

# PAR Monitoring izvještaj za Crnu Goru **UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA**

**2024/2025**



# SADRŽAJ

<b>AUTORI</b>	<b>3</b>
<b>O PROJEKTU WEBER 3.0</b>	<b>4</b>
<b>IZRAZI ZAHVALNOSTI</b>	<b>5</b>
<b>REZIME</b>	<b>6</b>
<b>SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA</b>	<b>10</b>
<b>I. WEBER PAR MONITOR: ŠTA PRATIMO I KAKO?</b>	<b>11</b>
I.1 WEBER-OV PRISTUP MONITORINGU JAVNE UPRAVE (RJU)	11
I.2 ZAŠTO I KAKO WEBER PRATI OBLAST „UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA“	13
<b>II. TRANSPARENTNOST I OTVORENOST UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA</b>	<b>20</b>
II.1 INKLUZIVNOST I TRANSPARENTNOST PROCESA IZRADE BUDŽETA	20
II.2 DOSTUPNOST I SVEOBUH VATNOST BUDŽETSKE DOKUMENTACIJE	26
II.3 TRANSPARENTNOST I KONKURENTNOST SISTEMA JAVNIH NABAVKI	37
II.4 OTVORENOST I TRANSPARENTNOST RADA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE	44
II.5 PREPORUKE ZA OBLAST UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA	50
II.5.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2021/2022	50
II.5.2 PONOVLJENE PREPORUKE	55
<b>DODATAK METODOLOGIJI</b>	<b>56</b>
<b>SPISAK IZVORA</b>	<b>62</b>

## **AUTORI**

**Dragana Jaćimović, Bojana Pravilović, Ivana Božović**

**Urednici:**

**Stevo Muk**

**Marko Sošić**

**Publikacija:**

**PAR Monitor izvještaj za Crnu Goru: Upravljanje javnim finansijama  
2024/2025**

**Izdavač:**

**Institut alternativa**

**Ulica Jaglike Adžić 13, 8/30**

**+382 (0)20 268 686**

**info@institut-alternativa.org**

**Grafička obrada:**

**Artbuk DOO**

**Podgorica, 2026.**

---

**CIP - Каталогизација у публикацији**

**Национална библиотека Црне Горе, Цетиње**

**ISBN 978-9940-48-035-6**

**COBISS.CG-ID 37506052**

---

## O PROJEKTU WEBER 3.0

Nadovezujući se na dostignuća prethodne dvije faze projekta WeBER (2015 – 2018) i WeBER 2.0 (2019 – 2023), projekat „**Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0**“ je treći uzastopni grant najveće inicijative civilnog društva na Balkanu za praćenje reforme javne uprave (RJU) koju finansira EU. Period implementacije projekta je februar 2023. – jul 2026. Vođene načelima SIGMA/OECD, prve dvije faze inicijative postavile su osnovu za opšti cilj projekta WeBER 3.0 da dodatno osnaži organizacije civilnog društva (OCD) **da doprinesu transparentnijim, otvorenijim, odgovornijim javnim upravama na Zapadnom Balkanu, usredsređenim na građane, koje će stoga biti usklađene sa načelima EU.**

WeBER 3.0 nastavlja da promovise ključnu ulogu OCD u reformi javne uprave, i istovremeno se zalaže za šire uključivanje građana u ovaj proces, i inkluzivne reformske mjere koje su prilagođene korisnicima, te vode ka opipljivim poboljšanjima. Zasnivajući aktivnosti na temeljnim podacima i uvidima iz monitoringa, WeBER 3.0 osnažuje civilno društvo da efikasnije utiče na dizajn i implementaciju mjera reforme javne uprave. Kako bi se podstaklo zajedničko kreiranje politika i premostio jaz između ciljeva i primjenjivih rješenja, program omogućava održivi politički dijalog između vlada i OCD kroz WeBER platformu i njene Nacionalne radne grupe za praćenje reforme javne uprave. Na kraju, kroz male grantove za lokalne OCD, WeBER 3.0 jača angažovanje na pitanju reforme javne uprave na lokalnom nivou, osnažujući glasove građana – krajnjih korisnika rada javne uprave.

WeBER 3.0 proizvodi i dalje informacije o njima dostupni su na internet stranici projekta na [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).



WeBER 3.0 implementira Think for Europe Network (TEN), koja se sastoji od šest think tank istraživačkih centara koji se fokusiraju na politike EU, sa sjedištem na Zapadnom Balkanu:



U partnerstvu sa Centrom za istraživanje javne uprave (KDZ) iz Beča, WeBER 3.0 je obezbijedio ekspertsku podršku i vidljivost na nivou EU.

## IZRAZI ZAHVALNOSTI

Monitoring izvještaj za oblast upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori 2024/2025 je proizvod procesa monitoringa koji je trajao tri mjeseca, a koji se oslanjao na različite tehnike prikupljanja podataka i tako rezultirao obiljem nalaza.

Kao i u slučaju prethodnih izdanja izvještaja Nacionalnog PAR Monitora, objavljenih za 2017/2018, 2019/2020 i 2021/2022, posebna priznanja upućujemo članovima WeBER platforme i Nacionalne radne grupe u Crnoj Gori, kao i drugim zainteresovanim stranama u Crnoj Gori koji su podijelili svoja iskustva kroz intervju, i neizmjereno doprinijeli sadržaju ovog izvještaja, kao i njegovom kvalitetu, a koji neće biti identifikovani zbog poštovanja načela anonimnosti.

Na kraju, tim WeBER 3.0 takođe želi da se zahvali svojim glavnim partnerima i saradnicima, koji su podržali projekat u istraživačkim i drugim aktivnostima. Najznačajniji među njima su SIGMA (Podrška unapređenju vladavine i upravljanja),<sup>1</sup> ReSPA (Regionalna škola javne uprave) i Ministarstvo javne uprave Crne Gore, kao suradnik na projektu.

---

<sup>1</sup> Zajednička inicijativa Evropske unije i OECD.

## REZIME

*Procjena transparentnosti i otvorenosti upravljanja javnim finansijama fokusira se na četiri ključna aspekta: 1) inkluzivnost i transparentnost procesa izrade budžeta, 2) dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije, 3) transparentnost i konkurentnost sistema javnih nabavki i 4) otvorenost i transparentnost rada revizorskih institucija. Prvi indikator ispituje u kojoj mjeri je proces izrade budžeta inkluzivan i transparentan, obezbjeđujući blagovremen pristup informacijama, formalne mogućnosti učešća i proaktivno uključivanje građana i drugih eksternih aktera od strane nadležne institucije. Drugi indikator se fokusira na transparentnost i kvalitet budžetske dokumentacije kroz sve faze budžetskog ciklusa, procjenjujući da li postoje srednjoročne projekcije, analize uticaja politika i detaljni podaci o rashodima, kao i blagovremenost objavljivanja i dostupnost budžetskih dokumenata. Kada je riječ o sistemu javnih nabavki, akcenat je na procjeni da li politički, pravni i institucionalni okvir promoviše otvorene postupke, da li se ti postupci primjenjuju u praksi i da li su nabavke konkurentne i redovno predmet izvještavanja. Konačno, posljednji indikator posvećen je procjeni da li revizorske institucije ostvaruju aktivnu komunikaciju i saradnju sa eksternim akterima i obezbjeđuju redovno i lako dostupno objavljivanje izvještaja o radu i reviziji, u građanima prilagođenim, kao i otvorenim formatima. Nalazi ovog izvještaja obuhvataju period od objavljivanja PAR Monitora 2021/2022, počev od druge polovine 2022. godine, pa do kraja 2024. godine.<sup>2</sup>*

*Sveobuhvatna analiza strateškog, pravnog i praktičnog okvira Crne Gore u oblasti upravljanja javnim finansijama pokazuje da transparentnost i učešće građana u fazi izrade budžeta u velikoj mjeri izostaje. Ključni strateški dokumenti — uključujući Strategiju reforme javne uprave 2022-2026, Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) 2022–2026 i Fiskalnu strategiju usvojenu 2024. godine<sup>3</sup> — ne uvode mjere koje su posebno usmjerene na unapređenje otvorenosti tokom pripreme državnog budžeta. Iako su pojedine aktivnosti usmjerene na širu koherentnost planiranja ili opštu transparentnost, nijedna od njih ne proizvodi konkretne obaveze ili operativne korake koji bi omogućili smisljeno učešće javnosti prije nego što nacrt budžeta dospije u Skupštinu.*

<sup>2</sup> Za 2022. godinu obuhvaćeni su isključivo oni pomaci koji nisu bili obuhvaćeni PAR Monitorom 2021/2022

<sup>3</sup> Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024–2027, dostupna na: <https://www.gov.me/dokumenta/df26c758-865e-467a-8c3a-8300325c06f4>

Pravni okvir ograničava učešće, budući da Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti propisuje zatvoren institucionalni proces u kojem učestvuju isključivo državni akteri. Dodatno, član 52 Zakona o državnoj upravi izuzima godišnji budžet od obaveznih javnih konsultacija, čime se Vladi onemogućava uključivanje građana ili civilnog društva u fazi izrade budžeta. Kao rezultat toga, ne postoje participativni mehanizmi tokom faze izrade budžeta, prije usvajanja nacrtu budžeta od strane Vlade. Učešće javnosti ograničeno je na saslušanja pred skupštinskim odborima, koja se održavaju nakon što je prijedlog budžeta usvojen od strane Vlade i upućen Skupštini, gdje su socijalni partneri i organizacije civilnog društva pozvani da daju komentare. Međunarodne procjene potvrđuju ovu slabost: prema Anketi o otvorenom budžetu (Open Budget Survey – OBS) za 2023. godinu<sup>4</sup>, Crna Gora je ostvarila svega 13/100 bodova u oblasti učešća javnosti, što ukazuje da prakse uključivanja nisu ni inkluzivne ni sistemski uređene.

Nedostatak proaktivnog uključivanja zainteresovanih strana u fazi izrade budžeta potvrđuju i intervjui sa ključnim sagovornicima, koji ovaj proces ocjenjuju kao netransparentan, neinkluzivan i u velikoj mjeri nepromijenjen u posljednjim godinama. Percepcija javnosti je u skladu sa ovim nalazima: 85,5% anketiranih građana smatra da nema nikakav uticaj na način na koji se troše sredstva državnog budžeta, što ukazuje na veoma nizak nivo povjerenja u otvorenost i inkluzivnost budžetskog procesa. Ovaj rezultat je najnepovoljniji u poređenju sa zemljama regiona, budući da u Crnoj Gori građani u najmanjoj mjeri vjeruju da mogu uticati na budžetske odluke. Iza Crne Gore, a iznad regionalnog prosjeka su i Bosna i Hercegovina (83%) i Srbija (79%). Sveukupno, procjena pokazuje da, uprkos postojanju strateških dokumenata o reformi javne uprave i javnih finansija, Crnoj Gori nedostaju i političke obaveze i institucionalni mehanizmi neophodni za obezbjeđivanje transparentne i participativne izrade budžeta, usmjerene na građane.

Procjena transparentnosti budžeta i praksi budžetskog izvještavanja u Crnoj Gori daje mješovitu sliku. Zabilježen je napredak u pogledu formalne redovnosti budžetskog izvještavanja, ali i dalje postoje izražene slabosti u vezi sa upotrebljivošću, dostupnošću i izvještavanjem orijentisanom ka učinku. Ključni strateški dokumenti, uključujući Strategiju reforme javne uprave 2022-2026 i Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026, prepoznaju nedostatke u budžetskoj transparentnosti i predviđaju mjere za unapređenje fiskalnog izvještavanja i koherentnosti, naročito kroz programsko budžetiranje i unapređenje standarda izvještavanja. Međutim, u praksi

---

<sup>4</sup> Anketa o otvorenom budžetu 2023 (Open Budget Survey 2023), dostupan na: <https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2023/open-budget-survey-montenegro-2023-cnr.pdf>

*je programsko budžetiranje i dalje u ranoj fazi primjene, dok budžetska dokumentacija ne sadrži jasne projekcije o tome kako budžetska izdvajanja doprinose prioritetima javnih politika, kao što su ekonomski razvoj, zelena i digitalna tranzicija, ljudski kapital i vladavina prava.*

*Iako se godišnji i izvještaji o izvršenju budžeta u toku godine uglavnom objavljuju blagovremeno, njihova dostupnost i analitička vrijednost ostaju ograničene, jer su ključni dokumenti često teško dostupni, tehnički i pretežno objavljeni u korisnički neprilagođenim PDF formatima. Otvoreni budžetski podaci dostupni su samo djelimično: iako se pojedini mjesečni i kvartalni podaci o izvršenju objavljuju u otvorenim formatima, ključni dokumenti poput godišnjeg budžeta i završnih računa nisu.*

*Izveštavanje o kapitalnim investicijama unaprijeđeno je tokom 2024. godine kroz uvođenje sažetaka prilagođenih građanima i vizuelnih elemenata, ali i dalje nedostaju detaljne informacije o fizičkom napretku projekata i obrazloženja budžetskih odstupanja. Nalazi dobijeni od ključnih sagovornika i iz istraživanja javnog mnjenja dodatno potvrđuju ove zaključke, ukazujući na ograničenu upotrebljivost budžetskih dokumenata, slabo izveštavanje o učinku i nizak nivo povjerenja javnosti u način na koji se komuniciraju informacije o javnoj potrošnji.*

*Crna Gora je uspostavila sistem javnih nabavki koji naglašava transparentnost i konkurenciju kroz Zakon o javnim nabavkama i ključna strateška dokumenta — Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026 i Strategiju razvoja sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva 2021–2025.*

*Međutim, u praksi i dalje postoje određeni izuzeci od primjene zakonodavstva o javnim nabavkama koji utiču na konkurentnost, na što je ukazala i Evropska komisija. Iako je pregovaračko poglavlje o javnim nabavkama privremeno zatvoreno u junu 2025. godine, Evropska komisija je u ovogodišnjem izvještaju uvela tri nove preporuke. Ovo potvrđuje da privremeno zatvaranje ne znači da je sav posao u ovoj oblasti završen. Komisija očekuje dodatne izmjene zakona radi proširenja definicije korupcije u javnim nabavkama, uvođenja direktne prekršajne odgovornosti i nadzora budžetske inspekcije, kao i daljeg unapređenja elektronskog sistema javnih nabavki kroz uvođenje mehanizma ranog upozoravanja za otkrivanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Posebno se ističe preporuka da međunarodni sporazumi sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima i drugim državama ne smiju zaobilaziti standarde Evropske unije u oblasti javnih nabavki.*

*Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki u okviru Ministarstva finansija nadležan je za ukupnu koordinaciju politika i praćenje sistema javnih nabavki. Direktorat objavljuje polugodišnje i godišnje izvještaje o javnim nabavkama koji sadrže ključne podatke. Prema Godišnjem izvještaju o javnim nabavkama za 2024. godinu, 84,29% ugovora dodijeljeno*

je putem otvorenih postupaka, dok je u više od 60% postupaka učestvovalo više od jednog ponuđača. Takođe, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki redovno objavljuje godišnje izvještaje na svojoj internet stranici.

Crnogorske elektronske javne nabavke (CEJN) omogućavaju besplatan pristup kompletnoj tenderskoj dokumentaciji i pretragu po vrsti objave, naručiocu i vremenskom periodu; međutim, i dalje ne omogućava pretragu po ponuđačima. Portal ne sadrži korisničko uputstvo niti rječnik ključnih pojmova iz oblasti javnih nabavki. Iako je sva dokumentacija dostupna na portalu pretraživa, ona još uvijek nije dostupna u otvorenom formatu. Podaci o javnim nabavkama nisu dostupni na Portalu otvorenih podataka.

Strateški i pravni okvir u Crnoj Gori jasno daje prioritet unapređenju komunikacije i saradnje između Državne revizorske institucije (DRI) i eksternih aktera. Strateški plan razvoja DRI 2023–2027 i Program reforme upravljanja javnim finansijama uvode mjere poput izrade komunikacione strategije, jačanja saradnje sa Skupštinom i civilnim društvom, kao i unapređenja jasnoće i vidljivosti revizorskih nalaza. Ove obaveze dodatno su operacionalizovane kroz Komunikacionu strategiju DRI, koja postavlja konkretne ciljeve i indikatore.

Pravni okvir snažno podržava transparentnost rada DRI. Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji propisuje obavezu javnog izvještavanja i objavljivanja revizorskih nalaza, dok Poslovnik DRI zahtijeva blagovremeno objavljivanje izvještaja i korišćenje različitih komunikacionih kanala. Zajedno, ovi propisi obezbjeđuju da je transparentnost ugrađena u rad DRI. Praksa u velikoj mjeri prati ove obaveze. DRI redovno objavljuje izvještaje o radu i revizorske izvještaje, koji su dostupni i pretraživi na njenoj internet stranici. Uz mnoge izvještaje objavljuju se i kratki onlajn sažeci, čime se povećava njihova upotrebljivost. Međutim, revizorski izvještaji nisu dostupni u mašinski čitljivim otvorenim formatima, niti se povezani skupovi podataka objavljuju na nacionalnom Portalu otvorenih podataka. Komunikacija izvan njihove zvanične internet stranice ostaje ograničena.

DRI ne koristi društvene mreže i uglavnom se oslanja na saopštenja za medije, događaje i medijsko izvještavanje, što rezultira pretežno pasivnim pristupom javnosti. Intervjui sa ključnim sagovornicima potvrđuju da je DRI generalno transparentna i da je pristup izvještajima jednostavan, uz napomenu da su u posljednjim godinama zabilježena određena unapređenja. Ipak, zainteresovane strane ukazuju na potrebu za jasnijom, korisnički prilagođenijom komunikacijom i snažnijim proaktivnim angažmanom prema javnosti i civilnom društvu. Zaključno, DRI ima solidnu osnovu za transparentnost i saradnju, ali su potrebni dodatni naponi u modernizaciji komunikacionih praksi i unapređenju dostupnosti revizorskih podataka.

## **SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA**

AP – akcioni plan

OCD – organizacija civilnog društva

EU – Evropska unija

EK – Evropska komisija

SPI – zahtjev za slobodan pristup informacijama

FAQ – često postavljana pitanja

CEJN – Crnogorske elektronske javne nabavke

ANB – Agencija za nacionalnu bezbjednost

OBS – Istraživanje otvorenosti budžeta

RJU – reforma javne uprave

PFM – upravljanje javnim finansijama

JPP – javno-privatna partnerstva

ReSPA – Regionalna škola javne uprave

SIGMA – Podrška unapređenju vladavine i upravljanja

DRI – Državna revizorska institucija

ZB – Zapadni Balkan

WeBER 3.0 – Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu na Zapadnom Balkanu

# I. WEBER PAR MONITOR

## Šta pratimo i kako?

### I.1. WEBER-ov pristup monitoringu javne uprave (RJU)

Metodologija monitoringa reforme javne uprave razvijena je tokom 2015. i 2016. godine, u okviru prvog projekta Pokretači civilnog društva za reformisanu javnu upravu na Zapadnom Balkanu (WeBER). Od samog početka, WeBER je koristio pristup koji se zasniva na podacima, u svom nastojanju da poveća relevantnost, učešće i kapacitet organizacija civilnog društva (OCD) na Zapadnom Balkanu da se zalažu i utiču na dizajn i implementaciju reforme javne uprave. Metodologija praćenja reforme javne uprave (PAR Monitor) jedan je od glavnih rezultata projekta, koji nastoji da olakša praćenje reforme javne uprave od strane civilnog društva na osnovu dokaza i analiza.

