



STUDIJA SLUČAJA

KONSULTANT DUPLO SKUPLJI ZBOG KAŠNJENJA RADOVA

I: Sažetak: Studija slučaja pokazuje da je zbog kašnjenja početka ili završetka radova na rekonstrukciji tri saobraćajnice u zemlji, i to Rožaje Špiljani, Podgorica Danilovgrad i Tivat Jaz, ugovor sa izabranim nadzornim konsultantom uvećan za oko milion i po eura. Osnovni ugovor zaključen je početkom 2020. godine za cijenu od 1,5 miliona eura i rok od tri godine i tri mjeseca. Pet i po godina kasnije ugovor je još na snazi, a cijena je uvećana na nepunih tri miliona. Do sredine 2025. konsultantu je bilo isplaćeno blizu 2,3 miliona eura, dok je bilo neizvjesno kada će rekonstrukcija magistrale Tivat Jaz biti završena, što može dodatno produžiti rok konsultantskog ugovora, ali i njegovu cijenu.

II: Pozadina angažovanja konsultanta: Rekonstrukcija tri značajne saobraćajnice Rožaje Špiljani, Podgorica Danilovgrad i Tivat Jaz bila je **dio šireg projekta** za rekonstrukciju dvanaest glavnih dionica puteva u Crnoj Gori, koji su ukupne dužine oko 216 kilometara. Rekonstrukcija Rožaje Špiljani obuhvatala je dionicu od oko 20 kilometara, Podgorica Danilovgrad 15 kilometara, a dionica Tivat Jaz oko 16 kilometara.



Za potrebe finansiranja rekonstrukcije najbitnijih saobraćajnica Crna Gora je dijelom pozajmljivala novac od međunarodnih kreditora, a dijelom finansirala iz svojih budžetskih sredstava za kapitalne investicije. Tako su se **tri projekta** za rekonstrukciju saobraćajnica Rožaje Špiljani, Podgorica Danilovgrad i Tivat Jaz dijelom **finansirali iz kredita Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD)**, a **ostatak je bio iz državnog budžeta**. Razlika ovih izvora finansiranja je što se na sredstva iz kredita EBRD nije plaćao porez na dodatu vrijednost (PDV), dok se na novac povučen iz Budžeta taj porez plaća.

Nakon provedenih međunarodnih tendera **za izvođenje radova** na rekonstrukciji magistrala Rožaje Špiljani, Podgorica Danilovgrad i Tivat Jaz zaključena su tri ugovora. Sva **tri ugovora su zaključena uz primjenu takozvanih FIDIC pravila**. To su međunarodni standardi i prakse u građevinskom sektoru, koji su propisani u više FIDIC knjiga i čiju primjenu ugovorne strane prihvataju. Ugovori za Rožaje Špiljani, Podgorica Danilovgrad i Tivat Jaz su potpisani na osnovu takozvane Roze FIDIC knjige, a što

podrazumijeva da investitor obezbjeđuje projektno rješenje za izvođenje radova i odgovoran je za projekat, dok je izvođač radova odgovoran za izvedene radove.

Upravo je **primjena FIDIC pravila** na ove ugovore **podrazumijevala obavezu Crne Gore da izabere konsultanta** za nadzor nad radovima, pa je nakon provođenja tendera izabran međunarodni italijanski konzorcijum IRD Engineering and PPG.

III: Ugovor zaključen početkom 2020: Uprava za saobraćaj zaključila je **sredinom januara 2020.** godine **Ugovor o konsultantskim uslugama**¹ sa italijanskim konzorcijumom IRD Engineering and PPG i on je obuhvatio nadzor nad rekonstrukcijom tri magistralna puta Rožaje Špiljani, Podgorica Danilovgrad i Tivat Jaz.

Ugovorena **cijena** bila je **1,5 miliona eura**, isključujući lokalne indirektne poreze, a ukoliko bi oni bili naplaćeni Uprava za saobraćaj se obavezala da ih naknadi konsultantu. Uprava je garantovala da će podkonsultanti i stručnjaci za usluge po Ugovoru o konsultantskim uslugama biti oslobođeni plaćanja PDV-a.

