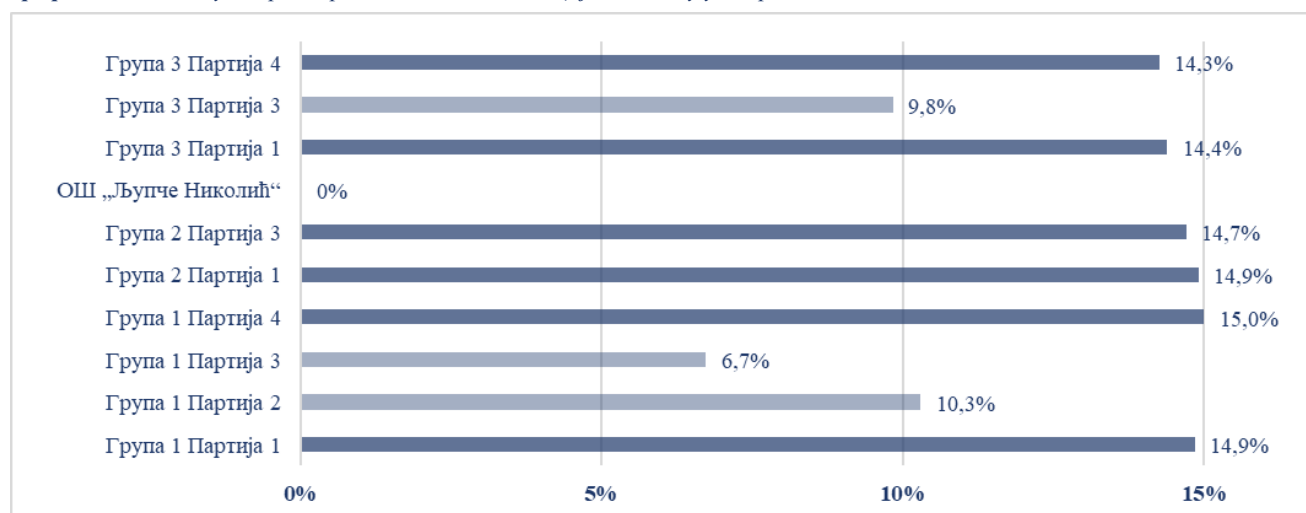


извођење. Увећање уговорене вредности по основу додатних радова утврђује се анексом уговора о извођењу радова.

У посебним условима уговора о извођењу радова наведено је да вредност свих додатних радова (вишкова/мањкова радова и непредвиђених радова) не сме прећи 15% укупне уговорене вредности.⁵⁶ При том, укупна уговорена вредност фактички представља збир појединачних вредности свих секција обухваћених уговором. У већини случајева један уговор обухвата извођење радова на више секција, од неколико па до 32 секције.

Извођење радова на посматраних 117 секција, обухваћених општом анализом, уговорено је кроз 10 уговора о извођењу радова. Уговори о извођењу радова закључивани су након спроведених јавних набавки, у периоду 2015-2018. године. Јавне набавке радова вршене су по групама и партијама, где групе и партије обухватају више секција. Уз изузетак ОШ „Љупче Николић“, Алексинац за коју је спроведена посебна јавна набавка, с обзиром да је био у питању наставак радова након раскида уговора са претходним извођачем. Када посматрамо поменутих 10 уговора о извођењу радова, код шест је увећање уговорене вредности било 15% или близу 15%. Ни код једног уговора, од посматраних 10, није дошло до увећања вредности преко 15%. При том, само један уговор није имао увећање уговорене вредности, док смањења вредности на нивоу уговора није било.

График 7. Увећање уговорене вредности, код 117 секција, на нивоу уговора



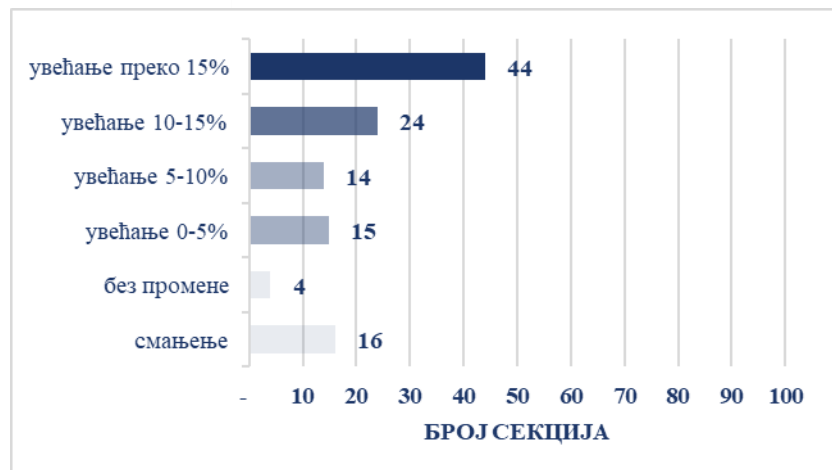
Секција представља појединачан школски објекат,⁵⁷ односно физичку, функционалну и техничко-технолошку целину. Појединачна вредност сваке секције је одредива, с обзиром да је у предмјеру радова, који доставља извођач, вредност радова исказана за сваку секцију појединачно. Министарство просвете увећање уговорене вредности ограничило је на нивоу уговора, којим је обухваћено више секција, а не на нивоу појединачне секције. Овакав начин ограничења утицао је да увећање уговорене вредности, посматрано на нивоу секције, буде дозвољено и преко 15%. Код 44 секције од 117 посматраних, дошло је до увећања вредности преко 15% на нивоу секције. Укупан износ увећања вредности преко 15% код ових 44 секције, износи око пола милиона евра.