U skladu sa WeBER-ovim fokusom na proces pristupanja regiona Evropskoj uniji, nakon što su 2023. godine revidirani SIGMA Principi javne uprave, metodologija praćenja javne uprave je takođe redizajnirana 2024. godine, oslanjajući se na te Principe<sup>5</sup> i na SIGMA metodologiju<sup>6</sup>, te dopunjujući monitoring koji sprovodi SIGMA pružanjem dodatnih zapažanja usmjerenih na transparentnost, inkluzivnost, otvorenost ili druge aspekte rada državnih uprava, u zavisnosti od oblasti reforme javne uprave (PAR) koja je predmet analize. Ova revizija pomaže da preporuke inicijative WeBER zadrže fokus na reformama usklađenim sa standardima EU, čime se vladama u regionu pružaju smjernice ka uspješnom pristupanju Evropskoj uniji i budućem članstvu. Glavne promjene u revidiranoj metodologiji PAR Monitora ukratko su navedene u nastavku.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> OECD (2023) Principi javne uprave, OECD Publishing, Pariz, dostupno na: <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>

<sup>6</sup> Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/principlesofpublicadministration.htm>

<sup>7</sup> Za detaljne informacije o okviru i procesu revizije metodologije: <https://www.par-monitor.org/ar-monitor-methodology/>

**Tabela 1: Ključne promjene u metodologiji praćenja reforme javne uprave**

### **STRUKTURA**

- Uvođenje jednog indikatora po oblasti reforme javne uprave, podijeljenog na podindikatore, koji se dalje sastoji od nekoliko elemenata podindikatora (procijenjeni specifični kriterijumi)
- Uvođenje tipova indikatorskih elemenata, što znači da svaki element ima poseban fokus na jedan od sljedećih aspekata reforme:
  - 1) Strategija i javne politike
  - 2) Zakonodavni okvir
  - 3) Institucionalna struktura
  - 4) Praksa u sprovođenju propisa, i
  - 5) Ishodi i uticaj.
- Uvođenje skale od 100 poena omogućava nijansiranje procjene napretka u svakoj oblasti reforme javne uprave.

### **IZVORI PODATAKA**

- Uvođenje intervju sa „ključnim sagovornicima“, odnosno ključnim nedržavnim akterima koji su uključeni u procese i upoznati sa njima. Ovi intervjui služe kao izvor podataka za elemente „Ishodi i uticaj“ umjesto ranije sprovedenih anketa organizacija civilnog društva.
- Korišćenje rezultata ankete o percepciji javnosti kao izvora podataka za element „Ishodi i uticaj“ i proširenje njegovog obima kako bi dopunio procjenu u pet oblasti reforme javne uprave, osim za „Strateški okvir za reformu javne uprave“.
- Uklanjanje ankete državnih službenika kao izvora podataka zbog stalnih problema sa obezbjeđivanjem adekvatnih procenata odgovora u administracijama regiona.

### **IZVJEŠTAVANJE KROZ PAR MONITOR**

- Šest nacionalnih izvještaja, jedan za svaku oblast reforme javne uprave (36 ukupno za cijeli PAR Monitor), kako bi se olakšalo pravovremeno objavljivanje i zagovaranje rezultata monitoringa, umjesto objavljivanja rezultata za 18 mjeseci istraživanja na kraju procesa.
- Šest regionalnih izvještaja o pregledu za Zapadni Balkan, po jedan po oblasti reforme javne uprave (ukupno šest).

## I.2 Zašto i kako WeBER prati oblast „Upravljanje javnim finansijama“

Način na koji se javni resursi planiraju, raspoređuju, troše i o njima izvještava ima direktan uticaj na efikasnost i integritet javne uprave. Stoga transparentne, odgovorne javne finansije kojima se dobro upravlja odražavaju posvećenost vlade da služi potrebama građana i da resurse koristi odgovorno. Fokus WeBER-a na participativnom kreiranju budžeta i transparentnom izvršenju budžeta ima za cilj da procijeni koliko je upravljanje javnim finansijama u praksi otvoreno i odgovorno.

Praćenje obuhvata i dostupnost i razumljivost budžetske dokumentacije, jer ona omogućava građanima i civilnom društvu da učestvuju i nadziru cjelokupan budžetski ciklus. Pored toga, WeBER ispituje da li pravni i institucionalni okvir za javne nabavke pruža čvrstu osnovu za sprovođenje transparentnih i konkurentnih postupaka, kao i da li transparentan i konkurentan sistem javnih nabavki postoji u praksi.

Konačno, jednako važan aspekt spoljnog nadzora javnih finansija posmatra se kroz transparentnost rada revizorskih institucija i njihovu praksu proaktivnog uključivanja javnosti. Slabosti u transparentnosti, inkluzivnosti ili mehanizmima odgovornosti nose rizik od neefikasnosti i korupcije, dok snažni i otvoreni sistemi upravljanja javnim finansijama jačaju povjerenje javnosti, fiskalnu odgovornost i ukupni kredibilitet reforme javne uprave.

Praćenje u **oblasti upravljanja javnim finansijama** zasniva se na šest SIGMA principa u ovoj oblasti:



**Princip 23:** Godišnji budžet je sveobuhvatan i priprema se u okviru vjerodostojnog i kontinuiranog srednjoročnog okvira, kojim se uravnotežuju potrebe javnih politika sa fiskalnim ograničenjima.



**Princip 25:** Vlada izvršava budžet u skladu sa planiranim procjenama, te o njegovom izvršenju izvještava na sveobuhvatan i transparentan način, omogućavajući blagovremeni nadzor.



**Princip 26:** Organi javne uprave upravljaju resursima na efikasan i propisima usklađen način kako bi ostvarili postavljene ciljeve.



**Princip 28:** Zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki, uključujući javno-privatna partnerstva i koncesije, zasniva se na principima jednakog tretmana, nediskriminacije, transparentnosti, proporcionalnosti i konkurencije, podržano odgovarajućim okvirom dobrog upravljanja.

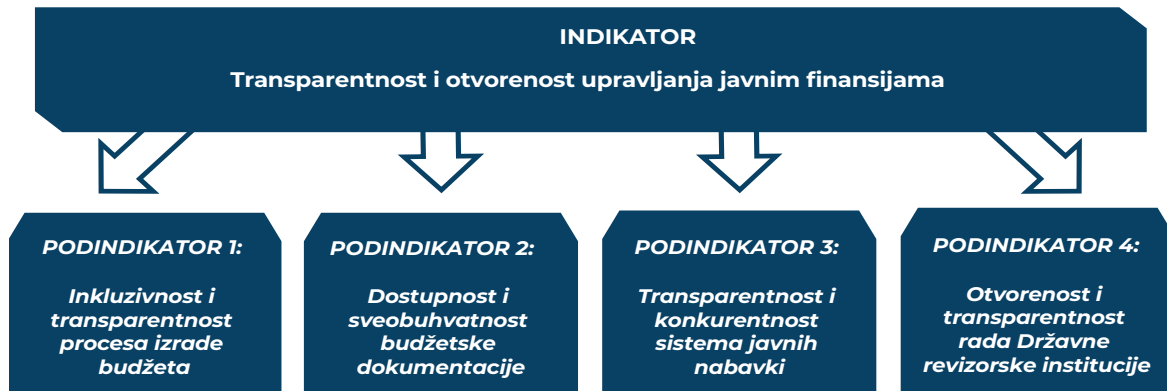


**Princip 29:** Naručioc sprovode postupke javnih nabavki, uključujući javno-privatna partnerstva, efikasno i ekonomično.



**Princip 31:** Sva javna sredstva se efikansno revidiraju od strane nezavisnog revizora koji pruža uvjerenje o korišćenju javnih resursa i doprinosi unapređenju funkcionisanja javnog sektora.

Ovi principi se ocjenjuju iz perspektive dostupnosti i pristupačnosti svih relevantnih informacija o budžetskom procesu, pri čemu se takođe ispituje u kojoj su mjeri u sistemu prisutni otvoreni i konkurentni postupci javnih nabavki. Fokus na transparentnosti i otvorenosti ima za cilj da utvrdi u kojoj mjeri nadležni organi objavljuju informacije koje zainteresovanoj javnosti omogućavaju uvid u ključne aspekte sistema - pripremu i izvršenje budžeta, kao i reviziju korišćenja javnih sredstava.



Period praćenja u oblasti upravljanja javnim finansijama obuhvata razvoj događaja od posljednjeg ciklusa PAR Monitora, koji je trajao od januara do novembra 2022. godine. Stoga se ovaj izvještaj prvenstveno fokusira na 2023. i 2024. godinu, kao i na dešavanja s kraja 2022. godine koja nijesu bila obuhvaćena prethodnim ciklusom. Iako ovaj izvještaj pruža poređenje nalaza sa prethodnim izdanjima PAR Monitora, rezultati po državama nijesu uporedivi sa prethodnim praćenjem zbog metodoloških promjena.

**Prvi podindikator** fokusira se na postojanje politika i pravnog okvira koji obezbjeđuju inkluzivan i transparentan proces izrade budžeta i predviđaju učešće građana, uz istovremeno ispitivanje da li su eksterni akteri u praksi uključeni u te procese. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima iz redova nedržavnih aktera koji posjeduju značajno stručno znanje u ovoj oblasti i/ili iskustvo učešća u analiziranim procesima, te koriste nalaze istraživanja javnog mnjenja.

**Tabela 2: Elementi u okviru podindikatora 1**

Broj i naziv elementa	Tip
E1.1. Postoji važeći strateški dokument koji kao cilj predviđa unapređenje inkluzivnosti i transparentnosti procesa izrade budžeta	Strategija i javne politike
E1.2. Propisi predviđaju učešće građana u procesu izrade budžeta	Zakonodavstvo
E1.3. Spoljnim zainteresovanim stranama se unaprijed dostavljaju potpune informacije, uz dovoljno vremena za pripremu za konsultacije u procesu izrade budžeta	Praksa u sprovođenju
E1.4. Nadležni državni organi su proaktivni u obezbjeđivanju uključivanja širokog spektra spoljnih zainteresovanih strana u proces izrade budžeta	Praksa u sprovođenju
E1.5 Ključni nedržavni akteri smatraju proces izrade budžeta inkluzivnim i transparentnim	Rezultati i uticaj
E1.6. Percepcija građana o inkluzivnosti procesa izrade budžeta	Rezultati i uticaj

**Drugi podindikator** procjenjuje dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije, kao i pristupačnost izvještaja. Praćenje strateškog okvira i prakse u sprovođenju, sprovodi se analizom strateških dokumenata i zvaničnih podataka javno dostupnih na Internet stranicama nadležnih institucija. Procjena ishoda i uticaja zasniva se na nalazima dobijenim kroz tri intervjua sa ključnim sagovornicima i na rezultatima istraživanja javnog mnjenja.

**Tabela 3: Elementi u okviru podindikatora 2**

Broj i naziv elementa	Tip
E2.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa unapređenje transparentnosti budžetske dokumentacije	Strategija i javne politike
E2.2 Usvojeni godišnji budžet uključuje srednjoročnu perspektivu koja prikazuje kretanje prihoda i rashoda nakon naredne fiskalne godine	Praksa u sprovođenju
E2.3 Budžetska dokumentacija prikazuje budžetske implikacije u prioritetnim oblastima javnih politika	Praksa u sprovođenju
E2.4 Budžet za građane se redovno objavljuje na internetu	Praksa u sprovođenju
E2.5 Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine objavljuju se blagovremeno i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju
E2.6 Polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta objavljuju se blagovremeno i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju
E2.7 Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine i polugodišnji izveštaji sadrže podatke o budžetskoj potrošnji prema različitim rashodnim klasifikacijama	Praksa u sprovođenju
E2.8 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta objavljuju se blagovremeno i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju
E2.9 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta sadrže podatke o budžetskoj potrošnji prema različitim rashodnim klasifikacijama	Praksa u sprovođenju
E2.10 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta ili posebni izveštaji sadrže informacije o značajnim efektima implementacije budžeta u prioritetnim oblastima javnih politika	Praksa u sprovođenju
E2.11 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta ili posebni izveštaji sadrže informacije o kapitalnim investicijama	Praksa u sprovođenju
E2.12 Konsolidovani godišnji izveštaji o internoj finansijskoj kontroli i internoj reviziji objavljuju se blagovremeno i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju

Broj i naziv elementa	Tip
E2.13 Budžetski podaci se objavljuju u formatu otvorenih podataka	Praksa u sprovođenju
E2.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da je budžetska dokumentacija sveobuhvatna i da omogućava dalja istraživanja	Ishodi i uticaj
E2.15 Percepcija građana o dostupnosti informacija o izvršenju budžeta	Ishodi i uticaj

**Treći podindikator** ispituje otvorenost i konkurentnost sistema javnih nabavki. Konkretno, procjena obuhvata postojanje i javnu dostupnost planova i izvještaja o javnim nabavkama, konkurentnost i otvorenost postupaka, kao i Portal za javne nabavke koji je prilagođen građanima.

Praćenje aspekata strategije i politike, zakonodavstva i prakse sprovodi se kombinovanjem različitih izvora podataka radi maksimiziranja pouzdanosti rezultata. Ono uključuje kvalitativnu analizu strateških dokumenata, pravnih akata i zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili pribavljeni od nadležnih institucija putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama (SPI).

Analiza određenih elemenata tipa prakse u okviru ovog podindikatora sprovodi se na uzorku od pet ugovornih organa sa najvećom vrijednošću zaključenih ugovora o javnim nabavkama u kalendarskoj godini koja prethodi godini praćenja. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima.

**Tabela 4: Elementi u okviru podindikatora 3**

Broj i naziv elementa	Tip
E3.1 Postoji važeći strateški dokument koji predviđa unapređenje transparentnosti i konkurentnosti sistema javnih nabavki	Strategija i javne politike
E3.2 Propisi utvrđuju transparentnost i konkurentnost kao ključne principe postupaka javnih nabavki	Zakonodavstvo
E3.3 Ne postoje posebni propisi koji stvaraju izuzeća od opšteg Zakona o javnim nabavkama	Zakonodavstvo
E3.4 Postoji uspostavljena centralna institucija za javne nabavke koje podržava transparentnost i konkurentnost postupaka javnih nabavki	Institucionalni okvir

Broj i naziv elementa	Tip
E3.5 Centralna institucija za javne nabavke redovno izvještava javnost o sprovođenju ukupne politike javnih nabavki	Praksa u sprovođenju
E3.6 Izvještavanje centralne institucije o javnim nabavkama prilagođeno je građanima	Praksa u sprovođenju
E3.7 Centralno reviziono tijelo redovno izvještava javnost o postupcima zaštite prava ponuđača u javnim nabavkama	Praksa u sprovođenju
E3.8 Portal javnih nabavki prilagođen je korisnicima	Praksa u sprovođenju
E3.9 Naručioc na centralnom nivou redovno objavljuje godišnje planove javnih nabavki koji su lako dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju
E3.10 Naručioc na centralnom nivou redovno objavljuje godišnje izvještaje o javnim nabavkama koji su lako dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju
E3.11 Otvoreni postupci predstavljaju standardni metod javnih nabavki	Praksa u sprovođenju
E3.12 Postupci javnih nabavki su konkurentni	Praksa u sprovođenju
E3.13 Podaci o javnim nabavkama dostupni su u otvorenim formatima	Praksa u sprovođenju
E3.14 Ključni nedržavni akteri smatraju sistem javnih nabavki konkurentnim i transparentnim	Ishodi i uticaj
E3.15 Ključni nedržavni akteri smatraju da su izuzeća od Zakona o javnim nabavkama adekvatno regulisana i primijenjena u praksi	Ishodi i uticaj

**Četvrti podindikator** fokusira se na redovnu komunikaciju i građanima prilagođeno predstavljanje aktivnosti i izvještaja Državne revizorske institucije (DRI).

Praćenje ovog podindikatora zasniva se na pregledu strateškog okvira, relevantnih propisa i internet stranice DRI. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode intervjue sa ključnim informantima.

**Tabela 5: Elementi u okviru podindikatora 4**

Broj i naziv elementa	Tip
E4.1 Postoji važeći strateški dokument koji predviđa unaprijeđenu komunikaciju i saradnju Državne revizorske institucije sa spoljnim zainteresovanim stranama	Strategija i javne politike
E4.2 Propisi uređuju transparentnost rada Državne revizorske institucije	Zakonodavstvo
E4.3 Godišnji izvještaji o radu Državne revizorske institucije se redovno objavljuju i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju
E4.4 Revizorski izvještaji Državne revizorske institucije su prilagođeni građanima i lako dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju
E4.5 Podaci sadržani u eksternim revizorskim izvještajima dostupni su u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju
E4.6 Državna revizorska institucija koristi različite kanale za eksternu komunikaciju i promociju svojih aktivnosti i izvještaja	Praksa u sprovođenju
E4.7 Ključni nedržavni akteri smatraju rad Državne revizorske institucije transparentnim, a njene izvještaje lako dostupnim	Ishodi i uticaj

## II. TRANSPARENTNOST I OTVORENOST UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

Ovaj odjeljak predstavlja rezultate procjene za Crnu Goru. Svaki pododjeljak prikazuje rezultate za jedan podindikator (ukupno četiri), počevši od kratkog pregleda razvoja od PAR Monitora 2021/2022. Nakon toga slijedi detaljna procjena elemenata podindikatora, koja započinje analizom politika, zakonodavstva i institucionalnog okvira, a zatim se nastavlja prikazom prakse u sprovođenju, te se završava razmatranjem rezultata i uticaja. Svaka procjena podindikatora završava se grafikonom koji prikazuje dodijeljene bodove.

Grafikon ispod prikazuje ukupne rezultate u oblasti upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, mjereno na skali od 0 do 100 bodova.

