

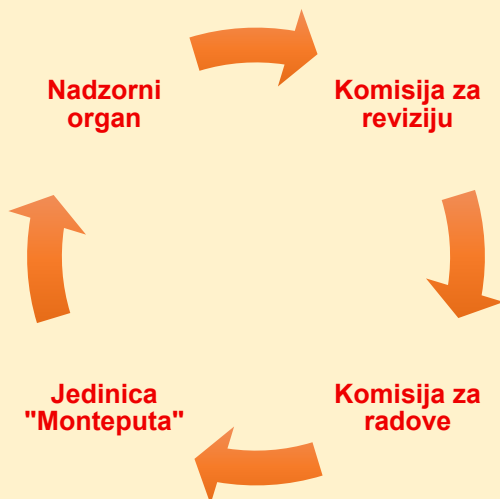


STUDIJA SLUČAJA

JEDINICA ZA AUTOPUT - OPRAVDANI ILI PRIVILEGOVANI TROŠAK

I: Sažetak: Studija slučaja pokazuje da je Ministarstvo saobraćaja 11 godina plaćalo posebnu Jedinicu za implementaciju projekta autoputa Bar Boljare, koju su uglavnom činili njeni uposleni, bez jasnog pravnog osnova za njeno formiranje, a što je do marta 2025. godine koštalo više od 848 hiljada eura. Nijesu postojali jasni kriterijumi za imenovanje članova, a dolazak svakog novog ministra u taj resor po pravilu je značio i promjenu dijela članova te Jedinice. U isto vrijeme, pokazuje se da je nekoliko uposlenih, za čitav period angažovanja u Jedinici za implementaciju projekta, prihodovalo novca, koji odgovara vrijednosti dva prosječna stana u Glavnom gradu Podgorici.

II: Obim kontrole nad radovima na dionici autoputa: Crnogorska **Vlada** ušla je **2014. godine u projekat izgradnje prve dionice autoputa** Bar Boljare (dionica Smokovac Mateševo) zaključenjem ugovora sa kineskom firmom China Road and Bridge Corporation, kao izvođačem radova. Ugovor je zaključen uz primjenu FIDIC pravila, koji podrazumijevaju međunarodne standarde i prakse u građevinskom sektoru. Primjena ovih pravila u isto vrijeme značila je i angažovanje Nadzornog organa, koji provodi kontrolu nad radovima, pa je Vlada **izabrala međunarodni konzorcijum**, koji je bio **zadužen za nadzor nad izvođenjem radova** nad dionicom autoputa.



Kako je ugovor za izvođenje radova bio zaključen na osnovu takozvane Žute FIDIC knjige, što je značilo da kineska firma prvo izrađuje projekat za izvođenje radova, pa potom izvodi same radove na terenu, to je crnogorska **Vlada formirala i dvije posebne komisije za kontrolu čitavog posla**. Tako su formirane Komisija za reviziju tehničke dokumentacije i Komisija za tehnički pregled radova na izgradnji dionice autoputa Smokovac Mateševo, u koje su imenovani istaknuti univerzitetski profesori i stručnjaci različitih profila.

Pored toga, državna **kompanija „Monteput“**, koja je zadužena za državne puteve u zemlji, **formirala je posebnu organizacionu jedinicu** usmjerenu isključivo za provođenje projekta prve dionice autoputa Smokovac Mateševo. Sve ovo pokazuje da je **postojao optimalan nadzor** nad provođenjem ovog strateškog saobraćajnog projekta kroz praktično nekoliko stubova kontrole.

III: Nejasan pravni osnov za formiranje Jedinice za implementaciju: Jedinica za implementaciju projekta Bar Boljare formirana je u aprilu 2015. godine¹, na osnovu Zaključka Vlade Crne Gore², koji je bio usvojen mjesec ranije, i Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Jedinica za svoj rad odgovara direktno ministru, u njen sastav imenovana su četiri lica iz redova uposlenih, uz mogućnost imenovanja novih članova, a zadaci su bili da prati realizaciju zaključenih ugovora, kontroliše izvršenje obaveza, rokova, prati kontrolu kvaliteta i obima izvedenih radova, kontroliše privremene situacije, priprema predloge odgovora za učesnike u procesu, procjenjuje moguće rizike, priprema odgovarajuće informacije, pregleda izvještaje u vezi realizacije projekta izgradnje dionice autoputa. Dakle, ovi **zadaci se praktično preklapaju sa onim za šta su već angažovani Nadzorni organ, dvije komisije, kao i posebna jedinica „Monteputa“**, a kada postoji potreba koordinacije aktivnosti i informisanja postavlja se pitanje šta je onda redovni posao zaposlenih u Direktoratu za saobraćaj, kao direktoratu Ministarstva saobraćaja.