⁵⁶ Код завршетка доградње крила ОШ „Љупче Николић“, Алексинац било је уговорено да вредност свих додатних радова не сме прећи 5% укупне уговорене вредности.

⁵⁷ Објекат је грађевина спојена са тлом, изведена од сврсисходно повезаних грађевинских производа, односно грађевинских радова, која представља физичку, функционалну, техничко-технолошку или биотехничку целину (члан 2, Закона о планирању и изградњи).



График 8. Увећање уговорене вредности, код 117 секција, на нивоу секције



Највеће номинално увећање вредности на нивоу секције, у износу око 200 хиљада евра, било је код једне од студија случаја, односно првобитно уговорена вредност радова код ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан увећана је са 1,1 милион евра на 1,3 милиона евра, према последњем потписаном анексу уговора.

Увећање уговорене вредности, како на нивоу уговора, тако и на нивоу секције, било је одобрено од стране стручног надзора. Са увећањем уговорене вредности сагласило се и Министарство просвете. Увећања уговорене вредности потврђена су анексом уговора о извођењу радова. На закључене уговоре о извођењу радова, са припадајућим анексима, сагласност је дала и Европска инвестициона банка. При том, напомињемо да се нисмо бавили оценом изведених радова, јер је за то потребно одговарајуће стручно знање. Сходно томе, када је у питању увећање уговорене вредности, ослонили смо се на мишљења стручног надзора. До увећања уговорене вредности, према речима представника стручног надзора, долази, пре свега, због лоше техничке документације, о чему је више речи било у оквиру [Налаза 1.1](#). Лоша техничка документација утицала је на појаву вишкова и неподвижених радова, које је неопходно извести. Такође, према наводима представника ЈУП-а, због лоше техничке документације, радови на појединим секцијама не би могли бити реализовани, да Министарство просвете није омогућило увећање уговорене вредности на нивоу секције преко 15%. Поред тога, наводе и да поједини предмери радова, које су извођачи доставили, нису обухватили све потребне радове, што је касније утицало на измену уговорене вредности.

Табела 8. Увећање уговорене вредности код студија случаја (у хиљадама евра)

Назив и место школе	Уговорена вредност (основни уговор)	Уговорена вредност (последњи анекс)	Увећање уговорене вредности
ЕТШ, Смедерево	407	474	16,4%
ОШ „Витко и Света“, Гаџин Хан	1.117	1.319	18,1%
ОШ „Војвода Степа“, Вождовац	1.548	1.605	3,6%
ОШ „В. С. Караџић“, Бујановац	314	329	4,7%
ОШ „Ј. Ј. Змај“, Сурдулица	926	1.054	13,8%
ОШ „Јован Курсула“, Варварин	348	443	27,2%
ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд	301	308	2,6%
ОШ „Љупче Николић“, Алексинац	419	419	0,0%
ПТШ, Крагујевац	122	127	4,3%



Када посматрамо девет одабраних студија случаја, увећање уговорене вредности преко 15% било је код три секције. Код две секције, које су имале увећање преко 15%, односно код ОШ „Јован Курсула“, Варварин и ЕТШ, Смедерево, било је значајних примедби на техничку документацију и пре почетка радова, о чему је било речи у [Налазу 1.1](#). Код треће секције са увећањем преко 15%, односно код ОШ „Витко и Света“, Гацин Хан, значајни недостаци у техничкој документацији утврђени су у току извођења радова. Утврђени недостаци у техничкој документацији утицали су на потребу за извођењем вишкова и непредвиђених радова, што је довело до увећања уговорене вредности.

У оквиру [Налаза 1.1](#), указали смо да Министарство просвете није обезбедило проверу техничке документације пре расписивања јавне набавке радова. Неодговарајућа техничка документација утицала је на одлагање почетка радова на школским објектима. Међутим, није то једина последица неадекватне техничке документације, већ је то и увећање уговорене вредности. При том, лоша техничка документација утицала је и да Министарство просвете ограничи увећање уговорене вредности на нивоу уговора, а не на нивоу секције, како би поједине секције могле бити реализоване. Оваква одлука, дала је одређену слободу извођачима приликом испостављања предмера радова. Према наводима представника ЈУП-а, извођачи нису посвећивали довољно пажње изради предмера радова код појединих секција, што потврђује чињеница да је преко трећине секција, од посматраних 117, имало увећање уговорене вредности преко 15%. Даље, увећање уговорене вредности код појединих уговора, односно секција, може имати за последицу да један део одабраних секција не буде укључен у пројекат ПМШ, због недостатка средстава.



Закључак 3. Од 213 школских објеката, око 18% није укључено у пројекат, док је за око 5% спремна тендерска документација, али извођење радова није уговорено

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно у којој мери су одабрани школски објекти укључени у пројекат?

Циљ сваког пројекта, па тако и пројекта ПМШ, јесте да се благовремено и у потпуности реализују сви планирани задаци. У случају пројекта ПМШ, то значи да свих 213 одабраних секција буде укључено, односно да радови и набавке опреме буду уговорени и реализовани до краја пројекта ПМШ. У претходним деловима извештаја указали смо на недовољну ефикасност у раду свих учесника у пројекту ПМШ. На примерима девет одабраних студија случаја, утврдили смо да се реализација уговора о извођењу радова на школским објектима одвијала знатно спорије него што је било очекивано.