TRANSPARENTNOST I OTVORENOST  
UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA  
(rezultat 0–100)



### II.1 Inkluzivnost i transparentnost procesa izrade budžeta

**Princip 23: Godišnji budžet je sveobuhvatan i priprema se u okviru vjerodostojnog i kontinuiranog srednjoročnog okvira, kojim se uravnotežuju potrebe javnih politika sa fiskalnim ograničenjima.**

## Dodijeljeni bodovi po elementima u okviru podindikatora 1: Inkluzivnost i transparentnost procesa izrade budžeta<sup>8</sup>

Opis elementa	Vrsta elementa	Bodovi
E 1.1 Postoji važeći strateški dokument koji kao cilj predviđa unapređenje inkluzivnosti i transparentnosti procesa izrade budžeta	Strategija i politika	0/1
E 1.2 Propisi predviđaju učešće građana u procesu izrade budžeta	Zakonodavstvo	0/1
E 1.3 Spoljnim zainteresovanim stranama se unaprijed dostavljaju potpune informacije, uz dovoljno vremena za pripremu za konsultacije u procesu izrade budžeta	Praksa u sprovođenju	0/2
E 1.4 Nadležni državni organi su proaktivni u obezbjeđivanju uključivanja širokog spektra spoljnih zainteresovanih strana u proces izrade budžeta	Praksa u sprovođenju	0/3,5
E 1.5 Ključni nedržavni akteri smatraju proces izrade budžeta inkluzivnim i transparentnim	Rezultati i uticaj	0/3
E 1.6 Percepcija građana o inkluzivnosti procesa izrade budžeta	Rezultati i uticaj	0/2
<b>Ukupan broj bodova za podindikator 1</b>		<b>0/12,5</b>

*Sveobuhvatna analiza strateškog, pravnog i praktičnog okvira Crne Gore u oblasti upravljanja javnim finansijama pokazuje da transparentnost i učešće građana u fazi izrade budžeta u velikoj mjeri izostaju. Ključni strateški dokumenti – uključujući Strategiju reforme javne uprave<sup>9</sup>, Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) 2022–2026<sup>10</sup> i Fiskalnu strategiju<sup>11</sup> usvojenu 2024. godine – **ne predviđaju mjere koje su posebno usmjerene na unapređenje otvorenosti tokom pripreme godišnjeg državnog budžeta.** Program PFM-a uključuje određene aktivnosti koje se odnose na budžet za građane; međutim, one su povezane sa ciljem uspostavljanja transparentnog izvještavanja o izvršenju budžeta, a ne sa unapređenjem otvorenosti u fazi izrade budžeta. Nadalje, iako pojedine aktivnosti*

<sup>8</sup> Prvi podindikator fokusira se na sljedeći SIGMA podprincip: Vlada podstiče učešće građana u budžetskom procesu tako što javno objavljuje potpun set budžetske dokumentacije, priprema budžet za građane i koristi alate otvorenog budžetiranja.

<sup>9</sup> Strategija reforme javne uprave (2022–2024) i Akcioni plan za sprovođenje PAR strategije (2025–2026), dostupan na: <https://www.gov.me/en/documents/0aaa040b-0413-46b6-a8c7-5b2c10cdc9dc> i <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://wapi.gov.me/download/288d7df0-8c44-4874-a978-5a5368723ab9%3Fversion%3D1.0&ved=2ahUKewjOkLXkyb-2SAxXIDRAIHXPJHugQFnoECAwQAQ&usg=AOvVaw0WKrx-2vtmFJhxlj9k-afS>

<sup>10</sup> Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) (2022–2026), dostupan na: <https://www.gov.me/en/article/public-finance-management-reform-program-2022-2026>

<sup>11</sup> Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024–2027 godine, dostupna na:

<https://www.gov.me/en/article/public-finance-management-reform-program-2022-2026>

adresiraju širu koherentnost planiranja ili opštu transparentnost, nijedna od njih se ne pretače u konkretne obaveze koje bi omogućile smisleno učešće javnosti prije nego što se nacrt budžeta uputi Parlamentu.

**Pravni okvir ograničava učešće**, budući da Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti<sup>12</sup> propisuje zatvoren institucionalni proces u kojem učestvuju isključivo državni akteri. Dodatno, **član 52 Zakona o državnoj upravi**<sup>13</sup> **izuzima godišnji budžet od obaveznih javnih konsultacija**, čime se u praksi Vladi onemogućava da uključi građane ili organizacije civilnog društva u fazi izrade budžeta. Kao rezultat toga, ne postoje participativni mehanizmi u fazi izrade, odnosno prije usvajanja prijedloga zakona o godišnjem budžetu od strane Vlade. Učešće javnosti je ograničeno na saslušanja u skupštinskim odborima, koja se održavaju tek nakon što je predlog budžeta već finalizovan i dostavljen Skupštini gdje su socijalni partneri i organizacije civilnog društva pozvani da daju komentare.<sup>14</sup> Ovu slabost potvrđuju i međunarodne procjene: prema Istraživanju otvorenosti budžeta (**Open Budget Survey – OBS**) 2023<sup>15</sup>, **Crna Gora ostvaruje svega 13 od 100 bodova** u oblasti učešća javnosti, što ukazuje na to da prakse uključivanja nijesu ni sistematske ni inkluzivne.

Nedostatak proaktivnog uključivanja zainteresovanih strana u fazi izrade budžeta potvrđen je i kroz intervju sa ključnim sagovornicima, koji proces ocjenjuju kao netransparentan, neinkluzivan i u velikoj mjeri nepromijenjen tokom posljednjih godina.

Percepcija javnosti je u skladu sa ovim nalazima: 85,5% anketiranih građana smatra da nema nikakav uticaj na način na koji se troše sredstva državnog budžeta, što ukazuje na veoma nizak nivo povjerenja u otvorenost i inkluzivnost procesa izrade budžeta. Ovaj rezultat je najnepovoljniji u poređenju sa zemljama regiona, budući da u Crnoj Gori građani u najmanjoj mjeri vjeruju da mogu uticati na budžetske odluke. Iza Crne Gore, a iznad regionalnog prosjeka su i Bosna i Hercegovina (83%) i Srbija (79%).

Sveukupno, procjena pokazuje da, uprkos postojećim strateškim dokumentima u oblasti reforme javne uprave i javnih finansija, **Crnoj Gori nedostaju i jasne političke obaveze i institucionalni mehanizmi neophodni za obezbjeđivanje transparentnog, participativnog i na građane usmjerenog procesa izrade budžeta.**

---

<sup>12</sup> Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/zakon-o-budzetu-i-fiskalnoj-odgovornosti>

<sup>13</sup> Zakon o državnoj upravi, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/91e5f2fe-00bf-401c-a7c1-6aa5737de3>

<sup>14</sup> Rasprava o Nacrtu zakona o budžetu za 2025. na sjednici Odbora za ekonomiju i budžet, 16. 12. 2024, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice-radnih-tijela/odbor-za-ekonomiju-finansije-i-budzet>

<sup>15</sup> Open Budget Survey 2023, dostupno na: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/montenegro>

Analiza ključnih strateških dokumenata relevantnih za upravljanje javnim finansijama – uključujući Strategiju reforme javne uprave (PAR) sa Akcionim planom, Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) 2022–2026 i Fiskalnu strategiju usvojenu u decembru 2024. godine – **pokazuje da, iako okvir upravljanja javnim finansijama (PFM) uključuje instrumente kao što su budžet za građane i javna baza kapitalnih projekata, ove mjere su prvenstveno usmjerene na transparentnost u fazi izvršenja budžeta i praćenje kapitalnih projekata, a ne na povećanje transparentnosti u fazi izrade budžeta.** Iako se pojedine aktivnosti posredno dotiču transparentnosti ili koherentnosti planiranja, strateški okvir u cjelini ne obezbjeđuje konkretne obaveze niti operativne korake koji bi unaprijedili otvorenost i jasnoću budžeta tokom njegove pripreme.

Strategija reforme javne uprave (**PAR**) (sa **pratećim Akcionim planom**)<sup>16</sup> ne sadrži odredbe koje se posebno odnose na transparentnost u fazi formulacije budžeta. Ipak, predviđeno je nekoliko aktivnosti koje su u širem smislu relevantne za transparentnost. Na primjer, pojedine mjere uključuju nastojanja da se bolje povežu srednjoročni i godišnji procesi planiranja sa programskim budžetiranjem, kao i inicijative usmjerene na razmatranje mogućnosti integracije IT alata koji se koriste u strateškom i budžetskom planiranju. **Međutim, sve ove aktivnosti odnose se na opštu transparentnost, a ne na povećanje vidljivosti ili dostupnosti informacija tokom same izrade godišnjeg budžeta.** Kao što je već navedeno, **Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM)**<sup>17</sup> uključuje instrumente poput budžeta za građane i javne baze kapitalnih projekata, ali su oni prvenstveno usmjereni na transparentnost u fazi izvršenja budžeta i praćenje realizacije kapitalnih projekata, a ne na unapređenje transparentnosti u fazi izrade budžeta. Konačno, **Fiskalna strategija**<sup>18</sup> ne sadrži obaveze koje se odnose na transparentnost niti na unapređenje procesa izrade budžeta.

Kada je riječ o pravnom okviru, **važeci propisi ne obezbjeđuju mehanizme za učešće građana u procesu izrade budžeta. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**<sup>19</sup> ne sadrži odredbe koje bi omogućile građanima da učestvuju u ranim fazama pripreme budžeta kroz bilo koji oblik angažovanja. Štaviše, član

<sup>16</sup> Strategija reforme javne uprave (2022–2024) i Akcioni plan za sprovođenje PAR strategije (2025–2026), dostupan na: <https://www.gov.me/en/documents/0aaa040b-0413-46b6-a8c7-5b2c10cdc9dc> i <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://wapi.gov.me/download/288d7df0-8c44-4874-a978-5a5368723ab9%3Fversion%3D1.0&ved=2ahUKEWjOkLXkyb-2SAxXIDRAIHXPJHugQFnoECAwQAQ&usq=AOvVaw0WKrx-2vtmFJhxlj9k-afS>

<sup>17</sup> Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) (2022–2026), dostupan na: <https://www.gov.me/en/article/public-finance-management-reform-program-2022-2026>

<sup>18</sup> Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024 – 2027 godine, dostupna na: <https://www.gov.me/en/article/public-finance-management-reform-program-2022-2026>

<sup>19</sup> Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/zakon-o-budzetu-i-fiskalnoj-odgovornosti>

52 **Zakona o državnoj upravi**<sup>20</sup> izuzima godišnji budžet iz obaveze sprovođenja javnih konsultacija, što znači da Vlada **nije dužna** da vodi javnu raspravu tokom faze pripreme budžeta. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti definiše zatvoren institucionalni proces u kojem **učestvuju isključivo državni akteri**: Ministarstvo finansija priprema nacrt budžeta u oktobru; opštine, nezavisna regulatorna tijela i Fiskalni savjet imaju propisane uloge i rokove; a Vlada dostavlja predlog budžeta Skupštini do sredine novembra.

Nalazi istraživanja pokazuju **da se tokom pripreme budžeta, prije njegovog usvajanja od strane Vlade Crne Gore, ne sprovede nikakve participativne prakse**. Prvi dan razmatranja godišnjeg prijedloga budžeta na Odboru za ekonomiju, finansije i budžet rezervisan je za saslušanje stavova učesnika koji nijesu dio izvršne vlasti: tokom sjednica Odbora za ekonomiju, finansije i budžet razmatran je posljednji nacrt zakona o budžetu, pri čemu su pozivani predstavnici ključnih institucija i nevladinih organizacija – poput Državne revizorske institucije, Centralne banke, Privredne komore, udruženja poslodavaca, sindikata, Zajednice opština i zainteresovanih nevladinih organizacija.<sup>21</sup> Međutim, uprkos ovom nivou uključenosti, međunarodne procjene ukazuju na to da je smisleno učešće javnosti u budžetskom procesu i dalje veoma slabo. Prema Istraživanju otvorenosti budžeta (**Open Budget Survey – OBS**) 2023<sup>22</sup>, Crna Gora ostvaruje svega **13 od 100** bodova u oblasti „formalnih mogućnosti za učešće javnosti“, što potvrđuje da mehanizmi konsultacija nijesu ni sistematski ni dovoljno inkluzivni. OBS preporučuje da Ministarstvo finansija i Vlada aktivnije uključe građane i civilno društvo u ranim fazama izrade budžeta, kao i da objave jasan vremenski okvir procesa kako bi zainteresovane strane mogle da se uključe pravovremeno i informisano.

Vlada Crne Gore ne uključuje proaktivno **eksterne aktere tokom procesa pripreme budžeta**. Nadležne institucije ne organizuju konsultacije, inicijative niti ciljane sastanke, budući da **Zakon o državnoj upravi (član 52)** izuzima godišnji budžet od obaveze sprovođenja javnih konsultacija u fazi njegove izrade.

Intervjui sprovedeni sa tri ključna sagovornika ukazuju na snažan konsenzus da proces izrade budžeta u Crnoj Gori nije ni transparentan ni inkluzivan. Na pitanje o transparentnosti, **dva sagovornika su se u potpunosti složila da proces nije transparentan**, dok je **jedan sagovornik iskazao tendenciju neslaganja**

<sup>20</sup> Zakon o državnoj upravi, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/91e5f2fe-00bf-401c-a7c1-6aa5737de3>

<sup>21</sup> Rasprava o Nacrtu zakona o budžetu za 2025. na sjednici Odbora za ekonomiju i budžet, 16.12.2024, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice-radnih-tijela/odbor-za-ekonomiju-finansije-i-budzet>

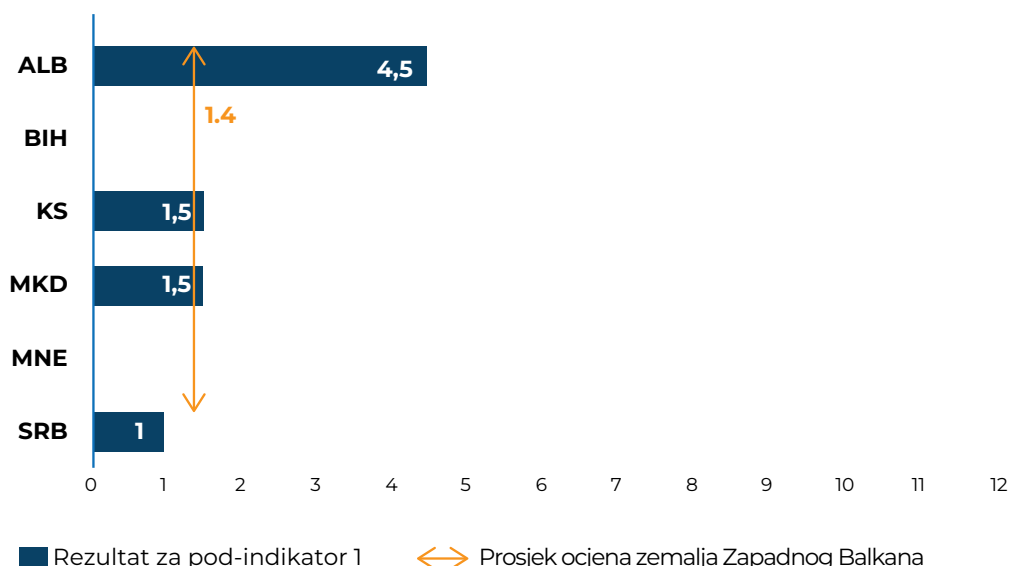
<sup>22</sup> Open Budget Survey 2023, dostupno na: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/montenegro>

sa tvrdnjom da je proces transparentan. Sličan obrazac uočen je i kada je riječ o inkluzivnosti: **dva sagovornika su se u potpunosti složila** da proces ne omogućava smisleno učešće nedržavnih aktera, dok je **jedan sagovornik iskazao tendenciju neslaganja**. Jedan od sagovornika je naglasio da je proces u potpunosti nedostupan nedržavnim akterima i naveo da tokom posljednjih godina nijesu uočena nikakva unapređenja u pogledu transparentnosti ili inkluzivnosti. Ako bi se procjena ključnih sagovornika svela na jednu riječ, proces budžetskih konsultacija mogao bi se opisati kao loš.

Rezultati istraživanja javnog mnjenja pokazuju da građani u velikoj mjeri smatraju da **nemaju nikakvu mogućnost** da utiču na način na koji se troše sredstva državnog budžeta. Ukupno **51,4% ispitanika u potpunosti se ne slaže**, a **34,1% se ne slaže** sa tvrdnjom da mogu da utiču na budžetsku potrošnju, dok se svega **7,8% slaže**, a **2,1% u potpunosti slaže** sa tom tvrdnjom. Dodatno, **4,6%** ispitanika navelo je da ne zna ili nema stav po tom pitanju. Ovi rezultati ukazuju na izuzetno nizak nivo percipiranog uticaja javnosti, budući da građani u Crnoj Gori iskazuju najniži stepen povjerenja u svoju sposobnost da utiču na budžetsko odlučivanje u poređenju sa drugim zemljama regiona. Iako Bosna i Hercegovina (83%) i Srbija (79%) takođe bilježe loše rezultate, one se i dalje nalaze iznad regionalnog prosjeka.

