



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

**МИНИСТАРСТВА ПРОСВЕТЕ, НАУКЕ И
ТЕХНОЛОШКОГ РАЗВОЈА, БЕОГРАД**

**по ревизији сврсисходности пословања
Управљање „Програмом модернизације школа“**

**Број: 400-733/2020-03/25
Београд, 15. април 2021. године**

САДРЖАЈ

I	УВОД	3
II	НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	4
	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	4
	<i>Исказане мере исправљања (преорука 1)</i>	<i>4</i>
	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	5
	<i>Исказане мере исправљања (преоруке 2 и 3)</i>	<i>5</i>
	3. ПРИЈЕМ ИЗВЕДЕНИХ РАДОВА НИЈЕ ВРШЕН У ПРИМЕРЕНОМ РОКУ, ОДНОСНО БЕЗ ОДЛАГАЊА, ШТО ЈЕ УТИЦАЛО ДА КОРИСНИЦИ ПОЧИЊУ СА КОРИШЋЕЊЕМ ОБЈЕКТА ПРЕ ОДРЕЂЕНИХ ПРОВЕРА	6
	<i>Исказане мере исправљања (преорука 4)</i>	<i>6</i>
	4. 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	7
	<i>Исказане мере исправљања (преоруке 5, 6 и 7)</i>	<i>7</i>
	5. 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 ОБЈЕКТА	8
	<i>Исказане мере исправљања (преорука 8)</i>	<i>8</i>
III	МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	9

I УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности Управљање „Програмом модернизације школа“, број: 400-733/2020-03/20 од 25. децембра 2020. године, у којем је навела закључке и налазе.

С обзиром да, све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије, Министарства просвете, науке и технолошког развоја (у даљем тексту: Министарство просвете), захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај, оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.

II НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

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

Опис несврсисходности

Сви учесници у пројекту „Програм модернизације школа“ (у даљем тексту: 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. Наведено је имало за последицу одлагање планираног почетка и завршетка радова на школским објектима. Поред тога, 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%. Код три од девет посматраних студија случаја било је увећања уговорене вредности преко 15%, што је било последица, пре свега, неодговарајуће техничке документације.

Исказане мере исправљања (преорука 1)

Одговорним лицима Министарства просвете препоручено је да обезбеде 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.

У одазивном извештају Министарства просвете наводи се да је, у складу са Уговором о управљању пројектом ПМШ закљученим дана 19. новембра 2020. године са Јединицом за управљање пројектима у јавном сектору доо, Београд (у даљем тексту: ЈУП) и у складу са датом препоруком на 64. седници Управног одбора ПМШ одржаној 13. августа 2020. године, наложено ЈУП-у да изврши претходну проверу предмера радова планираних за реализацију. Такође, у наведеном уговору, предвиђена је обавеза ЈУП-а да изврши проверу дозвола/решења и пријава радова, на основу којих се реализују радови, пре почетка поступка јавне набавке. Сходно наложеном, ЈУП је 1. фебруара 2021. године доставио Министарству просвете два обавештења о прегледу пројектне документације и обиласку објеката, који су предвиђени за даљу реализацију у оквиру пројекта ПМШ. Поред тога, у достављеном одазивном извештају наводи се да ће Министарство просвете, приликом сваке јавне набавке која следи, тражити од ЈУП-а да се досадашњи чланови уговора о радовима измене у смислу да се они односе на појединачне секције, а не на уговоре у целини.

Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

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

Опис несврсисходности

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.

Исказане мере исправљања (препоруке 2 и 3)

Одговорним лицима Министарства просвете препоручено је да осигурају 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, одговорним лицима Министарства просвете препоручено је да у зависности од конкретних околности примене одговарајући начин продужавања рока за извођење радова.