За извођење радова и набавку опреме, у оквиру пројекта ПМШ, одабрано је 213 појединачних школских објеката. Првобитно је било планирано да све буде реализовано до краја 2014. године. Рок је продужаван три пута, последњи пут до краја 2021. године. До краја 2019. године, завршени су радови и набавке опреме код 140 секција, с тим да код четвртине није извршен пријем изведених радова. До окончања аналитичких поступака ревизије, уговорени су радови и набавке за 25 секција, док је за 10 секција спремна тендерска документација, али извођење радова није уговорено. Са друге стране, 38 одабраних секција није укључено у пројекат ПМШ. Због хитности радова и споре реализације пројекта ПМШ, за 25 секција од 38 неукључених, школе су потражиле друге изворе финансирања, неке су већ и реализовале радове и опремање. Од преосталих 13 неукључених секција, један део није био спреман за јавну набавку радова, док су две одбијене због недостатка средстава у оквиру пројекта ПМШ.

До наведеног закључка дошли смо анализирајући школске објекте који нису укључени у пројекат ПМШ, као и школске објекте који су спремни за јавну набавку радова али радови нису уговорени, до окончања аналитичких поступака ревизије.

Налаз 3.1. 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



Индиције, да ГПД „Банковић“ доо Сурдулица неће благовремено завршити уговорене радове на седам школских објеката, појавиле су се на самом почетку радова, биле су присутне током извођења радова у оквиру уговореног рока, а посебно су биле изражене након истека уговореног рока. Министарство просвете раскинуло је уговор о извођењу радова са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, у тренутку када је извођач каснио са извођењем радова преко 400 дана. Министарство просвете било је уредно упознато да извођач касни са извођењем радова, да је достигнут максималан износ пенала по том основу, као и да је степен довршености радова на објектима био знатно испод очекиваног. Ипак, Министарство просвете одлагало је одлуку о раскиду уговора о извођењу радова, са наведеним извођачем, у нади да ће он уговорене радове завршити. Извођач је радове завршио само на једној секцији. Са друге стране, радови нису завршени на шест секција, од којих је наставак радова на једној уговорен са другим извођачем, док за преосталих пет секција наставак радова није уговорен. Све наведено, може утицати да преосталих пет секција не буде завршено до краја пројекта ПМШ.



У складу са општим условима уговора о извођењу радова свака уговорна страна може једнострано раскинути уговор, у случају када друга уговорна страна не испуњава или неблаговремено испуњава своје обавезе из уговора. Сходно томе, наручилац може једнострано раскинути уговор о извођењу радова када извођач не поштује уговорени рок за извођење радова. Ова ситуација посебно је изражена када наручилац стекне право на максималан износ уговорне казне по основу кашњења, јер свако даље кашњење извођача радова не може бити наплаћено кроз додатне пенале. Такође, према општим условима, ако је наручилац стекао право на максималан износ уговорне казне по основу кашњења, он може искористити гаранцију за добро извршење посла, раскинути уговор и/или закључити уговор са трећим лицем о трошку извођача, како би се обезбедио завршетак радова. О утврђивању кашњења у извођењу радова, као и евентуалној наплати уговорне казне по том основу, било је више речи у оквиру [Налаза 2.1](#). У пракси, када је у питању област грађевине, основни циљ је да се радови и објекат заврше, стога се одлука о раскиду уговора доноси врло пажљиво. При том, раскид уговора повлачи са собом и одређене негативне последице. Потребно је урадити пресек стања изведених радова, до тренутка раскида уговора, и извршити конзервацију градилишта, како би се заштитио објекат и изведени радови. Међутим, кључна последица је да се поново мора припремити тендерска документација и спровести јавна набавка радова, што доводи до одлагања завршетка радова и стављања објекта у функцију.

Једна од четири одабране студије случаја за треће ревизијско питање јесте ОШ „Јован Јовановић Змај“, Нови Пазар. За ову школу, кроз уговор о извођењу радова, закључен у фебруару 2017. године, између Министарства просвете и ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, уговорена је изградња физкултурне сале. Наведеним уговором, поред ОШ „Јован Јовановић Змај“, Нови Пазар, било је обухваћено још шест секција.⁵⁸ Укупна уговорена вредност свих радова била је око 1,8 милиона евра, од чега се на изградњу физкултурне сале ОШ „Јован Јовановић Змај“, Нови Пазар односи 201 хиљада евра. До августа 2017. године, извођач је започео са радовима на свих седам секција. Очекивани рок завршетка свих радова био је мај 2018. године. Међутим, уговорени радови нису завршени, док је уговор са извођачем раскинут у октобру 2019. године. Једини изузетак је ОШ „Нада Поповић“, Крушевац где су радови завршени, али није извршен пријем изведених радова.

Илустрација 11. Хронологија изградње физкултурне сале ОШ „Јован Јовановић 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.

⁵⁸ Поред изградње физкултурне сале ОШ „Јован Јовановић Змај“, Нови Пазар (уговорена вредност око 201 хиљаду евра), уговором су били обухваћени радови на Гимназији, Врњачка Бања (око 798 хиљада евра), Медицинској школи, Крушевац (око 311 хиљада евра), Шумарској школи, Краљево (око 229 хиљада евра), ОШ „Драгомир Трајковић“, Бујановац - Жбевац (око 117 хиљада евра), ОШ „Нада Поповић“, Крушевац (око 68 хиљада евра) и ОШ „Светозар Марковић“, Краљево (око 56 хиљада евра).