## Kako Crna Gora stoji u regionalnom kontekstu?

**Podindikator 1: Inkluzivnost i transparentnost procesa izrade budžeta (maksimalno 12,5 bodova)**



## II.2 Dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije

**Princip 23: Godišnji budžet je sveobuhvatan i priprema se u okviru kredibilnog i kontinuiranog srednjoročnog fiskalnog okvira, uz uravnotežavanje prioriteta politika i fiskalnih ograničenja.**

**Princip 25: Vlada izvršava budžet u skladu s planiranim procjenama te o njegovom izvršenju izvještava na sveobuhvatan i transparentan način, omogućavajući blagovremeni nadzor.**

**Princip 26: Organi javne uprave upravljaju resursima na efikasan i propisima usklađen način kako bi ostvarili postavljene ciljeve.**

### Dodijeljeni bodovi po elementu u okviru podindikatora 2: Dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije<sup>23</sup>

Opis elementa	Vrsta elementa	Bodovi
E2.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa unapređenje transparentnosti budžetske dokumentacije	Strategija i javne politike	1/1
E2.2 Usvojeni godišnji budžet uključuje srednjoročnu perspektivu koja prikazuje kretanje prihoda i rashoda nakon naredne fiskalne godine	Praksa u sprovođenju	3/3
E2.3 Budžetska dokumentacija prikazuje budžetske implikacije u prioritetnim oblastima javnih politika	Praksa u sprovođenju	0/2
E2.4 Budžet za građane se redovno objavljuje na internetu	Praksa u sprovođenju	2/2
E2.5 Izvještaji o izvršenju budžeta tokom godine objavljuju se blagovremeno i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju	2.25/3

<sup>23</sup> Drugi podindikator fokusira se na sljedeće SIGMA pod-principe: Vlada podstiče učešće građana u budžetskom procesu tako što javno objavljuje kompletan skup budžetske dokumentacije, priprema budžet za građane i koristi alate otvorenog budžetiranja; Godišnja budžetska dokumentacija je sveobuhvatna i obuhvata sve javne rashode i prihode, fiskalne rizike, poreske rashode i višegodišnje obaveze; Budžet se prikazuje u administrativnom, ekonomskom, funkcionalnom i programskom smislu, uz korišćenje nefinansijskih informacija o učinku. Rashodi povezani s politikama kao što su zelena tranzicija i rodna ravnopravnost prate se radi procjene uticaja inicijativa tamo gdje postoje relevantni ciljevi; Ministarstvo finansija prati izvršenje budžeta tokom cijele fiskalne godine i redovno objavljuje informacije o izvršenju budžeta kako bi se omogućilo efikasno donošenje odluka i obezbijedila transparentnost; Vlada objavljuje svoj godišnji finansijski izvještaj najkasnije šest mjeseci nakon završetka fiskalne godine. Državna revizorska institucija vrši reviziju tog izvještaja, a parlament ga razmatra prije rasprave o narednom budžetu; Godišnji finansijski izvještaj Vlade je sveobuhvatan i zasnovan na odgovarajućem okviru finansijskog izvještavanja, izrađen je u formatu koji odgovara formatu budžeta, objašnjava odstupanja u odnosu na budžetske iznose, uključuje analizu državne imovine i obaveza, te sadrži nefinansijske informacije o učinku koje upoređuju ostvarene rezultate sa ciljnim vrijednostima; Vlada u svom godišnjem finansijskom izvještaju ili u posebnom izvještaju pruža informacije o značajnim ekonomskim, društvenim i ekološkim uticajima svojih politika, javnih nabavki i aktivnosti; Vlada pruža informacije o kapitalnim investicijama u godišnjem finansijskom izvještaju ili u posebnom izvještaju; Jedno ministarstvo koordinira sprovođenje interne kontrole, prati napredak i jednom godišnje izvještava vladu o razvoju interne kontrole u javnom sektoru.

Opis elementa	Vrsta elementa	Bodovi
E2.6 Polugodišnji izvještaji o izvršenju budžeta objavljuju se blagovremeno i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju	3/3
E2.7 Izvještaji o izvršenju budžeta tokom godine i polugodišnji izvještaji sadrže podatke o budžetskoj potrošnji prema različitim rashodnim klasifikacijama	Praksa u sprovođenju	2/3
E2.8 Godišnji izvještaji o izvršenju budžeta objavljuju se blagovremeno i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju	0.75/3
E2.9 Godišnji izvještaji o izvršenju budžeta sadrže podatke o budžetskoj potrošnji prema različitim rashodnim klasifikacijama	Praksa u sprovođenju	3/4
E2.10 Godišnji izvještaji o izvršenju budžeta ili posebni izvještaji sadrže informacije o značajnim efektima implementacije budžeta u prioritetnim oblastima javnih politika	Praksa u sprovođenju	0/2
E2.11 Godišnji izvještaji o izvršenju budžeta ili posebni izvještaji sadrže informacije o kapitalnim investicijama	Praksa u sprovođenju	0.5/3
E2.12 Konsolidovani godišnji izvještaji o internoj finansijskoj kontroli i internoj reviziji objavljuju se blagovremeno i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju	1/2
E2.13 Budžetski podaci se objavljuju u formatu otvorenih podataka	Praksa u sprovođenju	2/2
E2.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da je budžetska dokumentacija sveobuhvatna i da omogućava dalja istraživanja	Ishodi i uticaj	0/3
E2.15 Percepcija građana o dostupnosti informacija o izvršenju budžeta	Ishodi i uticaj	0.5/2
<b>Ukupan broj bodova za podindikator 2</b>		<b>21/38</b>

*Procjena transparentnosti budžeta i praksi budžetskog izvještavanja u Crnoj Gori daje mješovitu sliku. Zabilježen je napredak u pogledu formalne redovnosti budžetskog izvještavanja, ali i dalje postoje izražene slabosti u vezi sa upotrebljivošću, dostupnošću i izvještavanjem orijentisanom ka učinku. Ključni strateški dokumenti, uključujući Strategiju reforme javne uprave i Program upravljanja javnim finansijama 2022–2026, prepoznaju nedostatke u oblasti budžetske transparentnosti i definišu mjere za unapređenje fiskalnog izvještavanja i koherentnosti, naročito kroz uvođenje programskog budžetiranja i unapređenje standarda izvještavanja.*

*U praksi, međutim, programsko budžetiranje se i dalje nalazi u ranoj fazi implementacije. Budžetska dokumentacija ne pruža jasne projekcije koje bi*

*pokazale na koji način budžetske izdvajanja doprinose prioritetnim oblastima javnih politika, kao što su ekonomski razvoj, zelena i digitalna tranzicija, razvoj ljudskog kapitala i vladavina prava. Iako se godišnji i izvještaji o izvršenju budžeta tokom godine uglavnom objavljuju blagovremeno, razlike u pogledu dostupnosti i upotrebljivosti i dalje su izražene: kvartalni i mjesečni izvještaji su dostupniji i lakši za korišćenje, dok su završni godišnji izvještaji tehnički, teško razumljivi i pretežno dostupni neprilagođenim PDF formatima.*

*Dostupnost otvorenih budžetskih podataka i dalje je ograničena. Iako se pojedini mjesečni i kvartalni podaci o izvršenju budžeta objavljuju u otvorenim formatima, ključni budžetski dokumenti, uključujući godišnji budžet i završne izvještaje o izvršenju budžeta, nijesu dostupni u takvim formatima. Izvještavanje o kapitalnim investicijama unaprijeđeno je tokom 2024. godine kroz uvođenje sažetaka prilagođenih građanima i vizuelnih elemenata, prvenstveno kroz uvođenje objavljivanja kvartalnih izvještaja, u skladu sa zaključcima Skupštine. Međutim, detaljne informacije o fizičkom napretku u realizaciji kapitalnih projekata, kao i obrazloženja izmjena budžetskih izdvajanja za projekte tokom godine, i dalje su nedostatne.*

*Nalazi dobijeni od ključnih sagovornika, kao i rezultati istraživanja javnog mnjenja, dodatno potvrđuju ove zaključke, ukazujući na ograničenu upotrebljivost budžetske dokumentacije, slabo izvještavanje o učinku i nizak nivo povjerenja javnosti u način na koji se komuniciraju informacije o javnoj potrošnji.*

---

Nedostatak transparentnosti budžetske dokumentacije, kao i mjere za njeno unapređenje, prepoznati su u važećim strateškim dokumentima – Strategiji reforme javne uprave (PAR) i Programu upravljanja javnim finansijama (PFM). Unapređenje visokokvalitetne fiskalne transparentnosti za organe vlasti predstavlja jednu od aktivnosti predviđenih Akcionim planom za period 2026–2027 u okviru PAR Strategije (aktivnost 4.2.9). Ova aktivnost ima za cilj izradu plana za jačanje budžetske transparentnosti u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima, kao i sprovođenje pilot-plana u najmanje 20 organa vlasti iz različitih kategorija. Pored toga, Akcioni plan nastoji da uspostavi snažnije veze između srednjoročnog programa rada Vlade, godišnjih programa rada, strateških dokumenata te programskog budžetiranja i izvještavanja, s ciljem daljeg unapređenja budžetske transparentnosti. Jedan od očekivanih indikatora rezultata jeste razvoj metodologije za srednjoročno planiranje rada Vlade i ministarstava, uz jasno definisane veze između planova i budžeta.

Program upravljanja javnim finansijama za period 2022–2026 takođe prepoznaje budžetsku transparentnost kao jedan od svojih ključnih ciljeva. Program definiše skup ciljeva i aktivnosti usmjerenih ka unapređenju budžetske transparentnosti, sa posebnim fokusom na budžetsko izvještavanje. Konkretno, cilj 3.3.1 odnosi se na nadogradnju sistema za objavljivanje transparentnih godišnjih i periodičnih

izvještaja o izvršenju budžeta. Ključne aktivnosti predviđene za ostvarenje ovog cilja uključuju unapređenje Budžetskog informacionog sistema (BMIS) radi poboljšanja godišnjih i periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta (aktivnost 3.3.1.1), kao i povećanje transparentnosti i unapređenje vizuelnog prikaza budžetskih izvještaja, uključujući razvoj „Budžeta za građane“ (aktivnost 3.3.1.2).

Kada je riječ o praksi i srednjoročnom budžetskom planiranju, analiza usvojenih godišnjih budžeta za 2024.<sup>24</sup> i 2025.<sup>25</sup> godinu pokazuje da oba dokumenta sadrže srednjoročnu budžetsku procjenu na rashodnoj strani za period od tri godine. Godišnje procjene rashoda i prihoda predstavljene su u budžetskoj dokumentaciji.

Iako je Crna Gora uvela programsko budžetiranje na centralnom nivou 2021. godine, ono se i dalje nalazi u ranoj fazi razvoja.<sup>26</sup> Nalazi monitoringa ukazuju na to da budžet i obrazloženje budžeta ne sadrže projekcije koje bi pokazale na koji način budžet utiče na ostvarivanje prioriternih politika i ciljeva. Konkretno, istraživanjem je praćeno da li budžetska dokumentacija pruža informacije o uticaju budžeta na sljedeće oblasti javnih politika: (1) razvoj privatnog sektora i poslovnog ambijenta, (2) zelena i digitalna tranzicija, (3) razvoj ljudskog kapitala i (4) osnovna prava i vladavina prava.

Budžetska dokumentacija sadrži dio koji se odnosi na ključne budžetske programe i njihova izdvajanja za srednjoročni period, ali ne uključuje nefinansijske informacije, kao što su ciljevi, očekivani rezultati i indikatori učinka, po oblastima i podoblastima. Takođe, postoji detaljan pregled programskih budžeta pojedinačnih institucija, međutim, u velikom broju slučajeva nefinansijske informacije u potpunosti izostaju ili su predstavljene u vrlo slabom kvalitetu.

---

<sup>24</sup> Zakon o budžetu za 2024. godinu, koji je Skupština usvojila 28. decembra 2023. godine, sadrži srednjoročnu budžetsku perspektivu na rashodnoj strani, razvrstanu kako po budžetskim korisnicima, tako i po programima. Projekcije obuhvataju pregled rashoda za 2024, 2025. i 2026. godinu (strana 445 Zakona).

Obrazloženje budžeta za 2024. godinu uključuje fiskalni okvir za period 2024–2026, u okviru kojeg su narativno opisani projektovani trendovi budžetskih prihoda po kategorijama za predstojeći srednjoročni period (strane 39–41 Obrazloženja budžeta).

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/109/3267-18479-33-23-8.pdf>

<sup>25</sup> Zakon o budžetu za 2025. godinu, koji je Skupština usvojila 7. februara 2025. godine, sadrži srednjoročnu budžetsku perspektivu na rashodnoj strani, razvrstanu kako po budžetskim korisnicima, tako i po programima. Projekcije obuhvataju period 2025–2027 (strana 480 Zakona).

Obrazloženje budžeta za 2025. godinu uključuje fiskalni okvir za period 2025–2027, u okviru kojeg su narativno opisani projektovani trendovi budžetskih prihoda po kategorijama za predstojeći srednjoročni period (strane 39–41 Obrazloženja budžeta).

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3552>

<sup>26</sup> OECD, Jačanje upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, jun 2025. Dostupno na:

[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/08/strengthening-public-financial-management-in-montenegro\\_91e3c424/db0104bb-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/08/strengthening-public-financial-management-in-montenegro_91e3c424/db0104bb-en.pdf)

Objavljivanje korisnicima prilagođene prezentacije godišnjeg budžeta ocjenjuje se kao redovno, imajući u vidu da su PowerPoint prezentacije koje sadrže ključne budžetske informacije za 2024.<sup>27</sup> i 2025.<sup>28</sup> godinu objavljene na zvaničnoj internet stranici Vlade. Pored toga, Skupština Crne Gore je, putem Parlamentarne budžetske kancelarije, objavila Budžet za građane, odnosno Vodič kroz budžet Crne Gore, za svaku od posmatranih godina - 2024.<sup>29</sup> i 2025.<sup>30</sup>

Ministarstvo finansija izrađuje mjesečne i kvartalne izvještaje o izvršenju budžeta, koji se razlikuju po formatu i sadržaju. Mjesečni izvještaji sadrže podatke po organizacionoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji, kao i podatke o korišćenju budžetske rezerve, dok kvartalni izvještaji dodatno uključuju narativno obrazloženje. Odvojeno od toga, Trezor objavljuje mjesečne fajlove sa podacima o budžetskim transakcijama. Nalazi monitoringa ukazuju na to da je izvještavanje o izvršenju budžeta u najvećoj mjeri redovno.

Na internet stranici Ministarstva finansija postoji posebna sekcija „Državni budžet i javni dug“<sup>31</sup>, u okviru koje se objavljuju mjesečni i kvartalni izvještaji. Mjesečno, odnosno bilo koje izvještavanje o izvršenju budžeta tokom godine, nije zakonska obaveza u Crnoj Gori. Međutim, u okviru učešća u Opštem sistemu diseminacije podataka Međunarodnog monetarnog fonda (IMF GDDS), Ministarstvo finansija objavljuje mjesečne GDDS tabele koje, između ostalog, sadrže podatke o budžetskim prihodima i rashodima na mjesečnom nivou. Svi mjesečni izvještaji objavljuju se posljednjeg dana u mjesecu za prethodni mjesec.

Tokom perioda monitoringa (septembar, oktobar i prva polovina novembra 2025. godine), Ministarstvo finansija je objavilo mjesečne izvještaje o izvršenju budžeta za avgust<sup>32</sup> i septembar<sup>33</sup> 2025. godine, kao i izvještaj o izvršenju budžeta za treći kvartal<sup>34</sup> 2025. godine. Mjesečni izvještaji objavljeni su blagovremeno, odnosno u

---

<sup>27</sup> Vlada Crne Gore, PowerPoint prezentacija povodom predavljanja Nacrta budžeta za 2024. godinu. Dostupno na:

<https://www.gov.me/dokumenta/b8e2adf0-f790-4baf-95fb-839aa64941b0>

<sup>28</sup> Vlada Crne Gore, PowerPoint prezentacija povodom predavljanja Nacrta budžeta za 2025. godinu. Dostupno na:

<https://www.gov.me/dokumenta/1185ed99-c58a-463e-81d0-e121f227af2a>

<sup>29</sup> Parlamentarna budžetska kancelarija, Vodič kroz budžet Crne Gore za 2024. godinu (Budžet za građane). Dostupno na:

<https://pbk.skupstina.me/wp-content/uploads/2024/03/Vodic-kroz-Budzet-Crne-Gore-za-2024.-godinu---Budzet-za-gradane-2.pdf>

<sup>30</sup> Parlamentarna budžetska kancelarija, Vodič kroz budžet Crne Gore za 2025. godinu (Budžet za građane). Dostupno na:

<https://pbk.skupstina.me/vodic-kroz-budzet-crne-gore-za-2025-godinu-budzet-za-gradane/>

<sup>31</sup> Ministarstvo finansija, <https://www.gov.me/mif/drzavni-budzet-i-javni-dug>

<sup>32</sup> Objavljeno 30. septembra 2025. godine. Dostupno na:

<https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-izvršenju-budžeta-crne-gore-avgust-2025-godine>

<sup>33</sup> Objavljeno 31. oktobra 2025. godine. Dostupno na:

<https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-izvršenju-budžeta-crne-gore-septembar-2025-godine>

<sup>34</sup> Objavljeno 18. novembra 2025. godine. Dostupno na:

<https://www.gov.me/clanak/analiza-konsolidovane-javne-potrosnje-za-treci-kvartal-2025-godine>

roku od četiri sedmice od završetka mjeseca, dok je kvartalni izvještaj objavljen sa kašnjenjem – 18. novembra (umjesto u oktobru, kako je predviđeno metodologijom).

Svi izvještaji su lako dostupni na internetu, na samo tri klika od početne strane. Ne postoji zakonska obaveza za Ministarstvo finansija da priprema polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta, niti takva praksa postoji. Umjesto toga, Ministarstvo finansija izvještava na kvartalnom nivou. Iako polugodišnje izvještavanje nije obavezno, kvartalni izvještaji za drugi kvartal sadrže informacije o prihodima i rashodima u prvoj polovini godine. Kvartalni izvještaji za 2024. i 2025. godinu<sup>35</sup>, koji su bili predmet monitoringa, ocijenjeni su kao objavljeni blagovremeno i lako dostupni.

Nalazi monitoringa pokazuju da mjesečni izvještaji o izvršenju budžeta sadrže sve tri rashodne klasifikacije u skladu sa metodologijom – administrativnu, ekonomsku i funkcionalnu.<sup>36</sup> Pored toga, ovi izvještaji prikazuju i izvršenje budžeta prema programskoj klasifikaciji.

Kvartalni izvještaji o izvršenju budžeta obuhvataju kako centralni, tako i lokalni nivo vlasti. Oni sadrže podatke prema ekonomskoj klasifikaciji, kao i ukupno izvršenje budžeta, ali ne uključuju podatke prema funkcionalnoj klasifikaciji.<sup>37</sup>

Kada je riječ o završnom izvještavanju, tokom perioda monitoringa, završni izvještaj o izvršenju budžeta za 2024. godinu<sup>38</sup> bio je u parlamentarnoj proceduri, ali još nije bio usvojen od strane Skupštine. Monitoring je obuhvatio završne izvještaje o izvršenju budžeta za 2023. i 2022. godinu. U skladu sa metodologijom, prema kojoj se izvještaji smatraju blagovremenim ukoliko su objavljeni u roku od šest mjeseci od završetka fiskalne godine, završni izvještaj o izvršenju budžeta za 2023. godinu<sup>39</sup> ocijenjen je kao blagovremeno objavljen, budući da ga je Vlada usvojila u junu 2024. godine. Završni izvještaj o izvršenju budžeta za 2022. godinu objavljen je u junu 2023. godine, a usvojen u novembru 2023. godine.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Izvještaj za II kvartal 2024. godine, objavljen 28. avgusta 2024. godine. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/analiza-konsolidovane-javne-potrosnje-za-drugi-kvartal-2024-godine>  
Izvještaj za II kvartal 2025. godine, objavljen 20. avgusta 2025. godine. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/analiza-konsolidovane-javne-potrosnje-za-drugi-kvartal-2025-godine>

<sup>36</sup> Mjesečni izvještaj za septembar 2025. godine. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-izvršenju-budžeta-crne-gore-septembar-2025-godine>  
Administrativna klasifikacija: <https://www.gov.me/dokumenta/218eef48-0b42-458b-b9be-4f7cab34489a>  
Ekonomska klasifikacija: <https://www.gov.me/dokumenta/e6d7d5c5-85da-46e6-b036-8090c981ca54>  
Funkcionalna klasifikacija: <https://www.gov.me/dokumenta/8a19ab58-d07c-4041-a818-cca78cc3eaa>

<sup>37</sup> Izvještaj za III kvartal 2025. godine. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/analiza-konsolidovane-javne-potrosnje-za-treci-kvartal-2025-godine>

<sup>38</sup> Završni izvještaj o izvršenju budžeta za 2024. godinu u parlamentarnoj proceduri. Dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3824>

<sup>39</sup> Završni izvještaj o izvršenju budžeta za 2023. godinu, usvojen od strane Vlade u junu 2024. godine. Dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3525>

<sup>40</sup> Završni izvještaj o izvršenju budžeta za 2022. godinu, usvojen od strane Vlade u novembru 2023. godine. Dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3216>

Iako su oba izvještaja dostupna na internet stranicama Vlade i Skupštine, oni ne ispunjavaju kriterijum lake dostupnosti, s obzirom na to da im se može pristupiti na samo tri klika isključivo korišćenjem funkcije pretrage. Shodno tome, u skladu sa metodologijom, istraživački tim nije dodijelio bodove za ovaj element.