У одазивном извештају Министарства просвете наводи се да је, у Уговору о управљању пројектом ПМШ закљученим дана 19. новембра 2020. године са ЈУП-ом, предвиђена обавеза ЈУП-а која би требало да допринесе бржем решавању питања продужења рока. Предвиђено је да ЈУП одговорно, квалитетно, стручно и у предвиђеним роковима обавља послове управљања пројектом ПМШ, између осталог, да најкасније у року од једног дана, од настанка догађаја у току извођења радова, који значајно утиче на пројектну документацију, на измену акта на основу којих се изводе радови, усвојену динамику извођења радова и увећава њихову уговорену вредност, доставе детаљне информације са предлогом мера за њихово отклањање.

Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

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

Опис несврсисходности

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.

Исказане мере исправљања (преорука 4)

Одговорним лицима Министарства просвете препоручено је да предузму неопходне активности како би се пријем изведених радова извршавао у примереном року, односно без одлагања.

У одазивном извештају Министарства просвете наводи се да је, у складу са Уговором о управљању пројектом ПМШ закљученим дана 19. новембра 2020. године са ЈУП-ом, Министарство просвете наложило ЈУП-у да се примопредаја радова извршава у складу са роковима наведеним у уговорима о извођењу радова, уз услов да документација која прати примопредају радова буде комплетна и исправна. Поред тога, на састанку одржаном између представника Министарства просвете и ЈУП-а, дана 1. марта 2021. године, констатовано је да је потребно што хитније обавити примопредају три школска објекта у Ћићевцу и два у Брусу. У току марта 2021. године, извршена је примопредаја једне школе у Ћићевцу и две школе у Брусу. Такође, на поменутом састанку договорено је да ЈУП убудуће проверава исправност целокупне документације која се односи на примопредају објеката, пре слања исте Министарству просвете.

Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

4. 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

Опис несврсисходности

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.

Исказане мере исправљања (препоруке 5, 6 и 7)

Одговорним лицима Министарства просвете препоручено је да предузму 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. Затим, одговорним лицима Министарства просвете препоручено је да захтевају 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. Такође, одговорним лицима Министарства просвете препоручено је да предузму неопходне мере за наплату уговорне казне за кашњење у извођењу радова, уколико за то постоји основ.

У одазивном извештају Министарства просвете наводи се да је, у циљу утврђивања кашњења у извођењу радова, Министарство просвете сачинило образац који је неопходно попунити од стране стручног надзора, након завршетка радова а пре примопредаје радова. У обрасцу је предвиђено навођење: датума почетка и датума завршетка радова, броја дана извођења радова, датума прекида извођења радова, броја дана трајања прекида извођења радова. Такође, предвиђено је навођење да ли је обезбеђена сагласност ЈУП-а на промену рока извођења радова и документа којим је рок продужен, као и да ли је атестна и градилишна документација, која је део примопредаје радова, уредна и комплетна. Достављени су попуњени обрасци за једну школу у Ћићевцу и две школе у Брусу.

Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

5. 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

Опис несврсисходности

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.

Исказане мере исправљања (преорука 8)

Одговорним лицима Министарства просвете препоручено је да додатно обратe 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.

У одазивном извештају Министарства просвете наводи се да су уређени послови ажурирања важности банкарских гаранција, као средстава обезбеђења, кроз поступке инвеститорске контроле. Електронским путем Министарство просвете сваког првог у месецу обавештава ЈУП о истеку важења банкарских гаранција за предстојећи месец и потреби њиховог продужавања или евентуалног активирања, уколико су се за то стекли услови. Такође, предвиђена је обавеза ЈУП-а да благовремено обавести Управни одбор ПМШ, уколико су се стекли услови за активирање банкарске гаранције, како би Управни одбор ПМШ донео одговарајућу одлуку о активирању банкарске гаранције и раскиду уговора.

Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

III МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписао и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају, који је поднело Министарство просвете, науке и технолошког развоја задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, потребно је да, до истека рока за спровођење препорука, обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима на отклањању откривених несврсисходности и доставите одговарајуће доказе.

По истеку рока за спровођење препорука Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности. У ове ефекте укључиће се и ефекти које сте исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

15. април 2021. године