Ugovor je bio **zaključen na 39 mjeseci** ili tri godine i tri mjeseca. Tokom trajanja ugovora konsultant je trebalo da izrađuje mjesečne izvještaje o napretku radova na rekonstrukciji tri magistralna puta, kvartalne izvještaje o napretku radova, izvještaje o zahtjevima ugovornih strana i konačni izvještaj o realizovanom projektu.

Pogrešne procjene rokova i cijena ugovora

Jedan od priloga konsultantskog ugovora odnosio se na indikativni plan rekonstrukcije tri magistralna puta. Tabela u nastavku pokazuje tu procjenu, za koju će se u narednim godinama pokazati da su procjene rokova i cijena ugovora bile potpuno pogrešne.

Opis	Procjena cijene	Finansiranje EBRD	Finansiranje klijenta	Poziv za tender	Dodjela ugovora	Završetak ugovora
Put Rožaje Špiljani	15 miliona	9,4 miliona	5,6 miliona	Januar 2019.	Decembar 2019	Decembar 2022
Put Podgorica Danilovgrad	25 miliona	14,6 miliona	10,4 miliona	Januar 2019	Decembar 2019	Decembar 2022
Put Tivat Jaz	25 miliona	14,6 miliona	10,4 miliona	Decembar 2019	Mart 2020	Mart 2023

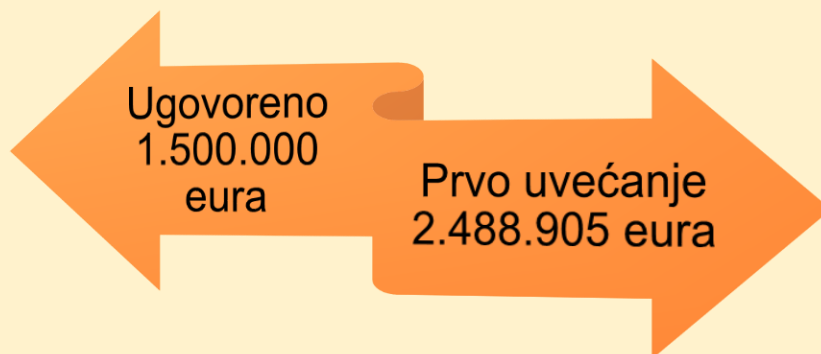
Tabela 1: Procjena realizacije projekata tri saobraćajnice

U dijelu troškova za eksperte može se vidjeti da je konsultant prikazao angažovanje deset eksperata iz regiona ili Crne Gore, dok je angažovanje još 11 eksperata tek trebalo da bude potvrđeno. **Najveći iznos** predviđen je **za tim lidera**, čija je mjesečna naknada 15 hiljada eura i ukupno **420 hiljada eura za 28 mjeseci**. U odnosu na ostale eksperte, a za

¹ Contract No. 01-100/ between Transport Administration of Montenegro and JV IRD Engineering S.r.l and PPG doo, dated 15 January 2020. Project name: Main Roads Recontruction Project. Loan No. 49075.

periode angažovanja od najmanje tri mjeseca do najviše 22 mjeseca, planirani su ukupni iznosi naknada od 16.200 eura do 129.800 eura.

IV: Aneksom se ugovor produžava i povećava cijena: U novembru 2023. godine Uprava za saobraćaj i izabrani konsultant potpisali su **aneks ugovora**², kojim se rok njegovog važenja produžava do sredine aprila 2026. godine. Takođe je **uvećana i cijena konsultantskog ugovora za 988.905 eura**, pa je ukupna ugovorena vrijednost nadzora nad radovima 2.488.905 eura.



U obrazloženju potrebe za zaključenjem aneksa **ukazano je na kašnjenja u realizaciji ugovorenih projekata** rekonstrukcije magistralnih puteva. U tom smislu su kao ključni razlozi navedeni: kašnjenje početka realizacije rekonstrukcije dionice puta Tivat Jaz, zatim kašnjenje završetka radova na rekonstrukciji puta Rožaje Špiljani, kao i finansiranje ugovora iz kredita EBRD u iznosu od milion eura bez PDV-a, što je manje od ugovorene vrijednosti, koja iznosi 1,5 miliona eura bez PDV-a.