Министарство просвете, одлуку о раскиду уговора са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, донело је у тренутку када је извођач каснио са извођењем радова преко 400 дана. При том, је степен довршености радова на уговореним школским објектима, у том тренутку, био знатно испод очекиваног. Постојале су бројне индиције, које су указивале да је ову одлуку требало донети раније. Индиције су постојале на самом почетку радова, биле присутне током извођења радова у оквиру уговореног рока, а посебно биле изражене након истека уговореног рока. Последица касно донете одлуке о раскиду уговора са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, огледа се у томе да је након три године од потписивања уговора само једна од седам секција завршена. Због хитности, наставак радова код Медицинске школе, Крушевац уговорен је са другим извођачем, који је радове наставио у октобру 2019. године. За преосталих пет секција наставак радова није уговорен до окончања аналитичких поступака ревизије.

Извођач ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, започео је радове на свих седам уговорених секција до августа 2017. године. Међутим, надоградња спрата код Медицинске школе, Крушевац фактички није почела у августу 2017. године, већ је само отворено градилиште. Радови на другим секцијама, извођени су смањеним интензитетом, а у појединим случајевима и обустављани. Према извештајима ЈУП-а, разлог за то је недостатак кадровских капацитета. Извођач је приликом учествовања на тендеру доказао да располаже потребним кадровским капацитетима, али је ситуација на терену знатно другачија, према речима представника ЈУП-а. Стручни надзор више пута је упозоравао извођача да је неопходно да интензивира радове, да повећа број радника на градилишту, да поштује предвиђену динамику радова, као и да уредно води грађевински дневник. Међутим, извођач је наведена упозорења занемаривао.

Након истека рока за извођење радова, по закљученом уговору са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, ЈУП је у неколико наврата достављао Министарству просвете извештаје о реализацији поменутог уговора. У извештајима је јасно указивано да извођач ГПД „Банковић“ доо Сурдулица касни са извођењем уговорених радова. У извештајима је указано да је степен довршености радова на објектима знатно испод очекиваног. У априлу 2019. године, ЈУП је обавестио Министарство просвете да су се испунили сви услови за раскид поменутог уговора и предложио да се активирају средства обезбеђења, односно да се изврши наплата гаранције за повраћај аванса, гаранције за добро извршење посла и уговорне казне за кашњење у извођењу радова, у максималном износу од 5% уговорене вредности. Такође, сагледане су последице раскида уговора и констатовано је да ће бити потребно да се конзервирају објекти и започети радови, као и да се уради пресек стања, како би се наставак радова могао уговорати са другим извођачем. На основу претходних искустава у оквиру пројекта ПМШ, ЈУП-а је проценио да ће, од доношења одлуке о раскиду уговора до завршетка радова на објектима, бити потребно око годину и по дана.

По достављеном предлогу мера од стране ЈУП-а, Управни одбор пројекта ПМШ, који чине представници Министарства просвете, донео је одлуку, 5 априла 2019. године, да раскине уговор о извођењу радова закључен са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, јер су испуњени сви услови за раскид. Након 12 дана од донете одлуке о раскиду уговора, Управни одбор је променио своју одлуку. Нова одлука Управног одбора била је да се раскид уговора одложи до октобра 2019. године, односно да се извођачу омогући да настави радове и то без продужетка рока, уз обавезу да достави продужење банкарских гаранција, за повраћај аванса и добро извршење посла. У тих 12 дана, извођач је открио кров на Медицинској школи, Крушевац, како би започео надоградњу спрата, али је услед обилних киша у том периоду проузрокована одређена штета. Против одлуке да се одложи раскид уговора био је један представник Управног одбора, односно руководилац сектора надлежног за инвестиције, у оквиру Министарства просвете, који би требало да је најупознатији са околностима везаним за реализацију пројекта ПМШ. Управни одбор, приликом одлагања раскида уговора, био је вођен основним циљем, а то је завршетак радова на објектима. Према наводима представника ЈУП-а,



извођач ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, у том тренутку, имао је уговорене радове и на другим пројектима, не само на пројекту ПМШ, тако да би активирање средстава обезбеђења угрозило реализацију радова на тим другим пројектима. Међутим, одлагање раскида уговора угрозило је реализацију радова на пројекту ПМШ. Од активирања средстава обезбеђења и раскида уговора са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица прошло је више од годину дана, а наставак радова код пет секција није уговорен. Сходно томе, доведена је у питање претходно наведена процена ЈУП-а о потребном времену да се започети радови доврше.

Поред ових пет секција, где су радови обустављени након раскида уговора са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, постоји још пет секција, у околини Зајечара,⁵⁹ где је потребно спровести јавну набавку и уговорити извођење радова. Код свих 10 секција тендерска документација је припремљена. За пет секција у околини Зајечара јавна набавка је расписивана неколико пута, али није пристигла ниједна понуда за извођење радова. Са друге стране, за пет секција, где је потребно уговорити наставак радова, након раскида уговора са ГПД „Банковић“ доо Сурдулица, јавна набавка није расписана до окончања аналитичких поступака ревизије. При том, рок за завршетак свих активности на пројекту ПМШ, уговорен са ЕИБ-ом, истиче на крају 2021. године.



Препоручујемо Министарству просвете да додатно обрати пажњу на реализацију уговора о извођењу радова, код којих извођач касни са извођењем радова, како би сходно околностима благовремено активирало средства обезбеђења и/или покренуло раскид уговора, нарочито у случајевима где је достигнут максималан износ уговорне казне по том основу.