Kada je riječ o sadržaju izvještavanja, završni izvještaji o izvršenju budžeta prikazuju potrošnju na ekonomskom i organizacionom nivou. Funkcionalna klasifikacija nije prisutna, izuzev funkcionalnih kodova koji su uključeni u okviru ekonomske klasifikacije. Izvještavanje po programima pokazuje neujednačen kvalitet i nije dosljedno predstavljeno u svim institucijama. Kvalitet informacija o ciljevima i ostvarenim rezultatima na nivou pojedinačnih institucija značajno varira. Programsko izvještavanje obuhvata opise sprovedenih aktivnosti i rezultate indikatora, predstavljene u narativnoj i kvantitativnoj formi. Takođe, prisutni su pojedini podaci o aktivnostima institucija, uključujući indikatore učinka, kao što su broj donesenih ili razmatranih odluka od strane određenog organa, broj organizovanih obuka, kao i zbirne informacije o aktivnostima institucija po programima. Nalazi istraživanja potvrđuju ocjenu OECD-a da izvještavanje o programskom budžetiranju i učinku i dalje nije dovoljnog kvaliteta da bi efikasno podržalo budžetsko odlučivanje.<sup>41</sup>

U pogledu izvještavanja o kapitalnim investicijama, završni izvještaji o izvršenju budžeta sadrže isključivo informacije o finansijskom aspektu projekata, kroz tabelarni prikaz izvršenja kapitalnog budžeta. Implementacija kapitalnih projekata podijeljena je između Uprave za kapitalne projekte<sup>42</sup> i Uprave za saobraćaj. Tokom 2024. godine započeto je unapređenje izvještavanja o kapitalnim investicijama u Crnoj Gori na način koji je više prilagođen građanima. U procesu usvajanja budžeta za 2024. godinu, Skupština je 28. decembra 2023. godine usvojila Zaključak kojim se Vlada obavezuje da Skupštini kvartalno izvještava o realizaciji kapitalnog budžeta. Ovo je prvi put da se ovakvo izvještavanje tokom godine sprovodi prema Skupštini.

Ministarstvo finansija je objavilo izvještaje o realizaciji kapitalnog budžeta za 2024. godinu, dok je Parlamentarna budžetska kancelarija pripremila sažetke Vladinih izvještaja namijenjene poslanicima, koji su takođe dostupni javnosti. Istraživači nijesu mogli pronaći javno dostupan izvještaj za 2023. godinu. Izvještaj za 2024. godinu<sup>43</sup>, koji je pripremila Ministarstvo finansija, sadrži podatke o utrošenim sredstvima u okviru realizacije kapitalnih investicionih

<sup>41</sup> OECD, Jačanje upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, jun 2025. Dostupno na: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/08/strengthening-public-financial-management-in-montenegro\\_91e3c424/db0104bb-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/08/strengthening-public-financial-management-in-montenegro_91e3c424/db0104bb-en.pdf)

<sup>42</sup> Novom reorganizacijom Vlade, Uprava za kapitalne projekte je u aprilu 2025. godine transformisana u Ministarstvo javnih radova.

<sup>43</sup> Ministarstvo finansija, Izvještaj o kapitalnom budžetu za projekte koje su u 2024. godini realizovale obje administracije. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/d5009eba-fab9-48b3-98ad-6ff4a73e9760?version=1.0>

projekata, uključujući grafikone o izvršenju sredstava po kvartalima, kao i uporedni prikaz za 2024. i 2023. godinu. Smatra se da je izvještaj prilagođen građanima jer sadrži fotografije deset završenih projekata, uz informacije o njihovim nazivima, lokacijama i ukupnom iznosu realizovanog kapitalnog budžeta u posmatranoj godini. Pregled ovog izvještaja, koji je pripremila Parlamentarna budžetska kancelarija<sup>44</sup>, na sažet i građanima prilagođen način sumira ključne informacije o izvršenju kapitalnih investicionih projekata. Ovakva dvostruka praksa izvještavanja, kao i kombinacija detaljnih finansijskih podataka i građanima prilagođenih sažetaka, doprinose stvaranju većeg prostora za informisani javni nadzor.

Monitoring je takođe obuhvatio procjenu da li budžetska dokumentacija o kapitalnim investicijama pruža detaljne informacije o pet najvećih kapitalnih investicionih projekata. Detaljnim informacijama smatrani su podaci o fizičkom napretku realizacije glavnih investicionih projekata, obrazloženja odstupanja u odnosu na prvobitno planirana budžetska izdvajanja, kao i prikaz ključnih informacija o implementaciji projekata u formatu prilagođenom građanima, uključujući upotrebu infografika i drugih vizuelnih alata. Kada je riječ o glavnim infrastrukturnim projektima, izvještaj za 2024. godinu izdvaja samo jedan, ujedno i najveći infrastrukturni projekat, za koji su dati veoma detaljni narativni opisi napretka u realizaciji. U tabelarnom pregledu dostupne su kratke informacije o trenutnom statusu svakog kapitalnog projekta.<sup>45</sup> Međutim, s obzirom na to da izvještaj ne sadrži detaljne informacije o napretku u implementaciji za pet najvećih investicionih projekata u skladu sa metodologijom, te da su finansijska odstupanja prikazana bez pratećih obrazloženja, za ovaj element nijesu dodijeljeni bodovi.

---

<sup>44</sup> Parlamentarna budžetska kancelarija, Pregled izvještaja o realizaciji kapitalnog budžeta Crne Gore za 2024. godinu. Dostupno na: <https://pbk.skupstina.me/wp-content/uploads/2025/06/Prikaz-Izvjestaja-o-realizaciji-kapitalnog-budzeta-Crne-Gore-za-2024.-godinu.pdf>

<sup>45</sup> Stanje realizacije projekata uglavnom je sažeto u rečenicama poput: „Radovi na predmetnoj dionici su u toku“; „Neriješeni imovinsko-pravni odnosi usporili su realizaciju radova u rokovima predviđenim ugovorom“; ili: „Radovi na fazi I su završeni, izuzev dijela koji se odnosi na sanaciju fasade“; „Ministarstvo unutrašnjih poslova je dopunilo projektnu dokumentaciju i riješilo postupak eksproprijacije“; „Nakon ponovljenog tendera zaključen je ugovor sa izvođačem i nadzorom“.

### Pregled podataka za pet najvećih kapitalnih investicionih projekata

Naziv projekta	Status projekta (opisno)	Budžetske informacije (2024)
Autoput Bar–Boljare	Pokrenut je postupak eksproprijacije, a donijeta su rješenja o upisu nepokretnosti. U toku su saslušanja vlasnika nepokretnosti pred Upravom za nekretnine, u područnim jedinicama Kolašin i Andrijevića. Aktivnosti sprovedene tokom izvještajnog perioda odnose se na plaćanje obaveza za završenu dionicu autoputa, kao i na eksproprijaciju nove dionice, uključujući pravne i notarske usluge.	Planirani budžet: 40.236.000,00 EUR Izvršeni budžet: 31.373.073,37 EUR
Pomoć lokalnim samoupravama u rješavanju infrastrukturnih problema	Aktivnosti na implementaciji projekta sprovode opštine. Ugovori sa opštinama zaključeni su u skladu sa iznosima odobrenim od strane Ministarstva finansija, do ukupne procijenjene vrijednosti od 20 miliona eura.	Planirani budžet: 15.285.001,00 EUR Izvršeni budžet: 17.869.589,71 EUR
Rekonstrukcija magistralnog puta M-2 Rožaje–Špiljani (uključujući sanaciju tunela i mostova)	Radovi su završeni, a tehnički pregled je u toku.	Planirani budžet: 11.150.000,00 EUR Izvršeni budžet: 12.088.737,59 EUR
Rekonstrukcija puta Berane–Kolašin, dionica Lubnice–Jezerine	Aneks br. 4 ugovora o izvođenju radova potpisan je u decembru. Objekat je stavljen u privremenu upotrebu, a postupak pribavljanja upotrebne dozvole je u toku.	Planirani budžet: 8.425.426,68 EUR Izvršeni budžet: 10.289.157,26 EUR
Sanacija kritične tačke Sokolovina na putu Đurđevića Tara–Mojkovac	Radovi su u toku i realizuju se u skladu sa ugovorenim dinamikom.	Planirani budžet: 5.343.190,00 EUR Izvršeni budžet: 3.270.238,72 EUR

Monitoring izvještavanja o internoj kontroli i internoj reviziji pokazuje da se ovi izvještaji objavljuju blagovremeno. U skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Ministarstvo finansija priprema godišnji konsolidovani izvještaj o upravljanju, internoj kontroli i internoj reviziji, koji se Vladi dostavlja najkasnije do kraja juna za prethodnu godinu. Procjena

je obuhvatila konsolidovane izvještaje za 2023.<sup>46</sup> i 2024. godinu<sup>47</sup>. Međutim, uprkos blagovremenom objavljivanju, ovi izvještaji ne ispunjavaju kriterijum lake dostupnosti na internetu, budući da im se može pristupiti sa početne stranice Ministarstva isključivo korišćenjem funkcije pretrage, dok nijesu dostupni putem navigacionog menija.

Budžetski podaci su samo djelimično dostupni u formatu otvorenih podataka.<sup>48</sup> Godišnji budžet i završni izvještaj o izvršenju budžeta nijesu objavljeni u otvorenom formatu, već su dostupni isključivo u PDF formatu. S druge strane, mjesečni izvještaji o izvršenju budžeta, kao i kvartalni budžetski izvještaji, objavljuju se u Excel formatu. Takođe, iako svi relevantni skupovi podataka nijesu dostupni na zvaničnom Portalu otvorenih podataka, dio podataka o izvršenju budžeta jeste objavljen, uključujući kvartalne podatke o izvršenju budžeta za 2024. godinu i odabrane mjesečne skupove podataka za 2025. godinu. Iako ovi skupovi podataka nijesu adekvatno imenovani i ne sadrže jasne vremenske reference, samo postojanje budžetskih podataka u otvorenom formatu dovelo je do toga da istraživački tim, u skladu sa metodologijom, dodijeli bodove za ovaj indikator. Dodatno, Ministarstvo finansija redovno objavljuje mjesečne preglede isplata iz Državnog trezora, pri čemu su podaci na nivou pojedinačnih transakcija dostupni u otvorenom formatu.

Ključni sagovornici iznijeli su podijeljena mišljenja u pogledu sveobuhvatnosti i upotrebljivosti budžetskih dokumenata. Jedan ključni sagovornik bio je sklon neslaganju, dok su se dva druga sagovornika uglavnom stava da su godišnji budžeti dovoljno sveobuhvatni. Dok je jedan ključni sagovornik smatrao da dostupni godišnji budžeti pružaju adekvatne informacije za potrebe istraživanja, analize i praćenja javnih politika, druga dva sagovornika su izrazila neslaganje. Mišljenja su bila podijeljena i u vezi sa godišnjim izvještajima o izvršenju budžeta. Dok su se dva druga sagovornika uglavnom slagala da su godišnji izvještaji o izvršenju budžeta dovoljno sveobuhvatni, jedan ključni sagovornik se nije složio sa tom tvrdnjom. Istovremeno, dva ključna sagovornika nijesu se slagala sa tvrdnjom da dostupni godišnji izvještaji o izvršenju budžeta pružaju dovoljno informacija za potrebe istraživanja, analize i praćenja javnih politika, dok je jedan sagovornik bio saglasan s tom tvrdnjom.

---

<sup>46</sup> Konsolidovani izvještaj o upravljanju i internim kontrolama u javnom sektoru Crne Gore za 2023. godinu (27.06.2024). Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/73d6ebdf-d873-42ee-a8b9-2fdd17a46c3d>

<sup>47</sup> Konsolidovani izvještaj o upravljanju i internim kontrolama u javnom sektoru Crne Gore za 2024. godinu (26.06.2025). Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/985d5988-4c6c-4dcc-bf7a-alf9b2484ebb>

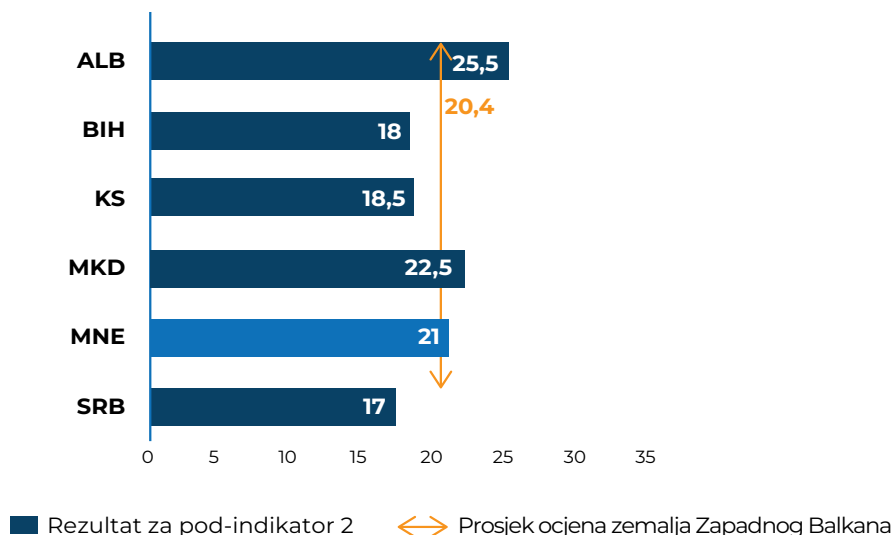
<sup>48</sup> Skupovi podataka objavljeni na zvaničnom portalu otvorenih podataka (15.11.2025): kvartalni izvještaj o izvršenju budžeta za 2024. godinu; mjesečni izvještaji o izvršenju budžeta za februar, mart i april 2025. godine (odvojeno po klasifikacijama). Dostupno na: <https://data.gov.me/group/finansije>

Iako su ukupni format i struktura budžeta i pratećih izvještaja ocijenjeni kao uglavnom zadovoljavajući, ključni sagovornici su ukazali na potrebu za daljim unapređenjima. Posebno je istaknut nedostatak raščlanjenosti po podračunima i rashodnim jedinicama. Jedan od sagovornika dodatno je naglasio da, iako su godišnji budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta javno dostupni na internetu, oni nijesu lako pretraživi niti jednostavni za snalaženje. Budžetski dokumenti se često objavljuju u obimnim PDF formatima, bez jasne strukture i korisnicima prilagođene navigacije, što ih čini teško razumljivim za neeksperte. Dodatno, kao ključni nedostaci identifikovani su nedostatak kontekstualnih objašnjenja, ograničena upotreba vizualizacija, kao i izostanak jasnih sažetaka i uporednih prikaza sa prethodnim godinama. Takođe, neobjavljivanje podataka u mašinski čitljivom formatu prepoznato je kao značajna prepreka za sprovođenje detaljnijih analiza.

Ovi kvalitativni nalazi u velikoj mjeri se odražavaju i u rezultatima istraživanja javnog mnjenja, prema kojima se 62,1% ispitanika ne slaže sa tvrdnjom da državni organi objavljuju informacije o načinu trošenja javnih sredstava. Istovremeno, 29,6% ispitanika se slaže sa ovom tvrdnjom, dok 8,3% ispitanika ne zna ili nema mišljenje.

## Kako se Crna Gora pozicionira u regionalnom kontekstu?

### Podindikator 2: Dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije (maksimalan broj bodova je 38)



## II.3 Transparentnost i konkurentnost sistema javnih nabavki

**Princip 28: Zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki, uključujući javno-privatna partnerstva i koncesije, zasniva se na principima jednakog tretmana, nediskriminacije, transparentnosti, proporcionalnosti i konkurencije, podržano odgovarajućim okvirom dobrog upravljanja.**

**Princip 29: Naručioци sprovode postupke javnih nabavki, uključujući javno-privatna partnerstva, efikasno i ekonomično.**

### Dodijeljeni bodovi po elementima u okviru pod-indikatora 3: Transparentnost i konkurentnost sistema javnih nabavki<sup>49</sup>

Opis elementa	Vrsta elementa	Bodovi
E 3.1 Postoji važeći strateški dokument koji predviđa unapređenje transparentnosti i konkurentnosti sistema javnih nabavki	Strategija i javne politike	1/1
E 3.2 Propisi utvrđuju transparentnost i konkurentnost kao ključne principe postupaka javnih nabavki	Zakonodavstvo	1/1
E 3.3 Ne postoje posebni propisi koji stvaraju izuzeća od opšteg Zakona o javnim nabavkama	Zakonodavstvo	0/1.5
E 3.4 Postoji uspostavljena centralna institucija za javne nabavke koje podržava transparentnost i konkurentnost postupaka javnih nabavki	Institucionalni okvir	2/2
E 3.5 Centralna institucija za javne nabavke redovno izvještava javnost o sprovođenju ukupne politike javnih nabavki	Praksa u sprovođenju	2/2

<sup>49</sup> Treći pod-indikator fokusira se na sljedeće SIGMA pod-principe: javna uprava ima jasne i sveobuhvatne politike za dugoročni razvoj sistema javnih nabavki, uključujući javno-privatna partnerstva (JPP) i koncesije; zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki, uključujući javno-privatna partnerstva i koncesije, odražava međunarodno priznate principe, kao što su vrijednost za novac, slobodna konkurencija, transparentnost, nediskriminacija, jednak tretman, uzajamno priznavanje i proporcionalnost; tijelo na centralnom nivou sa jasnim političkim i pravnim mandatom zaduženo je za kreiranje politika u cilju usmjeravanja i upravljanja reformom sistema javnih nabavki. Ključne funkcije i odgovornosti za sprovođenje sistema javnih nabavki jasno su raspodijeljene među centralnim institucijama za javne nabavke, koje raspolažu potrebnim ovlašćenjima i resursima; centralno tijelo za javne nabavke prati, nadzire i ocjenjuje sistem javnih nabavki i identifikuje moguća unapređenja, te obezbjeđuje javni pristup objedinjenim podacima o postupcima javnih nabavki (uključujući dodjelu ugovora i realizaciju ugovora); naručioци u velikoj mjeri koriste elektronske javne nabavke, koje obuhvataju sve faze postupka javne nabavke; tržište javnih nabavki je konkurentno i privlači interes domaćih i međunarodnih privrednih subjekata, posebno malih i srednjih preduzeća; naručioци izrađuju godišnje ili višegodišnje planove javnih nabavki, usklađene sa budžetskih planiranjem i objavljuju ih blagovremeno. Temeljna analiza potreba i istraživanje tržišta usmjeravaju pripremu pojedinačnih nabavki uključujući, uključujući definisanje željenih rezultata; konkurentni postupci predstavljaju standardne metode javnih nabavki, dok se drugi postupci koriste isključivo u popisno obrazloženim izuzetnim okolnostima.