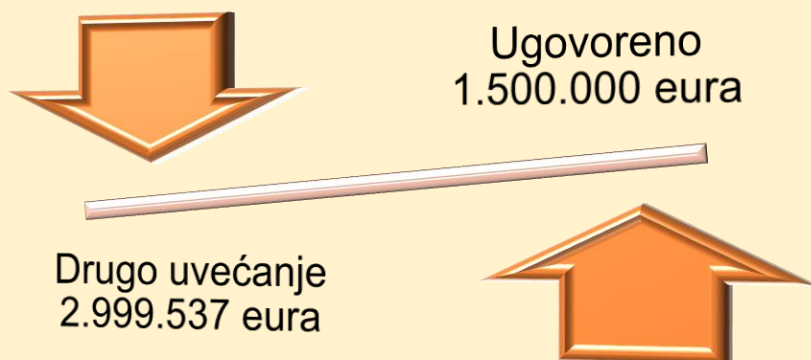
Aneks je precizirao da na iznos od milion eura za plaćanje konsultanta neće biti obračunat PDV, dok će se ovaj porez po stopi od 21 odsto plaćati na iznos preko milion eura. Takođe je definisano da **može doći do promjene ugovorene cijene** (povećanja ili smanjenja) i **novog roka** važenja Ugovora o konsultantskim uslugama, a po procjeni svih događaja i okolnosti, koje utiču na njegovu realizaciju.

V: Novo odobrenje za uvećanje cijene za još pola miliona: Krajem jula 2025. godine crnogorska **Vlada je odobrila zaključenje novog aneksa** sa italijanskim konzorcijumom³, kojim se ponovo **uvećava cijena za 510.632 eura**, sa uključenim PDV-om. To znači da će cijena Ugovora o konsultantskim uslugama iznositi 2.999.537 eura, što je duplo više u odnosu na sumu ugovorenu početkom 2020. godine.

² Addendum 2 to Contract for Consultants Services between Transport Administration of Montenegro and JV IRD Engineering S.r.l and PPG d.o.o, dated 11. November 2023. Ovdje će biti napomenuto da je sa italijanskim konzorcijumom bio potpisan i Adendum 1 u vezi sa definisanjem bankarskih podataka za uplate po Ugovoru o konsultantskim uslugama.

³ Informacija o potpisivanju Adenduma 3 na Ugovor o konsultantskim uslugama, koju je Vlada Crne Gore usvojila dana 31. jula 2025. godine: Link: <https://www.gov.me/dokumenta/6bb7a1cf-dddb-4c96-a401-bf44b7261d2b>

U obrazloženju potrebe za novim uvećanjem ugovorene cijene navodi se da je potrebno produžiti vrijeme trajanja nadzora, kao i da usluga obuhvata dodatno ključne eksperte za saobraćajnu signalizaciju, opremu puta i konzervatorske radove.



Novim aneksom je takođe **produžen rok** trajanja konsultantskog ugovora **do kraja maja 2028. godine**. Kao razlog produženja roka se navodi očekivani period završetka rekonstrukcije magistrale Tivat Jaz do kraja maja 2026. godine, garantni rok od godinu za saobraćajni dio radova i garantni rok od dvije godine za dio radova nad ugradnjom regionalnog vodovoda uz trup te saobraćajnice.

VI: Isplate konsultantu i tempo radova za tri ugovora: Do sredine 2025. godine, odnosno pet i po godina od zaključenja osnovnog ugovora⁴ izabranom **konsultantu je isplaćeno 2.275.169 eura** po osnovu nadzora nad rekonstrukcijom za tri saobraćajnice.