Налаз 3.2. 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



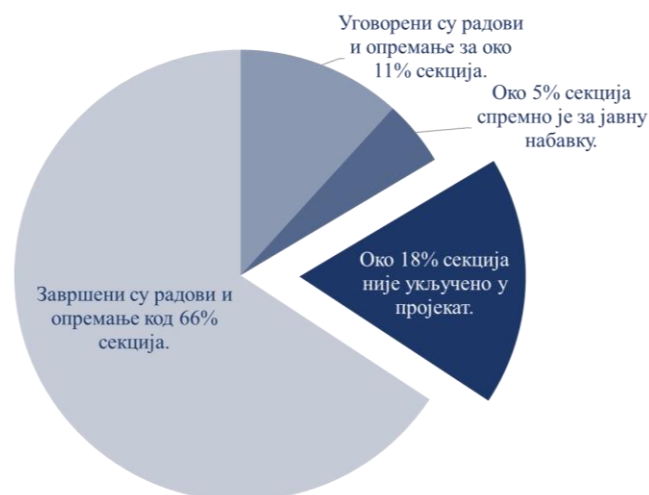
Недовољна ефикасност и ангажованост свих учесника, утицала је да реализација пројекта ПМШ буде знатно спорија него што је то било планирано. Ово је посебно било изражено у реализацији закључених уговора о извођењу радова на школским објектима. Наведено је утицало да 38 секција од 213 одабраних, не буде укључено у пројекат ПМШ, до окончања аналитичких поступака ревизије. Због хитности радова и споре реализације пројекта ПМШ, за 25 секција, школе су потражиле друге изворе за финансирање радова. Од тих 25 секција, код 19 су радови и набавке реализовани из других извора, док је код осталих у току проналажење других извора за финансирање или су радови у току. Од преосталих 13 секција, које нису укључене у пројекат ПМШ, две су одбијене, јер њихова процењена вредност прелази преостала расположива средства пројекта ПМШ, друге пак нису биле спремне за јавну набавку радова, док за неколико није познат разлог због ког нису укључене у пројекат ПМШ.

⁵⁹ У питању су радови на ОШ „Младост“, Бабушница (Велико Боњинце), ОШ „Доситеј Обрадовић“, Вражогрнац, ОШ „Јован Јовановић Змај“, Глоговица, ОШ „15. мај“, Шипиково (Мали Јасеновац) и Средња школа „Никета Ремезијански“, Бела Паланка.



Примарни задатак пројекта ПМШ, јесте извођење одређених радова и/или опремање 213 појединачних школских објеката, о чему је више речи било у општим информацијама и уводном делу извештаја. Радови су изведени, односно извршена је набавка опреме код 140 секција, до краја 2019. године. При том, код четвртине од 140 завршених секција комисија није извршила пријем изведених радова, закључно са 2019. годином. До окончања аналитичких поступака ревизије, уговорени су радови и/или набавка опреме за 25 секција, док је за 10 секција спремна тендерска документација, али извођење радова није уговорено. У току 2019. године уговорени су радови за 12 секција, док су радови за још 13 секција уговорени у току 2020. године, до окончања аналитичких поступака ревизије. У пројекат ПМШ није укључено 38 секција од 213 одабраних, односно око 18% секција. Наведених 38 секција није укључено, јер су поједине школе реализовале набавке и радове из других извора средстава, друге су пак одустале јер имају у плану да то реализују из других извора, док су неке одбијене због неспремности или високе вредности процењених радова.

График 9. Напредак планираних радова и опремања, код 213 одабраних секција, у оквиру пројекта ПМШ



Код 19 школских објеката, од 38 који нису укључени у пројекат ПМШ, набавка опреме и радови су реализовани из других извора средстава, према подацима ЈУП-а. Разлога за одустајање школа од пројекта ПМШ било је више, а један од њих је недовољна ефикасност у реализацији пројекта ПМШ. У првом и другом закључку овог извештаја, управо смо говорили о недовољној ефикасности у реализацији закључених уговора о извођењу радова на школским објектима. Такође, у општим информацијама, навели смо да је одабир школских објеката, који би требало да буду укључени у пројекат ПМШ, извршен 2012. године. Пријава школа за одабир, односно за учествовање на конкурс, вршена је у периоду 2010-2012. година. Првобитни план био је да се набавка опреме и радови, код свих одабраних школа, реализују до краја 2014. године. Међутим, реализација пројекта ПМШ је текла спорије него што се очекивало. Код појединих школских објеката, у плану су били хитни радови, односно радови које је требало извести у што краћем року. Сходно томе, школе нису чекале да радови буду реализовани кроз пројекат ПМШ, већ су обезбедиле средства из других извора и реализовале радове. Код других школских објеката, услед дугог протока времена, стање на школским објектима се погоршало, па је било потребно извести већи обим радова него што је одобрено кроз пројекат ПМШ. Услед немогућности да обим радова буде проширен у оквиру пројекта ПМШ, школе су реализовале радове из других извора. Средства су обезбеђивана од стране јединица локалне самоуправе, Канцеларије за управљање јавним улагањима, приватних донатора и сл.