Opis elementa	Vrsta elementa	Bodovi
E 3.6 Izvještavanje centralne institucije o javnim nabavkama prilagođeno je građanima	Praksa u sprovođenju	1.5/1.5
E 3.7 Centralno reviziono tijelo redovno izvještava javnost o postupcima zaštite prava ponuđača u javnim nabavkama	Praksa u sprovođenju	2.5/2.5
E 3.8 Portal javnih nabavki prilagođen je korisnicima	Praksa u sprovođenju	1/3
E 3.9 Naručioci na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje planove javnih nabavki koji su lako dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju	3/3
E 3.10 Naručioci na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje izvještaje o javnim nabavkama koji su lako dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju	0/3
E 3.11 Otvoreni postupci predstavljaju standardni metod javnih nabavki	Praksa u sprovođenju	0/2
E 3.12 Postupci javnih nabavki su konkurentni	Praksa u sprovođenju	1/2
E 3.13 Podaci o javnim nabavkama dostupni su u otvorenim formatima	Praksa u sprovođenju	0/2
E 3.14 Ključni nadržavni akteri smatraju sistem javnih nabavki konkurentnim i transparentnim	Ishod i uticaj	3/3
E 3.15 Ključni nadržavni akteri smatraju da su izuzeća od Zakona o javnim nabavkama adekvatno regulisana i primijenjena u praksi	Ishodi i uticaj	3/3
<b>Ukupan broj bodova za pod-indikator 3</b>		<b>21/32,5</b>

---

Crna Gora je uspostavila sistem javnih nabavki koji naglašava transparentnost i konkurenciju kroz Zakon o javnim nabavkama i ključna strateška dokumenta – Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026 i Strategiju razvoja sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva 2021-2025. Međutim, u praksi, kada je riječ o konkurentnosti, i dalje postoje određeni izuzeci od primjene zakonodavstva o javnim nabavkama, na šta je ukazala i Evropska komisija.

Iako je pregovaračko poglavlje o javnim nabavkama privremeno zatvoreno u junu 2025. godine, Evropska komisija je u ovogodišnjem izvještaju dala tri nove preporuke. Ovo potvrđuje da privremeno zatvaranje poglavlja ne znači da je sav posao u ovoj oblasti završen. Komisija očekuje dodatne zakonske izmjene radi proširenja definicije korupcije u javnim nabavkama, uvođenja direktne prekršajne odgovornosti i nadzora budžetske inspekcije, kao i daljeg unapređenja elektronskog sistema javnih nabavki kroz uvođenje mehanizma ranog upozorenja za otkrivanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Posebna pažnja skreće se na preporuku da međunarodni sporazumi sa Ujedinjenim Arapskim Emiratom i drugim državama ne smiju zaobilaziti standarde Evropske unije u oblasti javnih nabavki.

Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki u okviru Ministarstva finansija odgovoran je za ukupnu koordinaciju politika i praćenje sistema javnih nabavki. Direktorat objavljuje polugodišnje i godišnje izvještaje o javnim nabavkama koji sadrže ključne podatke. Prema Godišnjem izvještaju o javnim nabavkama za 2024. godinu, 84,29% ugovora dodijeljeno je putem otvorenih postupaka. Više od 60% postupaka javnih nabavki uključivalo je više od jednog ponuđača. Takođe, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki redovno objavljuje godišnje izvještaje na svojoj Internet stranici.

Crnogorski elektronske javne nabavke (CEJN) omogućavaju besplatan pristup kompletnoj tenderskoj dokumentaciji i pretragu po vrsti nabavke, naručiocu i vremenskom periodu, međutim, i dalje ne omogućava pretragu po ponuđačima. Portal ne sadrži uputstvo za korišćenje, kao ni rječnik ključnih pojmova iz oblasti javnih nabavki. Iako je sva dokumentacija dostupna na portalu pretraživa, ona još uvijek nije dostupna u otvorenom formatu. Podaci o javnim nabavkama nisu dostupni na Portalu otvorenih podataka.

---

Principi transparentnosti i konkurentnosti u javnim nabavkama nalaze se u glavnom zakonu, **Zakonu o javnim nabavkama**<sup>50</sup> kao i kroz dva ključna dokumenta – **Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026**<sup>51</sup> i **Strategiju razvoja sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva 2021-2025**<sup>52</sup>.

Jedan od operativnih ciljeva Programa reforme upravljanja javnim finansijama – **Unapređenje sistema javnih nabavki**, uključuje indikator koji se odnosi na unapređenje transparentnosti: učešća transparentnih postupaka u ukupnom broju sprovedenih postupaka javnih nabavki, za koji je nadležno Ministarstvo finansija (ciljna vrijednost za 2026. godinu iznosi 95%, dok je polazna vrijednost bila 89%).

Konkurentnost se mjeri prosječnim brojem ponuđača po postupku javne nabavke, indikatorom za koji je također nadležno Ministarstvo finansija, sa ciljem da do 2026. godine iznosi 3 (u odnosu na polaznu vrijednost od 2,82 u 2021. godini). Iako je indeks konkurentnosti na nivou Evropske unije, i dalje je potrebno ulagati napore kako bi se povećao broj ponuđača po postupku javne nabavke, posebno kroz smanjenje broja postupaka sa samo jednom ponudom. Prema Izvještaju o javnim nabavkama za 2024. godinu<sup>53</sup>, Ministarstvo finansija izvještava isključivo o vrijednosti javnih nabavki zaključenih sa jednom ponudom (broj ugovora i vrijednost), a ne o broju samih postupaka. Vrijednost ugovorenih nabavki sa jednom ponudom iznosila je 330 224 323,68 eura, što predstavlja 38,96% ukupne vrijednosti javnih nabavki za 2024. godinu, koja iznosi 847 582 273,86 eura, dok je 61,04% vrijednosti ostvareno u postupcima u kojima je učestvovalo više ponuđača.

Strategija unapređenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva sadrži operativni cilj pod nazivom „**Unapređenje e-platforme za javne nabavke**“. Ovaj cilj zahtijeva podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednog sektora i drugih relevantnih aktera u sistemu, kako bi se doprinijelo povećanju transparentnosti. Napredak se mjeri kroz indikatore kao što su uvođenje novih funkcionalnosti u Elektronski sistem javnih nabavki, broj aktivno registrovanih privrednih subjekata i broj ponuda podnijetih u postupcima javnih nabavki.

Pored toga, operativni cilj „**Podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki, kao i promocija**

<sup>50</sup> Zakon o javnim nabavkama, "Službeni list Crne Gore", br. 74/2019, 3/2023, 11/2023, 84/2024, dostupan na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/f6fdd8c8-7f85-4364-b7e2-3442a3b5b21b?version=1.0>

<sup>51</sup> Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, dostupan na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/64a083fe-6cea-43cc-86bc-c11e0c922a92?version=1.0>

<sup>52</sup> Strategija razvoja sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva 2021-2025, dostupno na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/5444222f-cfc8-4966-8db9-2a888a043443?version=1.0>

<sup>53</sup> Izvještaj o javnim nabavkama za 2024. godinu, Ministarstvo finansija, jun 2025. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/c7bcdae3-1e06-45cc-9601-3048fa02c554>

**učešća malih i srednjih preduzeća u postupcima javnih nabavki – sa posebnim naglaskom na povećanje učešća preduzeća kojima upravljaju žene u javnim nabavkama i ugovorima“** podstavlja ciljeve koji se odnose na jačanje konkurentnosti.

I **Zakon o javnim nabavkama** prepoznaje principe transparentnosti i konkurentnosti. Transparentnost se obezbjeđuje kroz Elektronski sistem javnih nabavki (CEJN), kao i kroz obaveznu dokumentaciju koja se zahtijeva za sprovođenje postupaka javnih nabavki. Princip konkurentnosti se ostvaruje kroz obavezu obezbjeđivanja konkurencije među privrednim subjektima u postupcima javnih nabavki. U tom smislu, naručilac ne smije ograničavati ili narušavati konkurenciju, a naročito ne smije spriječiti privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom primjenom pregovaračkog postupka, primjenom diskriminatorskih uslova i kriterijuma ili preduzimanjem mjera kojima se favorizuju pojedini privredni subjekti.

Sva tri ključna sagovornika saglasna su da je sistem javnih nabavki, kako je uspostavljen zakonodavstvom o javnim nabavkama, transparentan i konkurentan. Jedan od ključnih sagovornika naveo je da je „ukupna transparentnost dobra zahvaljujući elektronskom sistemu javnih nabavki. Najveći problem za praćenje predstavlja faza realizacije ugovora o javnim nabavkama. O toj fazi nema dovoljno informacija, dok izvještaji o realizovanim ugovorima nisu detaljni i ne pružaju osnov za kvalitetno praćenje da li se ugovor sprovodi u skladu sa tenderskom dokumentacijom iz postupka javne nabavke.“ Takođe su ukazali da bi represivne institucije trebalo više prepoznati i dodatno specijalizovati za istraživanja moguće korupcije ili dogovora prije objavljivanja postupka javne nabavke. „Mehanizmi postoje, ali se ne koriste dovoljno. Imamo veoma mali broj krivičnih prijava/policijskih predmeta ili sudskih postupaka koji se odnose na korupciju u oblasti javnih nabavki.“

Pored osnovnog Zakona o javnim nabavkama, postoje i posebni zakoni koji predviđaju izuzeća u sprovođenju postupaka javnih nabavki. Jedan od takvih posebnih zakona je Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata<sup>54</sup>. Ovaj zakon je usvojen u junu 2025. godine i predviđa da se zakonodavstvo obje države ne primjenjuje na bilo koji postupak koji se odnosi na nabavke. Takođe, Predlog zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (ANB)<sup>55</sup>, koji je u proceduri od jula 2025. godine, neopravdano uvodi potpuno izuzeće od primjene propisa o javnim nabavkama za realizaciju svih nabavki

<sup>54</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, dostupno na:

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3687>

<sup>55</sup> Predlog zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, dostupan na:

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3775>

ANB-a.<sup>56</sup> Na pitanje da li se izuzeća sprovode strogo u okviru zakonskog okvira ili postoje slučajevi njihove šire primjene, ključni sagovornik je odgovorio: „Iskreno, ne znam, imaju u vidu sjenku tajnosti koja sve to prati.“

Od reorganizacije državne uprave 2018. godine, Uprava za javne nabavke je prestala da postoji, a njene nadležnosti preuzeo je Direktor za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki u okviru Ministarstva finansija.<sup>57</sup> Ovaj Direktorat obavlja upravne i povezane stručne poslove u oblasti sistema javnih nabavki, koji uključuju: praćenje i izvještavanje o sprovođenju javnih nabavki na državnom nivou, pružanje stručne podrške učesnicima u postupcima javnih nabavki, kao i objavljivanje relevantne dokumentacije i materijala putem interneta, uključujući propise, priručnike i obrasce koji se koriste u postupcima javnih nabavki. Direktorat redovno objavljuje godišnje i polugodišnje izvještaje o javnim nabavkama. Najnoviji godišnji izvještaj za 2024. godinu sadrži sažetak sa ključnim nalazima izvještaja, kao i glavne trendove u poređenju sa prethodnom godinom. Dodatno, godišnji izvještaj uključuje i „Ličnu kartu javnih nabavki“, jednostrani pregled sa ključnim statističkim podacima o javnim nabavkama (broj ugovora, ukupna potrošnja, prosječan broj ponuda i dr.). Svi izvještaji dostupni su<sup>58</sup> u manje od tri klika od početne stranice Ministarstva finansija, u okviru kojeg ovaj Direktorat djeluje.

U 2024. godini sprovedeno je 6.929 otvorenih postupaka javnih nabavki, u odnosu na ukupan broj sprovedenih postupaka javnih nabavki (7 001) što čini 98,97%. Međutim, treba napomenuti da ovi podaci ne uključuju direktne nabavke (nekonkurentni postupak) sprovedene u 2024. godini, budući da postoje samo podaci o ukupnom broju tih ugovora/faktura (178 759). Vrijednost tih nabavki u 2024. godini iznosi 8,11% u odnosu na ukupnu vrijednost javnih nabavki.

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva<sup>59</sup> nadležna je za zaštitu prava u postupcima dodjele javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Riječ je o nezavisnom organu koji djeluje u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i objavljuje godišnje izvještaje, uključujući izvještaje za posljednje dvije kalendarske godine, 2023.<sup>60</sup> i 2024.<sup>61</sup> godinu.

<sup>56</sup> Sprječiti da ANB sve nabavke sprovodi kao povjerljive, Institut alternativa, jul 2025. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/sprjeciti-da-anb-sve-nabavke-sprovodi-kao-povjerljive/>

<sup>57</sup> Ministarstvo finansija, Direktor za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, dostupno na: <https://www.gov.me/mif/politika-javnih-nabavki>

<sup>58</sup> Svi izvještaji dostupni su: <https://www.gov.me/clanak/izvjestaji>

<sup>59</sup> Internet stranica Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, dostupno na: <https://kontrola-nabavki.me/>

<sup>60</sup> Izvještaj o radu Komisije za 2023. godinu, dostupno na: <https://komisija-nabavke.fra1.digitaloceanspaces.com/post/36/documents/69oXu9HesnOiDgIp-IrayecMWnBcO76aWHvBnHTFJHHK60JnZr3cO7FIJjf99.pdf>

<sup>61</sup> Izvještaj o radu Komisije za 2024. godinu, dostupno na: <https://komisija-nabavke.fra1.digitaloceanspaces.com/post/79/documents/ax8NujMHOjA-3RoOOAMnBMdhS3vfALIXNfHHLxQTbnIAT13xKeDeBSMOPCsRw.pdf>

Crnogorske elektronske javne nabavke (CEJN)<sup>62</sup> predstavljaju platformu na kojoj su dostupni podaci o javnim nabavkama. Portal ne zahtijeva registraciju za pretragu ili uvid u dokumentaciju i omogućava besplatan pristup kompletnoj tenderskoj dokumentaciji, bez pretplate ili drugih ograničenja. Funkcionalnosti pretrage obuhvataju pretragu po tekstu, vrsti objave, naručiocu i vremenskom periodu, ali nije moguće vršiti pretragu po ponuđačima. Portal ne sadrži objašnjenja ključnih pojmova iz oblasti javnih nabavki (rječnik/glosar), niti korisnička uputstva za korišćenje njegovih funkcionalnosti (ni u tekstualnom, ni u multimedijalnom formatu). Postoji poseban dio posvećen često postavljanim pitanjima. Na Internet stranici Direktorata nalazi se direktan link ka Portalu javnih nabavki. Podaci o javnim nabavkama nisu dostupni na Portalu otvorenih podataka.

Prema uzorku od pet naručilaca sa najvećim ugovorenim vrijednostima javnih nabavki u prethodnoj kalendarskoj godini<sup>63</sup>, svi planovi javnih nabavki za prethodnu i tekuću kalendarsku godinu (2024. i 2025.) objavljeni su na Portalu javnih nabavki. Svi planovi dostupni su pretragom po naručiocu, u manje od tri klika. Svi naručioci obavezni su da izvještaje o javnim nabavkama dostavljaju isključivo putem elektronskog sistema javnih nabavki, pri čemu ne postoji obaveza izrade pojedinačnih godišnjih izvještaja.

Nisu svi podaci dostupni za preuzimanje u otvorenim formatima. Na primjer, planovi javnih nabavki objavljuju se direktno na samoj Internet stranici (što se smatra otvorenim formatom). Dokumenta se mogu preuzeti, ali uglavnom u pretraživom PDF formatu. Takođe, planovi objavljeni na portalu su pretraživi. Ostala dokumenta, poput tenderske dokumentacije i ugovora, dostupna su za preuzimanje – najčešće u Word formatu ili kao pretraživim PDF fajlovima.

Iako strateški i pravni okvir predviđaju transparentnost i konkurentnost, u praksi i dalje postoje određeni nedostaci koji zahtijevaju dodatnu pažnju. Jedan od glavnih pokazatelja transparentnosti jeste CEJN, ali i dalje postoji značajan prostor za njegovo unapređenje. Jedan od sagovornika istakao je da se najveći izazov u praćenju odnosi na fazu realizacije ugovora o javnim nabavkama, jer ne postoji dovoljno dostupnih informacija, a izvještaji o realizovanim ugovorima nisu dovoljno detaljni.

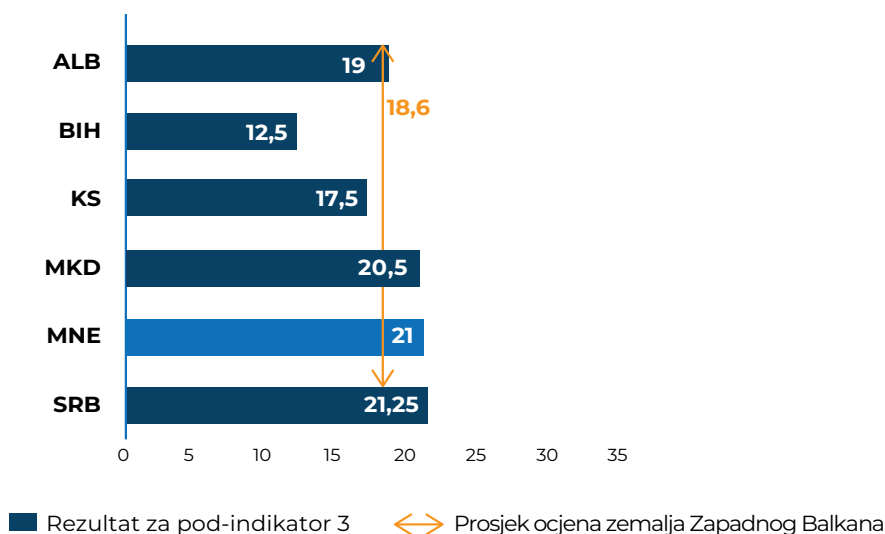
Drugi sagovornik je istakao da Crna Gora, kako bi izuzeća iz Zakona o javnim nabavkama služila svojoj svrsi bez ugrožavanja konkurencije i povećanja rizika od korupcije, mora nastaviti da jača zakonski okvir, unapređuje nadzor, koristi digitalne alate za veću transparentnost, poboljša planiranje javnih nabavki i njeguje etičku kulturu u ovoj oblasti.