Ovo rješenje je tokom te **2015. godine i početkom 2016. godine** tri puta dopunjeno³, a svakog puta je **sastav Jedinice za implementaciju projekta uvećan** sa po jednim članom. U svim obrazloženjima se navodila štura rečenica da je „u međuvremenu potrebno imenovati nove članove“, bez ikakvih dodatnih objašnjenja.

Ministarstvo: Jedinica zbog dobre međunarodne prakse

Akcija za socijalnu pravdu uputila je poseban zahtjev Ministarstvu saobraćaja, u kojem je zatražila da se navede pravni osnov za formiranje Jedinice za implementaciju projekta i dostave kriterijumi po kojima su birani članovi, uključujući i njihove reference.

Iz tog Vladinog resora su naveli⁴ da je **inicijativa pokrenuta „još prilikom pokušaja pokretanja koncesionog aranžmana po uzoru na dobru međunarodnu praksu i stvaranju preduslova za adekvatno praćenje kompleksnog infrastrukturnog projekta.“**

Kriterijume za izbor članova Jedinice za implementaciju projekta i **reference izabranih članova** **Ministarstvo nije dostavilo**, već je navelo da su „sastav Jedinice sačinjavala angažovana lica različitih profila, a primjereno vrsti projekta i zadacima Jedinice“.

Posljednjeg dana 2020. godine donijeta je **ponovna odluka o formiranju Jedinice** za implementaciju projekta od tada novoformiranog Ministarstva kapitalnih investicija, koje je zamijenilo dotadašnje Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, a prema kojem Jedinica ima pet članova (četiri člana su već ranije bila u Jedinici) i sa **istim radnim zadacima** kao

¹ Rješenje Ministarstva saobraćaja i pomorstva broj 01-1639/1 od dana 24. aprila 2015. godine. Rješenje je potpisao tadašnji ministar Ivan Brajović.

² Zaključak Vlade Crne Gore broj 08-43 od dana 23. marta 2015. godine.

³ Rješenje broj 01-1639/2 od dana 25. maja 2015. godine; Rješenje broj 01-1639/3 od dana 01. jula 2015. godine; Rješenje broj 01-1639/5 od dana 01. februara 2016. godine.

⁴ Dopis Ministarstva saobraćaja broj 04-342/25-27/1 od dana 17. aprila 2025. godine, koji je dostavljen Akciji za socijalnu pravdu po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

i što su bili zadaci ranije formirane Jedinice za implementaciju projekta⁵. Ono što razlikuje ovu odluku u odnosu na početnu iz 2015. godine jeste **neznatno detaljnije obrazloženje**, gdje se navodi da se ocjenjuje potrebnim formiranje ove Jedinice zbog značaja i vrijednosti samog projekta i u cilju najbolje zaštite investitora (Vlade Crne Gore koju predstavlja Ministarstvo kapitalnih investicija), uz pozivanje na Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave, shodno kojoj ministar može formirati projektnu grupu, tim ili drugi oblik rada, a mogu se angažovati i stručnjaci izvan organa državne uprave.

Do sredine 2024. godine ova odluka je dopunjavana osam puta⁶ (shodno podacima dostavljenim Akciji za socijalnu pravdu), kojima su imenovani novi ili mijenjani postojeći članovi Jedinice za implementaciju projekta, a što se obično vezivalo za dolaske novih ministara. Imajući u vidu da je sredinom 2022. godine dionica autoputa Smokovac Mateševo puštena u probni rad, u dopunjenim odlukama je u obrazloženjima dodatno navedeno da je potreba članstva u Jedinici i zbog blagovremenog kompletiranja svih ugovornih procedura, a postoji mogućnost i pokretanja sporova pred Komisijom za rješavanje sporova ili Arbitražnim sudom Trgovinske komore u Cirihu.