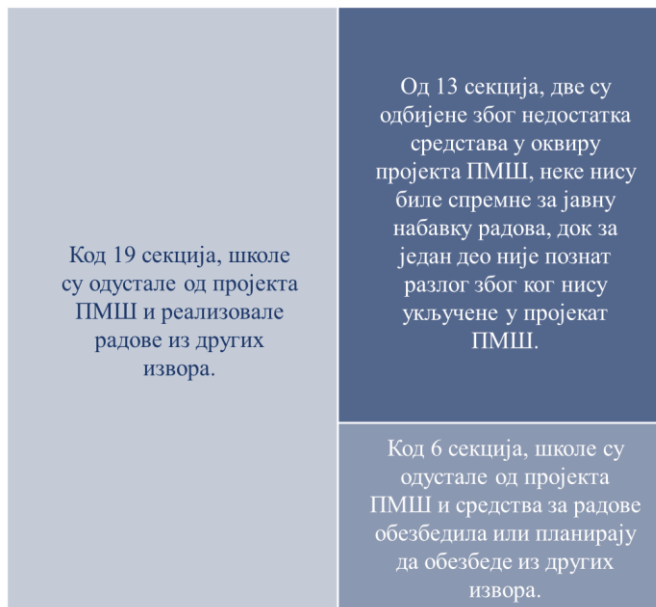
Процењена вредност за 19 школских објеката, где су школе одустале од пројекта ПМШ, обезбедиле средства из других извора и реализовале радове и набавке, била је око 1,1 милион евра. Највећу процењену вредност, међу њима, имала је једна од студија случаја, односно процењена вредност изградње фискултурне сале и уређења дворишта ОШ „Грабовац“, Обреновац била је око 558 хиљада евра. Према наводима представника ЈУП-а, ОШ „Грабовац“, Обреновац није била укључена у јавне набавке радова, које су спровођене 2014. и 2015. године, у оквиру пројекта ПМШ, јер техничка документација за изградњу фискултурне сале није била



одговарајућа. Фискултурна сала ОШ „Грабовац“, Обреновац изграђена је 2016. године, а средства је обезбедила јединица локалне самоуправе.

Такође, према подацима ЈУП-а, код шест школских објеката од 38 које нису укључене у пројекат ПМШ, школе су обезбедиле или планирају да обезбеде средства из других извора. При том, радови и набавке нису завршени, до окончања аналитичких поступака ревизије. Процењена вредност радова за ових шест секција била је око пола милиона евра. Једна од ових шест секција, односно ОШ „Јошаничка Бања“, Рашка, била је студија случаја у ревизији. Процењена вредност реконструкције зграде ОШ „Јошаничка Бања“, Рашка износила је око 145 хиљада евра. Поступак јавне набавке радова у оквиру пројекта ПМШ, којим је била обухваћена ОШ „Јошаничка Бања“, Рашка, обустављен је 2015. године, јер није било прихватљивих понуда. У марту 2017. године, Општина Рашка донела је одлуку да одустане од реконструкције зграде кроз пројекат ПМШ. На ову одлуку утицала је обустава поступка јавне набавке, као и могућност да средства за реконструкцију зграде ОШ „Јошаничка Бања“, Рашка буду обезбеђена од стране приватног донатора.

График 10. Структура 38 неукључених секција, које су одабране за пројекат ПМШ



Процењена вредност радова и набавки за 13 преосталих секција, од 38 које нису укључене у пројекат ПМШ, износила је око 7,2 милиона евра. Било је више разлога зашто ових 13 секција није укључено у пројекат ПМШ. Према наводима представника ЈУП-а, секције нису укључене, јер поједине школе и јединице локалне самоуправе нису биле спремне, односно није био потписан протокол о сарадњи, нису решени имовинско-правни односи, није достављена потребна техничка документација, нису обезбеђене неопходне дозволе и сл. Две школе су одбијене, према наводима представника ЈУП-а, јер процењена вредност радова, које је потребно извести на тим секцијама, прелази преостала расположива средства пројекта ПМШ. За неколико секција, представници ЈУП-а, нису имали информације зашто нису укључене у пројекат ПМШ.

Једна од две школе које су одбијене, јер процењена вредност радова прелази преостала расположива средства пројекта ПМШ, јесте Пољопривредна школа са домом ученика, Футог, која је уједно одабрана за студију случаја.⁶⁰ Процењена вредност изградње нове зграде Пољопривредне школе са домом ученика, Футог износила је 3,6 милиона евра, према листи одабраних школских објеката, коју је 2012. године усвојио Управни одбор пројекта ПМШ и на коју је сагласност дала Европска инвестициона банка. Сходно наведеном, процењена вредност од 3,6 милиона евра била је прихваћена, односно било је планирано да изградња нове зграде буде финансирана из средстава пројекта ПМШ. При том, подсећамо да је укупна процењена вредност пројекта ПМШ била 100 милиона евра, од чега је 50 милиона евра обезбеђено из кредита ЕИБ-а, док другу половину средстава треба да обезбеди Република Србија. Пољопривредна школа са домом ученика, Футог није била обухваћена јавним набавкама радова 2014. и 2015. године, које су спроведене у оквиру пројекта ПМШ, јер није била достављена комплетна техничка документација са грађевинском дозволом. Техничка

⁶⁰ Такође, одбијена је изградње нове зграде Музичке школе „Стеван Мокрацац“, Краљево, јер процењена вредност око три милиона евра прелази преостала расположива средства пројекта ПМШ.



документација и грађевинска дозвола, достављени су у септембру 2017. године. Међутим, према информацијама Министарства просвете, изградња нове зграде Пољопривредне школе са домом ученика, Футог неће бити реализована кроз пројекат ПМШ, јер нема довољно расположивих средстава у оквиру пројекта ПМШ.