<sup>62</sup> Crnogorske elektronske javne nabavke (CEJN), dostupno na: <https://cejn.gov.me/landingPage>

<sup>63</sup> Zdravstvena ustanova Apoteke Crne Gore „Montefarm“, Uprava za kapitalne projekte, Uprava za saobraćaj, Crnogorski elektrodistributivni sistem (CEDIS), Elektroprivreda Crne Gore (EPCG).

## Kako se Crna Gora pozicionira u regionalnom kontekstu?

**Podindikator 3: Transparentnost i konkurentnost sistema javnih nabavki (maksimalan broj bodova 32,5)**



## II.4 Otvorenost i transparentnost rada državne revizorske institucije

**Princip 31: Sva javna sredstva se efikasno revidiraju od strane nezavisnog revizora koji pruža uvjeravanje o korišćenju javnih resursa i doprinosi unapređenju funkcionisanja javnog sektora**

**Dodijeljeni bodovi po elementima u okviru podindikatora 4: Otvorenost i transparentnost rada Državne revizorske institucije<sup>64</sup>**

Opis elementa	Vrsta elementa	Bodovi
E 4.1 Postoji važeći strateški dokument koji predviđa unaprijeđenu komunikaciju i saradnju Državne revizorske institucije sa spoljnim zainteresovanim stranama	Strategija i politika	1/1
E 4.2 Propisi uređuju transparentnost rada Državne revizorske institucije	Zakonodavstvo	1/1
E 4.3 Godišnji izvještaji o radu Državne revizorske institucije se redovno objavljuju i lako su dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju	4/4

<sup>64</sup> Četvrti pod-indikator fokusira se na sljedeće SIGMA pod-principe: revizorski izvještaji su sažeti i sadrže relevantne i korisne preporuke, te su uspostavljene procedure za praćenje realizacije revizorskih izvještaja; vrhovna revizorska institucija (SAI) široko komunicira o svojim aktivnostima i rezultatima revizije putem medija, internet-stranica i drugih sredstava, te svoje izvještaje čini javno dostupnim na blagovremen način

Opis elementa	Vrsta elementa	Bodovi
E 4.4 Revizorski izvještaji Državne revizorske institucije su prilagođeni građanima i lako dostupni na internetu	Praksa u sprovođenju	4/4
E 4.5 Data contained in the external audit reports are available in open format(s)	Practice in implementation	0/2
E 4.6 SAI uses a variety of channels for external communication and promotion of its activities and reports	Practice in implementation	1/2
E 4.7 Key non-state actors consider SAI's work as transparent and SAI's reports as easily accessible	Outcomes and impact	3/3
<b>Ukupan broj bodova za podindikator 4</b>		<b>14/17</b>

*Strateški i pravni okvir u Crnoj Gori jasno daje prioritet unapređenju komunikacije i saradnje između Državne revizorske institucije (DRI) i spoljnih zainteresovanih strana. Strateški plan razvoja DRI za period 2023–2027<sup>65</sup> i Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM)<sup>66</sup> uveli su mjere poput izrade Komunikacione strategije, jačanja saradnje sa Skupštinom i civilnim društvom, kao i unapređenja jasnoće i vidljivosti revizorskih nalaza. Ove obaveze su dodatno operacionalizovane kroz Komunikacionu strategiju DRI<sup>67</sup>, koja postavlja konkretne ciljeve i indikatore.*

*Pravni okvir snažno podržava transparentnost rada DRI. Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji<sup>68</sup> propisuje obavezu javnog izvještavanja i objavljivanja revizorskih proizvoda, dok Poslovnik DRI zahtijeva blagovremeno objavljivanje izvještaja i korišćenje različitih komunikacionih kanala. Zajedno, ovi propisi obezbjeđuju da je transparentnost ugrađena u rad DRI.*

*Praksa u velikoj mjeri odgovara ovim obavezama. DRI redovno objavljuje izvještaje o radu i revizorske izvještaje, koji su dostupni i pretraživi na njenoj internet stranici. Uz mnoge izvještaje dostupni su i kratki onlajn sažeci, što povećava njihovu upotrebljivost. Međutim, revizorski izvještaji nijesu dostupni u mašinski čitljivim otvorenim formatima, niti se povezani skupovi podataka objavljuju na nacionalnom Portalu otvorenih podataka.<sup>69</sup>*

<sup>65</sup> Strateški plan razvoja Državne revizorske institucije 2023–2027, dostupan na: <https://www.dri.co.me/storage/images/gallery/dokumenta/strateski%20plan/STRATEŠKI%20PLAN%20RAZVOJA%20DRI%20za%20period%202023-2027.pdf>

<sup>66</sup> Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) (2022–2026), dostupan na: <https://www.gov.me/en/article/public-finance-management-reform-program-2022-2026>

<sup>67</sup> Komunikacijska strategija Državne revizorske institucije (2025–2028), dostupna na: <https://www.dri.co.me/storage/images/gallery/dokumenta/Komunikaciona%20strategija%202025%20-%202028.%20godine.pdf>

<sup>68</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/8b039db8-0885-4369-9942-2ae670686db3>

<sup>69</sup> Portal otvorenih podataka, dostupno na: <https://data.gov.me>

*Komunikacija izvan internet stranice ostaje ograničena. DRI ne koristi društvene mreže i uglavnom se oslanja na saopštenja za javnost, događaje i medijsko izvještavanje, što rezultira pretežno pasivnim pristupom komunikaciji. Intervjui sa ključnim sagovornicima potvrđuju da je DRI generalno transparentna i da je pristup izvještajima jednostavan, uz napomenu da su u posljednjim godinama uočena poboljšanja. Ipak, zainteresovane strane ističu potrebu za jasnijom, korisnicima prilagođenijom komunikacijom i snažnijim proaktivnim angažmanom prema javnosti i civilnom društvu.*

*Sveukupno, DRI ima solidnu osnovu za transparentnost i saradnju, ali je potreban dodatni napredak u modernizaciji komunikacionih praksi i unapređenju dostupnosti revizorskih podataka.*

---

Važeći strateški dokumenti jasno pokazuju da je unapređenje komunikacije i saradnje između Državne revizorske institucije (DRI) i spoljnih zainteresovanih strana definisan strateški prioritet. **Strateški plan razvoja DRI za period 2023–2027**<sup>70</sup> prepoznaje ovu oblast u okviru **Strateškog cilja 2**, koji obuhvata izradu **Komunikacione strategije**, unapređenje blagovremene i razumljive javne komunikacije revizorskih nalaza, kao i jačanje saradnje sa Skupštinom, civilnim društvom, institucijama i građanima. Plan takođe predviđa redovne sastanke sa zainteresovanim stranama, mehanizme za prikupljanje mišljenja građana i bolju prezentaciju revizorskih nalaza. **Program reforme upravljanja javnim finansijama**<sup>71</sup> dodatno podržava ove ciljeve kroz planiranje izrade **Komunikacione strategije DRI za period 2025–2028**<sup>72</sup> (I kvartal 2025 – I kvartal 2026). Zajedno, ovi dokumenti potvrđuju postojanje konkretnih mjera za unapređenje javne komunikacije i saradnje sa zainteresovanim stranama.

Kada je riječ o pravnom okviru, važeći propisi jasno propisuju transparentnost kao jedno od osnovnih načela rada DRI. **Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji**<sup>73</sup> obavezuje DRI da obezbijedi transparentno izvještavanje Skupštine i Vlade putem godišnjih izvještaja, posebnih izvještaja i savjetodavnih proizvoda, kako je propisano članom 18, dok članovi 19 i 20 definišu obavezni sadržaj ovih dokumenata. Posebno je značajan **član 50**, koji obavezuje DRI da svoj

---

<sup>70</sup> Strateški plan razvoja Državne revizorske institucije 2023–2027, dostupan na: <https://www.dri.co.me/storage/images/gallery/dokumenta/strateski%20plan/STRATEŠKI%20PLAN%20RAZVOJA%20DRI%20za%20period%202023-2027.pdf>

<sup>71</sup> Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) (2022–2026), dostupan na: <https://www.gov.me/en/article/public-finance-management-reform-program-2022-2026>

<sup>72</sup> Komunikaciona strategija Državne revizorske institucije (2025–2028), dostupna na: <https://www.dri.co.me/storage/images/gallery/dokumenta/Komunikaciona%20strategija%202025%20-%202028.%20godine.pdf>

<sup>73</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/8b039db8-0885-4369-9942-2ae670686db3>

godišnji izvještaj učini javno dostupnim. **Poslovnik DRI**<sup>74</sup> dodatno jača ovaj okvir izričitom odredbom da institucija informiše javnost o svom radu (član 61), naročito objavljivanjem godišnjeg izvještaja i konačnih revizorskih izvještaja na svojoj internet stranici u roku od sedam dana od njihovog usvajanja, kao i korišćenjem dodatnih komunikacionih kanala poput konferencija za medije i izjava za javnost. Posmatrani zajedno, Zakon i Poslovnik sadrže jasne odredbe koje obezbjeđuju transparentnost rada DRI.

Analiza internet stranice DRI<sup>75</sup> pokazuje da institucija redovno objavljuje izvještaje o radu. Izvještaji za posljednje dvije godine<sup>76</sup> javno su dostupni, čime je ispunjen kriterijum redovnosti. Takođe, lako su dostupni – nalaze se na najviše tri klika od početne stranice – čime je ispunjen i kriterijum pristupačnosti.

Istraživači su pregledali svih 13 revizorskih izvještaja<sup>77</sup> koje je DRI objavila u periodu od marta (uključujući mart) do septembra 2025. godine, odnosno tokom šest mjeseci koji su prethodili PFM monitoring periodu. Svaki izvještaj omogućava korišćenje funkcije pretrage „Control+F“ i sadrži vizuelne elemente: noviji izvještaji kombinuju grafike i tabele, dok se stariji uglavnom oslanjaju na tabelarne prikaze. Pored toga, DRI za svaki izvještaj objavljuje i prateće objave na internet stranici, koje su zamišljene kao sažeci.<sup>78</sup> Iako ove objave i dalje koriste formalan i tehnički jezik, one predstavljaju jasan napor da se sadržaj ne svodi na puko prepisivanje izvještaja, već da se pruži sažet i čitljiv pregled cilja revizije, obrazloženja i ključnih nalaza.

Eksterni revizorski izvještaji koje sprovodi DRI<sup>79</sup> javno su dostupni na zvaničnoj internet stranici institucije. Međutim, izvještaji se objavljuju isključivo u PDF formatu, što ne ispunjava kriterijum mašinski čitljivog, otvorenog formata podataka. Dodatno, na nacionalnom Portalu otvorenih podataka<sup>80</sup> ne postoje skupovi podataka koji se odnose na rad i izvještaje DRI.

Istraživači su retrospektivno analizirali aktivnosti DRI u dvanaest mjeseci<sup>81</sup> koji su prethodili PFM monitoringu kako bi procijenili da li institucija koristi komunikacione kanale izvan svoje zvanične internet stranice za promociju rezultata rada i angažovanje javnosti. Nalazi pokazuju da Državna revizorska

---

<sup>74</sup> Poslovnik Državne revizorske institucije, dostupno na: <https://www.dri.co.me/storage/images/gallery/dokumenta/zakon/Poslovnik%20Drzavne%20revizorske%20institucije.pdf>

<sup>75</sup> Zvanični sajt, dostupno na: <https://www.dri.co.me/>

<sup>76</sup> Godišnji izvještaji, dostupni na: <https://www.dri.co.me/godisnji-izvjestaj-dri>

<sup>77</sup> Revizorski izvještaji, dostupni na: <https://www.dri.co.me/revizorski-izvjestaji>

<sup>78</sup> Odjeljak aktuelnosti na zvaničnom veb sajtu, dostupno na: <https://www.dri.co.me/aktuelnosti>

<sup>79</sup> Revizorski izvještaji, dostupni na: <https://www.dri.co.me/revizorski-izvjestaji>

<sup>80</sup> Portal otvorenih podataka, dostupno na: <https://data.gov.me>

<sup>81</sup> Period septembar 2024 – septembar 2025.

institucija primarno komunicira sve aktivnosti vezane za promociju svog rada putem zvanične internet stranice<sup>82</sup>, dok mediji te objave uglavnom preuzimaju i dalje objavljuju.<sup>83</sup> DRI nije prisutna na društvenim mrežama poput Fejsbuka, Instagrama ili Tvitera. Kao jedan od komunikacionih kanala, DRI organizuje konferencije za medije, okrugle stolove, zvanične posjete i slične događaje, koji se najavljuju na njenoj internet stranici u rubrici „Najave događaja“.<sup>84</sup>

Intervjui sa ključnim sagovornicima ukazuju na generalno pozitivnu percepciju transparentnosti rada DRI i dostupnosti njenih izvještaja. Jedan sagovornik se u potpunosti složio, dok su dva sagovornika uglavnom saglasna da je rad DRI transparentan. Slično tome, dva sagovornika su se u potpunosti složila, a jedan je uglavnom saglasan da su izvještaji DRI lako dostupni na internetu. Ipak, identifikovane su i oblasti za unapređenje. Iako je struktura izvještaja DRI generalno adekvatna i sadrži jasne nalaze i preporuke, prezentacija ključnih rezultata mogla bi biti prilagođenija korisnicima, posebno široj javnosti. Predložena unapređenja uključuju pojednostavljivanje jezika, pružanje sažetaka ili kontekstualnih objašnjenja, kao i unapređenje navigacije – naročito imajući u vidu da se kratki, korisnicima prilagođeni sažeci ponekad pojavljuju samo kao zasebni novinski tekstovi, a ne kao sastavni dio izvještaja, što ih čini teško dostupnim kod starijih publikacija. Uprkos tome, sagovornici su istakli da su u posljednjim godinama zabilježena poboljšanja, uključujući uvođenje nove internet stranice, unaprijeđene formate izvještaja i mogućnosti učešća organizacija civilnog društva u izradi revizorskih planova.

Iako komunikacione prakse još uvijek nijesu u potpunosti zadovoljavajuće, zainteresovane strane su saglasne da transparentnost i dostupnost rada DRI napreduju i da su značajno unaprijeđene u odnosu na raniji period.

---

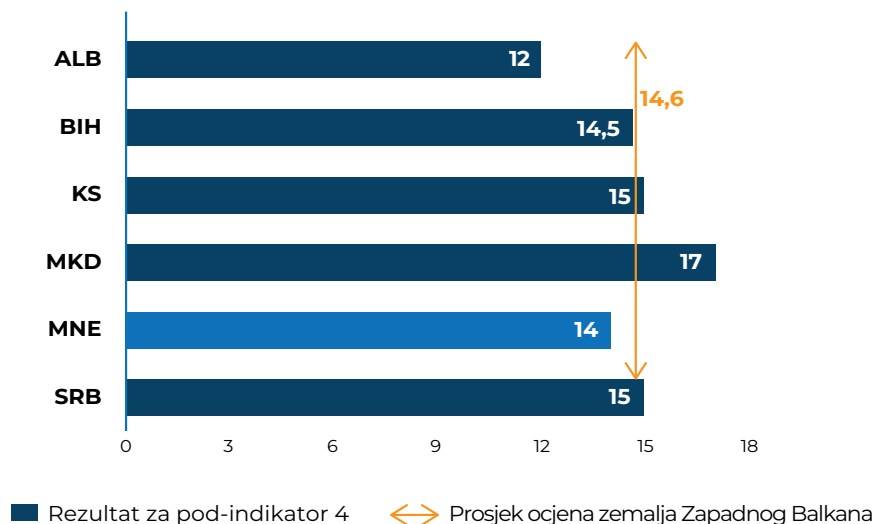
<sup>82</sup> Zvanični sajt, dostupno na: <https://www.dri.co.me/>

<sup>83</sup> Na primjer: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/728281/dri-zavrsni-racun-budzeta-za-2023-dobio-negativno-misljenje-na-reviziju-pravilnosti-i-uslovno-na-finansijsku-reviziju>

<sup>84</sup> Najava događaja, dostupno na: <https://www.dri.co.me/aktivnosti>

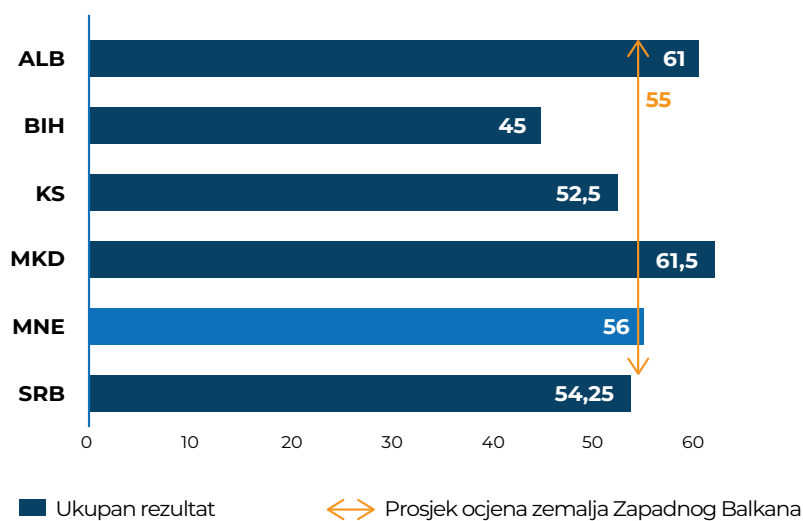
## Kako Crna Gora stoji u regionalnom kontekstu?