Članovi Jedinice potrebni i zbog „mogućih sporova pred Komisijom za rješavanje sporova ili Arbitražnim sudom u Cirihu“

Krajem jula 2024. godine, nakon što je ponovno došlo do reorganizacije resora u državnoj upravi (nakon Ministarstva kapitalnih investicija, krajem 2023. osnovano je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, a sredinom 2024. ponovo je osnovano Ministarstvo saobraćaja) donijeta je **nova odluka o formiranju Jedinice** za implementaciju projekta autoputa Bar Boljare, dionica Smokovac Mateševo⁷.

U obrazloženju te odluke su navedeni svi raniji razlozi za osnivanje Jedinice, s tom razlikom što se **u najnovijoj odluci definiše da ima tri člana** – rukovodilac i dva člana, a precizirano je da ima više zadataka, pored ostalog i da učestvuje u saradnji sa Upravljačem Projekta („Montepuť“) i Pravnim zastupnikom u pripremi pozicije Investitora (Vlada Crne Gore koju zastupa Ministarstvo saobraćaja) u sporovima pred Komisijom za rješavanje sporova i eventualno pred Arbitražnim sudom u Cirihu.

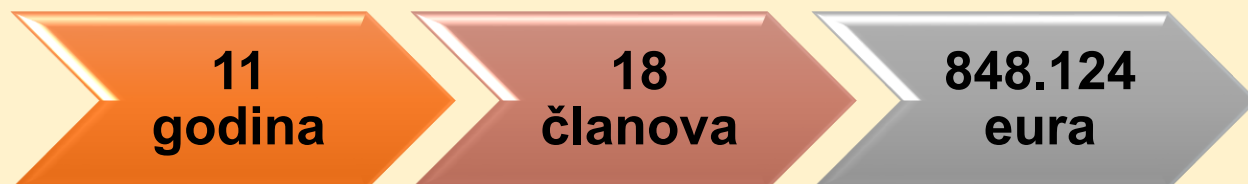
⁵ Rješenje Ministarstva kapitalnih investicija broj 01-011/20-9273/1 od dana 31. decembra 2020. godine.

⁶ Rješenje broj 01-011/21-3349/1 od dana 31. marta 2021. godine; Rješenje broj 01-343/22-3210/5 od dana 30. juna 2022. godine; Rješenje broj 01-343/22-3210/7 od dana 31. oktobra 2022. godine; Rješenje broj 01-011/24-239/1 od dana 15. januara 2024. godine; Rješenje broj 01-011/24-525/1 od dana 01. februara 2024. godine; Rješenje broj 01-011/24-525/4 od dana 01. marta 2024. godine; Rješenje broj 01-011/24-525/6 od dana 13. maja 2024. godine; Rješenje broj 01-011/24-525/10 od dana 01. jula 2024. godine.

⁷ Rješenje Ministarstva saobraćaja broj 01-011/24-165/1 od dana 31. jula 2024. godine.

Ovom odlukom je bilo propisano da članovima Jedinice, osim rukovodiocu, pripada mjesečna naknada od 1,5 hiljade eura i 1,3 hiljade eura, dok je predviđeno da će **odluka biti na snazi do 01. februara 2025. godine.**

IV: Isplate članovima: U periodu za **11 godina za 18 lica**, koja su bili članovi Jedinice za implementaciju projekta autoputa, **isplaćeno je ukupno 848.124 eura u neto iznosu**⁸. Najmanji iznos koji je član Jedinice dobio je 200 eura, a najveći je 180.700 eura.



Takođe, **pet uposlenih su bili članovi** Jedinice za implementaciju projekta autoputa **čitavo vrijeme**, dok su ostali bili od jedne do više godina. Tih pet lica su ukupno **prihodovali 737.576 eura**, dok je preostalih 11 lica, koji su bili članovi Jedinice za implementaciju projekta autoputa samo u kraćim vremenskim periodima, prihodovalo ukupno 110.548 eura. Drugim riječima, proizilazi da je pet angažovanih lica, koje je dobilo najveće naknade, tokom angažovanog perioda **dobilo novčanu vrijednost**, koja odgovara vrijednosti **po dva prosječna stana u Glavnom gradu Podgorici**.