U isto vrijeme su bile **završene rekonstrukcije dvije saobraćajnice** i to Rožaje Špiljani i Podgorica Danilovgrad, od kojih je završetak magistrale Rožaje Špiljani ozbiljno kasnio, dok je **rekonstrukcija treće magistrale Tivat Jaz bila u toku** i sa neizvjesnom procjenom da li radovi mogu biti okončani do početka 2026. godine.

U konsultantskom ugovoru se kao očekivani period završetka rekonstrukcije tri saobraćajnice navodio period od 24 mjeseca ili dvije godine. Međutim, ugovor za saobraćajnicu **Rožaje Špiljani** je zaključen u januaru 2020. godine, a put je **zvanično otvoren** u junu 2024. godine, što je bezmalo **četiri i po godine nakon potpisivanja ugovora**. Nadalje, ugovor za saobraćajnicu Podgorica Danilovgrad je zaključen u februaru 2020. godine i svečano je otvoren sredinom 2022. godine, što je bilo u roku od dvije godine, a računajući od trenutka kada je izvođač radova uveden u posao. **Ugovor za treću saobraćajnicu Tivat Jaz je zaključen tek početkom 2023. godine**, ali je početak radova kasnio, dok sredinom 2025. godine dinamika na terenu nije bila na nivou iz kojeg se može procijeniti da će rekonstrukcija biti okončana do početka 2026. godine. Tabela u nastavku pokazuje prvobitnu procjenu rokova i realizovanih rokova.

⁴ Rješenje Uprave za saobraćaj broj 05-5344/2 od dana 12. juna 2025. godine, kojim je Akciji za socijalnu pravdu odobren pristup informacijama o isplatama izabranom konzorcijumu.

Ugovor	Procjena datuma dodjele ugovora	Datum dodjele ugovora	Procjena završetka ugovora	Ugovor završen
Put Rožaje Špiljani	Decembar 2019	Januar 2020	Decembar 2022	Jun 2024
Put Podgorica Danilovgrad	Decembar 2019	Februar 2020	Decembar 2022	Jul 2022
Put Tivat Jaz	Mart 2020	Mart 2023	Mart 2023	?

Tabela 2: Procjene rokova i stvarna realizacija

Odvojene istraživačke studije slučajeve za Rožaje Špiljani, Podgorica Danilovgrad i Tivat Jaz pokazuju da su **projektna rješenja za sve tri saobraćajnice bila loša** i mijenjana su tokom izvođenja radova, što je **uvećalo i cijene osnovnih ugovora**. Takođe treba naznačiti da su i osnovne cijene tih ugovora bile značajno veće od onih iz preliminarne procjene sadržane u ugovoru sa konsultantom, a kasnije su aneksima dodatno uvećane.

Tako je ugovor za rekonstrukciju puta Rožaje Špiljani zaključen za cijenu od 19,1 miliona eura, bez PDV-a, a isplaćeno je 28,4 miliona. Ugovor za saobraćajnicu Podgorica Danilovgrad je zaključen za 23,9 miliona eura, a isplaćeno je 28,3 miliona. Ugovor za rekonstrukciju puta Tivat Jaz zaključen je za cijenu od 54 miliona eura (od čega se devet miliona odnosi na ugradnju kraka regionalnog vodovoda), bez PDV-a. **Do sredine 2025. za saobraćajni dio radova bilo je isplaćeno oko 15,2 miliona eura**, što implicira slab tempo u dinamici radova i dovodi u pitanje da li će posao biti završen do početka 2026.

Ugovor	Premilinarne procjene cijene	Ugovorena cijena	Finalna cijena
Put Rožaje Špiljani	15 miliona	19,1 miliona	28,4 miliona
Put Podgorica Danilovgrad	25 miliona	23,9 miliona	28,3 miliona
Put Tivat Jaz	25 miliona	54 miliona	?

Tabela 3: Procjene cijena, ugovorene i finalne cijene

Produžetak roka za završetak rekonstrukcije saobraćajnice Tivat Jaz, i nakon maja 2026. godine, svakako može voditi i novim uvećanjima cijene Ugovora o konsultantskim uslugama sa italijanskim konzorcijumom.