V НАКНАДНИ ДОГАЂАЈИ

Након спроведених аналитичких поступака ревизије, одржани су завршни састанци са представницима Министарства просвете и ЈУП-а. Том приликом, укратко смо представили налазе и закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију. На састанку са представницима ЈУП-а, упознати смо да је Министарство просвете у међувремену потписало један од анекса уговора о извођењу радова на који се чекало дуже време, о чему је било речи у претходним деловима овог извештаја. У питању је четврти анекс уговора о извођењу радова, закљученог између Министарства просвете и „Модулор“ доо Београд, којим је обухваћено извођење радова на 32 секције, односно обухваћени су школски објекти Групе 2 Партије 3. Министарство просвете је наведени анекс потписало 3. септембра 2020. године, односно након спровођења аналитичких поступака ревизије.

Потписивање наведеног анекса није имало суштинских утицаја на налазе и закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију. Стога, нисмо вршили измену података и информација представљених у извештају, односно наведени анекс уговора о извођењу радова није узет у обзир приликом спровођења аналитичких поступака ревизије. Међутим, у циљу прецизнијег представљања информација и података, у наставку извештаја износимо битне измене утврђене поменути анексом.

Наведеним анексом промењена је укупна уговорена вредност за 32 секције, односно смањена је за око 40 хиљада евра у односу на претходни анекс уговора. Сходно томе, увећање уговорене вредности за школске објекте Групе 2 Партије 3 није 14,7% како смо навели у оквиру [Налаза 2.2](#), већ је увећање укупне уговорене вредности 12,9%. Изменама у поменутом анексу, између осталог, обухваћене су и две секције које су биле студије случаја у оквиру овог извештаја, односно обухваћене су ЕТШ, Смедерево и ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд. Напомињемо да су радови на обе студије случаја завршени у 2018. години, о чему је било речи у оквиру [Налаза 1.3](#). Четвртим анексом уговора о извођењу радова, промењена је уговорена вредност за обе студије случаја. Уговорена вредност за реконструкцију зграде ЕТШ, Смедерево, према четвртом анексу, износи око 507 хиљада евра, док уговорена вредност за радове на ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд износи око 322 хиљаде евра.

Поред промене уговорене вредности, кроз наведени анекс, извршено је и продужавање рока за извођење радова код 11 секција, међу којима су и две поменуте студије случаја. За реконструкцију зграде ЕТШ, Смедерево додатно је уговорено 120 дана од истека рока. С обзиром да је примењен ретроспективан начин продужавања рока, кашњење у извођењу радова, које смо утврдили у оквиру [Налаза 2.1](#), није 324 дана, већ 205 дана. При том, напомињемо да је рок за извођење радова на ЕТШ, Смедерево, према основном уговору био 120 дана, док је укупан уговорени рок за извођење радова 359 дана, узимајући у обзир основни уговор са четири припадајућа анекса. Када је у питању санација спољне столарије и браварије на ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд, рок за извођење радова продужен је до 1. децембра 2018. године, али није наведен календарски број дана продужетка рока. С обзиром да је рок за извођење радова на овој школи по претходном анексу био до 21. фебруара 2018. године, поменути анексом рок је фактички продужен за 283 дана. Такође, напомињемо да је рок за извођење радова на ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд, према основном уговору био 120 дана, док је укупан уговорени рок за извођење радова 433 дана, узимајући у обзир основни уговор са



четири припадајућа анекса. Сходно наведеном, кашњење у извођењу радова код ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд, које смо утврдили у оквиру [Налазу 2.1](#), није 473 дана, већ 196 дана.



ПРИЛОЗИ

Прилог 1. Избор студија случаја

Услед немогућности да све секције, које су укључене у пројекат ПМШ, буду детаљно анализирани, за детаљну анализу одабрано је неколико студија случаја, односно неколико секција (појединачних школских објеката). На основу успостављених критеријума одабране су секције, које садрже довољно информација о функционисању пројекта ПМШ, неопходних за давање одговора на ревизијска питања. Сходно расположивом времену и ресурсима, за студије случаја одабрано је 15 секција. У наставку представљамо коришћене критеријуме и одабране студије случаја.

Пројекат ПМШ подразумева 213 појединачних школских објеката, подељених у две компоненте (Компоненту 1 и Компоненту 3). Кроз Компоненту 1 обухваћено је 12 секција, од чега је десет завршено, а две су пренете у Компоненту 3. Са друге стране, Компонента 3, поред две пренете, подразумева још 201 секцију. Свих 213 секција, за потребе избора студија случаја, разврстано је у четири стратума.⁶¹

Стратум I	• секције за које радови нису уговорени или су уговорени уз неку другу секцију
Стратум II	• секције за које су радови уговорени, али нису завршени
Стратум III	• секције за које су радови уговорени и завршени, али није извршен пријем радова
Стратум IV	• секције за које су радови уговорени и завршени, и извршен је пријем радова

Илустрација 12. Стратуми за избор студија случаја

Сваки стратум подељен је на два подстратума, у зависности од тога да ли је у питању основна или средња школа. Из сваког стратума, односно подстратума, одабран је одређен број студија случаја, сразмерно њиховом учешћу у укупној популацији.

Табела 9. Распоред одабраних студија случаја у оквиру стратума и подстратума

Стратум	Популација			Студије случаја		
	ОШ	СШ	Укупно	ОШ	СШ	Укупно
I	42	18	60	3	1	4
II	18	7	25	2	-	2
III	28	9	37	2	1	3
IV	70	21	91	5	1	6
Укупно	158	55	213	12	3	15

За сваки стратум успостављени су критеријуми за избор студија случаја. У Стратуму I, критеријум за одабир секција била је процењена вредност радова. Сходно распореду студија случаја, из Стратума I одабране су три основне школе где је процењена вредност радова била највећа, као и једна средња школа највеће процењене вредности радова.