Ovdje će biti napomenuto da **nije poznato po kom kriterijumu su birani** članovi Jedinice za implementaciju prijekta, **da li su** vođenje evidencije i **izrađivani izvještaji o radu** ove Jedinice, šta su bila konkretno zaduženja svakog pojedinog člana, te da li je posao obavljan u vrijeme redovnog radnog vremena, ili nakon njega. To je posebno bitno jer su uposleni imali i druge radne zadatke na svojim redovnim radnim mjestima, pa je upitno **da li je redovan posao bio zapostavljen** zbog rada u ovoj Jedinici.

⁸ Rješenje Ministarstva saobraćaja broj 01-037/25-40/2 od dana 04. jula 2025. godine, kojim je odobren zahtjev Akcije za socijalnu pravdu o isplatama članovima Jedinice za implementaciju projekta autoputa. Ovdje će biti napomenuto da su informacije dostavljene u excel tabeli za svakog člana Jedinice za implementaciju projekta autoputa po godinama, pa ih Akcija za socijalnu pravdu uzima kao pouzdane samo ukoliko su kao takve i dostavljene.

R.br.	Član Jedinice	Iznos/Eur
1.	Snežana Jovičević	180.700
2.	Snežana Perović	149.900
3.	Miroslav Mašić	148.788
4.	Ljubinka Ivanović	129.688
5.	Vladimir Raković	128.500
6.	Maja Mijušković	23.510
7.	Zahida Duraković	21.400
8.	Mirjana Martinović	15.950
9.	Mirsad Ibrahimović	15.188
10.	Tatjana Dulović	9.400
11.	Andrija Ražnatović	5.600
12.	Ana Vuković	5.000
13.	Nikola Veljović	4.200
14.	Emina Husović	4.000
15.	Dalibor Milošević	2.500
16.	Marijana Perić	1.800
17.	Dušan Kokić	1.800
18.	Ernesa Kardović	200
UKUPNO		848.124

Tabela sa strane prikazuje koliko su u periodu od 11 godina članovi ove Jedinice bili pojedinačno plaćeni u neto iznosu.

Takođe, za ukazati je da je u periodu od **2015. godine do početka 2025. godine**, tokom kojeg su realizovane isplate, u resoru saobraćaja **promijenjeno šest ministara**. U tom periodu ministri su bili **Ivan Brajović** (Socijaldemokrate Crne Gore), **Osman Nurković** (Bošnjačka stranka), **Mladen Bojanić** (povezanost sa Građanskim pokretom URA), **Ervin Ibrahimović** (Bošnjačka stranka), **Filip Radulović** (Pokret Evropa Sad) i **Maja Vukićević** (Demokratska narodna partija). Sredinom 2025. godine Maja Vukićević je bila na poziciji ministarke saobraćaja u Vladi Crne Gore.

V: Budžetska inspekcija bez postupanja: Akcija za socijalnu pravdu uputila je krajem aprila 2024. godine **Budžetskoj inspekciji inicijativu za postupanje**⁹, a radi utvrđenja zakonitosti isplata za Jedinicu za implementaciju projekta autoputa.

Desetak dana kasnije Budžetska inspekcija je obavijestila da će, shodno prioritetima i planiranim inspeksijskim nadzorima, preduzeti aktivnosti iz svoje nadležnosti i blagovremeno obavijestiti o svojim postupanjima¹⁰. Međutim, **do sredine 2025. godine**, odnosno više od godinu kasnije, Budžetska inspekcija **nije dostavila nikakvo obavještenje da li je preduzela inspeksijski nadzor** i šta su nalazi, koje je potencijalno utvrdila tokom svog postupanja po inicijativi.

Budžetska inspekcija je pod nadležnošću Ministarstva finansija. U okviru inspeksijskog nadzora Budžetska inspekcija obavlja kontrolu zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština, Glavnog grada i Prijestonice, subjekata koji vrše javna ovlašćenja i drugih korisnika javnih budžetskih sredstava u cilju da se obezbijedi poštovanje zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava.

Spuž, jul 2025.godine

Akcija za socijalnu pravdu, Ines Mrdović

⁹ Inicijativa Akcije za socijalnu pravdu broj 16/24 od dana 29. aprila 2024. godine.

¹⁰ Dopis Budžetske inspekcije broj UPIN 13-702/2424/2 od dana 09. maja 2024. godine.