⁶¹ У обзир су узети сви уговори са извођачима радова, закључени до краја фебруара 2020. године.



Табела 10. Одабране студије случаја у оквиру Стратума I

Назив и место школе	Процењена вредност радова у хиљадама евра ⁶²
Пољопривредна школа са домом ученика, Нови Сад (Футог)	3.600
ОШ „Грабовац“, Обреновац (Грабовац)	558
ОШ „Јован Јовановић Змај“, Нови Пазар	201
ОШ „Јошаничка Бања“, Рашка (Јошаничка Бања)	145

Све секције у оквиру Стратума II уговорене су 2019. и 2020. године. Критеријум за одабир секција у Стратуму II био је број дана увођења извођача у радове. Према критеријуму, у оквиру Стратума II, одабране су две основне школе са најдужим периодом увођења извођача у радове. У складу са распоредом студија случаја за Стратум II, средње школе нису биране за студије случаја.

Табела 11. Одабране студије случаја у оквиру Стратума II

Назив и место школе	Закључење уговора	Почетак радова	Број дана увођења у радове
ОШ „Јосиф Панчић“, Рашка (Баљевац)	17.05.2019.	07.10.2019.	143
ОШ „Јован Јовановић Змај“, Обреновац (Звечка)	16.05.2019.	21.08.2019.	97

За разлику од прва два стратума, у Стратуму III и Стратуму IV уведени су прагови материјалности. Праг материјалности испод ког секција није узимана у обзир приликом одабира, односно секција није сматрана материјално значајном, био је 2,5% вредности подстратума у ком се секција налази. Праг материјалности изнад ког је секција обавезно бирана за студију случаја, односно секција је сматрана као ставка високе вредности, био је 25% вредности подстратума у ком се секција налази. Секције чија се вредност налази између 2,5% и 25% вредности подстратума рангиране су на основу успостављених критеријума. Коришћени критеријуми су: број дана увођења извођача у радове, број дана продужења рока за увођење радова, број дана кашњења у увођењу радова и број дана пријема изведених радова.⁶³ Наведени критеријуми су бодовани, тако што је за сваки започети месец додељен по један бод.⁶⁴ Након одабира ставки високе вредности, биране су секције са највећим бројем бодова. У случају када секције имају исти број бодова, бирана је секција веће вредности.

Све секције у оквиру Стратума III уговорене су 2016. или 2017. године. Сходно распореду студија случаја, из Стратума III одабране су по једна основна и средња школа као ставке високе вредности, као и једна основна школа са највећим бројем бодова.

Табела 12. Одабране студије случаја у оквиру Стратума III

Назив и место школе	Уговорена вредност радова у хиљадама евра ⁶⁵	Критеријум
Економско-трговинска школа, Смедерево	474	ставка високе вредности
ОШ „Јован Јовановић Змај“, Сурдулица	1.054	ставка високе вредности
ОШ „Лаза Костић“, Нови Београд	308	39 бодова

⁶² Подаци о процењеној вредности радова, преузети из листе одабраних секција, коју је Управни одбор пројекта ПМШ усвојио у децембру 2012. године.

⁶³ Делимичан пријем изведених радова у Стратуму III није извршен, па је стога, за потребе избора студија случаја, број дана пријема изведених радова, за секције у овом стратуму, рачунат од датума завршетка радова до 31. децембра 2019. године.

⁶⁴ Ради поједностављења поступка, један месец је рачунат као 30 дана.

⁶⁵ Вредност радова према уговору са извођачем радова, односно према последњем анексу уговора, закључно са 31. децембром 2019. године.



У оквиру Стратума IV налази се десет секција које су завршене кроз Компоненту 1, у току 2011. и 2012. године. Ових десет секција нисмо узели у обзир приликом одабира студија случаја. Такође, налазе се и две секције које су пренете из Компоненте 1 у Компоненту 3, њих смо због специфичности одабрали за студије случаја. Преостале секције из Стратума IV уговорене су 2015, 2016. и 2017. године. Приликом одабира водили смо рачуна да не буде више од једне основне и једне средње школе уговорене 2015. године, са циљем да детаљна анализа буде заснована на што релевантнијим информацијама. Сходно распореду студија случаја, из Стратума IV, поред две основне школе пренете из Компоненте 1 у Компоненту 3, одабрали смо три основне школе са највећим бројем бодова, као и једну средњу школу са највећим бројем бодова.

Табела 13. Одабране студије случаја у оквиру Стратума IV

Назив и место школе	Уговорена вредност радова у хиљадама евра ⁶⁶	Закључење уговора	Критеријум
ОШ „Војвода Степа“, Вождовац (Кумодраж)	1.605	30.03.2015.	пренета секција
ОШ „Љупче Николић“, Алексинац	419	02.12.2016.	пренета секција
ОШ „Витко и Света“, Гацин Хан	1.319	26.07.2016.	31 бод
ОШ „Вук Стефановић Караџић“, Бујановац (Левосоје)	329	26.07.2016.	30 бодова
ОШ „Јован Курсула“, Варварин	443	26.07.2016.	29 бодова
Прва техничка школа, Крагујевац	127	30.03.2015.	47 бодова

⁶⁶ Вредност радова према уговору са извођачем радова, односно према последњем анексу уговора, закључно са 31. децембром 2019. године.