**Podindikator 4: Otvorenost i transparentnost rada Državne revizorske institucije (maksimalno 17 bodova)**



## Uporedni pregled ocjena u oblasti Upravljanja javnim finansijama

**Indikator: Transparentnost i otvorenost upravljanja javnim finansijama**



Regionalni pregledni izvještaj za oblast Upravljanje javnim finansijama, sa rezultatima za sve države Zapadnog Balkana, dostupno na:

[www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)

## II.5 PREPORUKE ZA OBLAST UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

### II.5.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2021/2022

<i>Preporuke</i>	<i>Vrsta (kratkoročna/ srednjoročna/ dugoročna)</i>	<i>Status</i>	<i>Obrazloženje</i>
<p>Poseban dio posvećen budžetskoj dokumentaciji — svim godišnjim zakonima o budžetu, njihovim izmjenama i dopunama, izvještajima o izvršenju budžeta tokom godine i godišnjim (završnim) izvještajima o izvršenju budžeta — trebalo bi uspostaviti u okviru internet stranice Ministarstva finansija.</p>	Srednjoročna	Djelimično sprovedena	<p>Praksa objavljivanja budžetske dokumentacije je djelimično izmijenjena. Na internet stranici Ministarstva finansija postoji poseban dio „Državni budžet i dug“, u okviru kojeg se objavljuju mjesečni i kvartalni izvještaji. Međutim, ova preporuka je samo djelimično sprovedena, budući da godišnji zakoni o budžetu, njihove izmjene i dopune, kao i završni godišnji izvještaji o izvršenju budžeta nisu objavljeni u okviru ove sekcije.</p>
<p>Završni godišnji izvještaji o izvršenju budžeta trebalo bi da sadrže informacije o učinku rada pojedinačnih budžetskih korisnika. Iako je ovo povezano sa širim reformama programskog i učinka zasnovanog budžetiranja i zavisi od uspostavljanja preciznih i mjerljivih ciljeva u budžetskom planu, potreba da se javnosti predstave podaci o učinku mora biti ugrađena u ove planove od samog početka.</p>	Srednjoročna	Djelimično sprovedena	<p>Praćenje je pokazalo da su, u poređenju sa prethodnim ciklusom, ostvarena određena unapređenja zahvaljujući reformama programskog budžeta. Međutim, programsko budžetiranje je i dalje u ranoj fazi primjene i funkcionije paralelno sa tradicionalnim linijskim budžetom, dok budžetska dokumentacija ne sadrži jasne projekcije o tome kako budžetska izdvajanja doprinose ostvarivanju javnih politika. Posmatrano šire u pogledu programskih ciljeva, iako svaka programska oblast u budžetu sadrži poseban dio, ono što je navedeno kao cilj koji treba ostvariti uglavnom predstavlja puki spisak aktivnosti, što je teško razlikovati od samih budžetskih stavki.</p>

<p>Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti trebalo bi izmijeniti kako bi se propisala obaveza Ministarstva finansija da objavljuje mjesečne i polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta, koji bi sadržali podatke prema funkcionalnoj, ekonomskoj, programskoj i organizacionoj klasifikaciji.</p>	<p>Kratkoročna</p>	<p>Djelimično sprovedena</p>	<p>Zakon nije izmijenjen i ne postoji zakonska obaveza Ministarstva finansija da priprema polugodišnje izvještaje. Ipak, praksa pokazuje da Ministarstvo finansija redovno objavljuje mjesečne i kvartalne izvještaje o izvršenju budžeta. Praćenje je pokazalo da mjesečni izvještaji o izvršenju budžeta sadrže sve tri klasifikacije rashoda u skladu sa metodologijom — administrativnu, ekonomsku i funkcionalnu. Kvartalni izvještaji sadrže podatke prema ekonomskoj klasifikaciji, kao i podatke o ukupnom izvršenju, ali ne pružaju informacije prema funkcionalnoj klasifikaciji.</p>
<p>Ministarstvo finansija trebalo bi da započne praksu redovne pripreme budžeta prilagođenog građanima.</p>	<p>Kratkoročna</p>	<p>U potpunosti sprovedena</p>	<p>Tokom perioda praćenja, objavljivanje budžeta prilagođenog građanima ocijenjeno je kao redovno, imajući u vidu da su na zvaničnoj internet stranici Vlade objavljene PowerPoint prezentacije sa ključnim budžetskim informacijama za 2024. i 2025. godinu. Pored toga, Skupština Crne Gore je za svaku od godina 2024. i 2025. objavila Budžet za građane – Vodič kroz budžet Crne Gore, koji je pripremila Parlamentarna budžetska kancelarija.</p>
<p>Ministarstvo finansija trebalo bi da objavljuje sve budžetske podatke u formatima otvorenih podataka, koristeći novi Portal otvorenih podataka.</p>	<p>Kratkoročna</p>	<p>Djelimično sprovedena</p>	<p>Budžetski podaci se objavljuju samo djelimično u formatima otvorenih podataka. Godišnji budžet i završni godišnji izvještaj o izvršenju budžeta nisu objavljeni ni u jednom formatu otvorenih podataka, već su dostupni isključivo u PDF formatu. Međutim, mjesečni izvještaji o izvršenju budžeta (GDDS) i kvartalni budžetski izvještaji objavljuju se u Excel formatu. Pored toga, iako nisu svi relevantni skupovi podataka dostupni na zvaničnom Portalu otvorenih podataka, pojedini podaci o izvršenju budžeta jesu objavljeni, uključujući kvartalne podatke o izvršenju budžeta za 2024. godinu i odabrane mjesečne skupove podataka o izvršenju za 2025. godinu.</p>

<p>Državna revizorska institucija (DRI) treba da javnosti obezbijedi sažetke revizorskih izvještaje prilagođene građanima, koji bi ključne informacije iz izvještaja objašnjavali jasnim jezikom, bez stručnog žargona.</p>	<p>Srednjoročna</p>	<p>U potpunosti sprovedena</p>	<p>DRI objavljuje sažetke revizorskih izvještaja sa ključnim informacijama iz navedenih izvještaja. Naše praćenje je pokazalo da noviji izvještaji DRI kombinuju grafike i tabele, dok se stariji uglavnom oslanjaju na tabelarne prikaze. Pored toga, DRI objavljuje i prateće objave na internet stranici za svaki izvještaj, koje su zamišljene kao sažeci. Iako ove objave i dalje koriste formalan i tehnički jezik, one predstavljaju jasan napor da se proizvede sadržaj koji nije samo prepisan iz izvještaja, već nudi kratak i čitljiv pregled cilja revizije, obrazloženja i ključnih nalaza.</p>
<p>DRI treba da razvije komunikaciju i koristi alate kao što su infografici, video materijali, brošure, vizualizacija podataka i društvene mreže radi promocije svog rada i nalaza široj javnosti.</p>	<p>Srednjoročna</p>	<p>Djelimično sprovedena</p>	<p>Ova preporuka je djelimično sprovedena u formalnom smislu, jer je DRI usvojila posebnu Komunikacionu strategiju. Međutim, praktična primjena je i dalje veoma ograničena. Iako je DRI započela korišćenje komunikacionih alata poput infografika i tabela u izvještajima, i dalje postoji značajan prostor za unapređenje komunikacije sa građanima kroz promociju nalaza putem video materijala, brošura, vizualizacije podataka i/ili društvenih mreža.</p>
<p>DRI treba da razvije i promoviše kanal za komunikaciju sa građanima, kao i da osmisli procedure za postupanje po prijavama i pritužbama građana u vezi sa zloupotrebom budžetskih sredstava ili nepravilnostima u radu budžetskih korisnika.</p>	<p>Dugoročna</p>	<p>Nije preduzeta nijedna aktivnost</p>	<p>U ovoj oblasti nije zabilježen napredak, budući da Državna revizorska institucija ne koristi zvanične profile na glavnim društvenim mrežama, poput Facebooka, LinkedIna i X-a (Twitter), kako bi prešla sa pasivnog informisanja na proaktivnu komunikaciju. Kroz redovan i pristupačan sadržaj o revizorskim nalazima, postupcima i aktivnostima, ovi kanali bi trebalo da služe kao alati za proaktivni pristup javnosti, jačanje učešća građana, vidljivosti i povjerenja u instituciju.</p>

<p>DRI treba da uvede mjere saradnje sa organizacijama civilnog društva (OCD), poput redovnih sastanaka, korišćenja njihovih inputa kao jednog od indikatora rizika u godišnjem planiranju rada, kao i oslanjanja na njihove nalaze u pripremi pojedinačnih revizija.</p>	<p>Dugoročna</p>	<p>Djelimično sprovedena</p>	<p>Državna revizorska institucija organizuje sastanke sa OCD radi prikupljanja inputa za godišnji plan revizija, što potvrđuju i ključni sagovornici. Oni su ukazali na unapređenja u posljednjih nekoliko godina, uključujući uvođenje nove internet stranice, unapređenje formata izvještaja i mogućnosti za učešće OCD u izradi planova revizija.</p>
---	------------------	------------------------------	--

## II.5.2 PREPORUKE IZ MONITOR IZVJEŠTAJA 2024/2025

Preporuke iz ciklusa monitoringa 2024/2025 za oblast upravljanja javnim finansijama navedene su u nastavku. Preporuke su grupisane u tri vrste, u skladu sa procijenjenim vremenom potrebnim za njihovo sprovođenje. Preporuke za koje je procijenjeno da se mogu sprovesti u roku do jedne godine označene su kao kratkoročne. Srednjoročne preporuke trebalo bi da budu sprovedene u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke zahtijevaju više od tri godine za sprovođenje.

### Kratkoročne preporuke

- Ministarstvo finansija treba da nastavi praksu pripreme i objavljivanja kvartalnih izvještaja o realizaciji kapitalnog budžeta, uključujući sažetke prilagođene građanima i vizuelne elemente
- Ministarstvo finansija treba da objavljuje objedinjene godišnje izvještaje o unutrašnjoj finansijskoj kontroli i unutrašnjoj reviziji na način koji obezbjeđuje njihovu laku dostupnost na internetu, na tri klika sa početne stranice.

### Srednjoročne preporuke

- Državna revizorska institucija ne objavljuje revizorske podatke i izvještaje u formatima otvorenih podataka, što ograničava njihovu dostupnost, ponovnu upotrebu i potencijal za detaljniju analizu od strane organizacija civilnog društva, medija i istraživača. U cilju jačanja transparentnosti i proaktivnog objavljivanja podataka, DRI bi trebalo da objavljuje revizorske izvještaje i povezane skupove podataka u otvorenim, mašinski čitljivim formatima i učini ih dostupnim putem Portala otvorenih podataka, uz obezbjeđivanje standardizovanih, lako dostupnih i trećim stranama upotrebljivih informacija.
- The Montenegrin Electronic Public Procurement System (CEJN) does not provide all public procurement data in an open format, which negatively affects the transparency of the public procurement process. The Ministry of Finance should publish all public procurement data in open formats, both on the electronic public procurement system and on the Open Data Portal, thereby making the data more accessible and ensuring it is standardised, readable, and reusable by third parties.

## PONOVLJENE PREPORUKE

- Internet stranicu Ministarstva finansija, u dijelu koji je posvećen budžetu, potrebno je unaprijediti objavljivanjem cjelokupne budžetske dokumentacije – godišnjih zakona o budžetu, njihovih izmjena i dopuna, kao i završnih računa, a ne isključivo izvještaja o izvršenju budžeta.
- Završni računi budžeta kroz programsko izvještavanje trebalo bi dodatno razvijati potpunom integracijom u budžetski okvir i jasnim povezivanjem programskih izdvajanja sa mjerljivim ciljevima javnih politika, umjesto opisivanja aktivnosti.
- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti trebalo bi izmijeniti kako bi se propisala obaveza Ministarstva finansija da priprema i objavljuje mjesečne i polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta, koji bi sadržali podatke prema funkcionalnoj, ekonomskoj, programskoj i organizacionoj klasifikaciji.
- Ministarstvo finansija treba da nastavi praksu pripreme budžeta prilagođenog građanima.
- Ministarstvo finansija treba da objavljuje sve budžetske podatke u formatima otvorenih podataka, koristeći novi Portal otvorenih podataka.
- DRI treba dodatno da razvije komunikaciju i koristi alate kao što su infografici, video materijali, brošure, vizualizacija podataka i društvene mreže radi promocije svog rada i nalaza široj javnosti.
- DRI treba da razvije i promoviše kanal za komunikaciju sa građanima, kao i da osmisli procedure za postupanje po prijavama i pritužbama građana u vezi sa zloupotrebom budžetskih sredstava ili nepravilnostima u radu budžetskih korisnika.
- DRI treba da uvede mjere saradnje sa organizacijama civilnog društva (OCD) poput redovnih sastanaka, korišćenja njihovih inputa kao jednog od indikatora rizika u godišnjem planiranju rada, kao i oslanjanja na njihove nalaze u pripremi pojedinačnih revizija.

## DODATAK METODOLOGIJI

Za izradu ovog izvještaja za Crnu Goru korišćena su sljedeće istraživačke metode i alati za prikupljanje podataka i obračun elemenata:

- Analiza zvanične dokumentacije, podataka i web stranica
- Zahtjevi za slobodan pristup informacijama
- Intervjui sa zainteresovanim stranama i ekspertima iz oblasti
- Istraživanje javnog mnjenja

Monitoring se u velikoj mjeri oslanjao na analizu zvaničnih dokumenata javno dostupnih na veb-sajtovima organa uprave i na podatke i informacije sadržane u njima. Međutim, u slučajevima kada podaci nijesu bili dostupni, istraživači su slali zahtjeve za slobodan pristup informacijama relevantnim institucijama kako bi dobili informacije neophodne za dodjeljivanje poena za pojedine elemente.

**Tabela x. Upućeni zahtjevi za slobodan pristup informacijama**

Institucija	Datum slanja zahtjeva	Datum odgovora na zahtjev
Ministarstvo finansija	22/9/2025	30/9/2025

Intervjui sa ključnim sagovornicima sprovedeni su i korišćeni kao osnova za dodjelu bodova za elemente 1.5, 2.14, 3.14, 3.15 i 4.7. Pored toga, korišćeni su za prikupljanje kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih uvida o praćenim pojavama. Intervjui sa drugim akterima (kao što su predstavnici organa javne uprave) dodatno su korišćeni u istraživanju radi dopune i provjere prethodno prikupljenih podataka i nalaza. Izbor sagovornika zasnivao se na namjernom, neprobabilističkom uzorkovanju, pri čemu su ispitanici birani na osnovu njihove stručnosti u vezi sa temom.

Intervjui sa ključnim sagovornicima sastojali su se od seta od najviše četiri pitanja, pri čemu su učesnici izražavali stepen saglasnosti na četvorostepenoj skali: u potpunosti se ne slažem, uglavnom se ne slažem, uglavnom se slažem i u potpunosti se slažem. Bodovi za elemente 1.5, 2.14, 3.14, 3.15 i 4.7 dodjeljivani su ukoliko su svi ključni informanti naveli da se uglavnom slažu ili u potpunosti slažu sa datom tvrdnjom.

Dodatno, korišćen je set otvorenih pitanja, koji je omogućavao diskusiju sa sagovornicima i postavljanje potpitanja na licu mjesta, umjesto striktnog praćenja unaprijed definisanog formata. Sagovornicima je garantovana potpuna anonimnost u pogledu ličnih podataka i institucionalne/organizacione pripadnosti

**Tabela x. Sprovedeni intervjui**

<b>Datum</b>	<b>Intervjui</b>
3. 11. 2025.	Ključni sagovornik 1 – predstavnik NVO
6. 11. 2025.	Ključni sagovornik 2 – predstavnik NVO
17. 11. 2025.	Ključni sagovornik 3 – SIGMA ekspert
20. 11. 2025.	Ključni sagovornik 4 – predstavnik NVO
21. 11. 2025.	Ključni sagovornik 5 – predstavnik konsultativne organizacije
26. 11. 2025.	Ključni sagovornik 6 – predstavnik NVO

## Lista pitanja za intervju

### Element 1.5

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Proces izrade budžeta je transparentan.**
  - a. u potpunosti se ne slažem
  - b. uglavnom se ne slažem
  - c. uglavnom se slažem
  - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Proces izrade budžeta je inkluzivan.**
  - a. u potpunosti se ne slažem
  - b. uglavnom se ne slažem
  - c. uglavnom se slažem
  - d. u potpunosti se slažem

**Dodatna usmjeravajuća pitanja** (ne koriste se za dodjelu bodova, ali su relevantna za kvalitativni uvid neophodan za procjenu):

1. Možete li opisati svoje iskustvo, ukoliko ga imate, u vezi sa učešćem u procesu izrade budžeta?
2. Po Vašem mišljenju, koliko je proces izrade budžeta otvoren i pristupačan za nedržavne aktere?
3. Da li ste u posljednjih nekoliko godina primijetili poboljšanja ili nazadovanja u pogledu transparentnosti ili inkluzivnosti? Ako jeste, šta ih je uzrokovalo?
4. Da li smatrate da se povratne informacije nedržavnih aktera uzimaju u obzir tokom procesa planiranja budžeta? Molimo obrazložite.

### Element 2.14

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 2.14. Dodjela bodova zasniva se na odnosu odgovora „u potpunosti se slažem“ / „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni informanti navedu da se u potpunosti slažu ili uglavnom slažu sa tvrdnjom, dodjeljuje se 0,75 bodova.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Dostupni godišnji budžeti su dovoljno sveobuhvatni.**
  - a. u potpunosti se ne slažem
  - b. uglavnom se ne slažem
  - c. uglavnom se slažem

- d. u potpunosti se slažem
- 2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Sistem javnih nabavki, kako je uspostavljen zakonodavstvom o javnim nabavkama, je konkurentan.**
  - a. u potpunosti se ne slažem
  - b. uglavnom se ne slažem
  - c. uglavnom se slažem
  - d. u potpunosti se slažem

#### **Dodatna usmjeravajuća pitanja:**

1. Na osnovu Vašeg iskustva, kako biste opisali ukupnu transparentnost sistema javnih nabavki na centralnom nivou?
2. Da li smatrate da postojeći pravni i institucionalni okvir obezbjeđuje fer konkurenciju u javnim nabavkama?
3. Da li ste primijetili uobičajene prakse ili obrasce koji umanjuju transparentnost i konkurentnost u postupcima javnih nabavki?
4. Postoje li mehanizmi koji omogućavaju smislen nadzor ili javnu kontrolu postupaka javnih nabavki? Ako postoje, koliko su efikasni?

#### **Element 3.15**

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 3.15. Dodjela bodova zasniva se na odnosu odgovora „u potpunosti se slažem“ / „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni informanti navedu da se u potpunosti slažu ili uglavnom slažu sa tvrdnjom, dodjeljuje se 1,5 bodova.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Zakon o javnim nabavkama adekvatno reguliše izuzetke od svoje primjene.**
  - a. u potpunosti se ne slažem
  - b. uglavnom se ne slažem
  - c. uglavnom se slažem
  - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Izuzeci od primjene Zakona o javnim nabavkama se u praksi ograničavaju na one koji su propisani zakonom.**
  - a. u potpunosti se ne slažem
  - b. uglavnom se ne slažem
  - c. uglavnom se slažem
  - d. u potpunosti se slažem

### **Dodatna usmjeravajuća pitanja:**

1. Kako ocjenjujete jasnoću i adekvatnost zakonskih odredbi koje regulišu izuzetke od primjene Zakona o javnim nabavkama?
2. Prema Vašem iskustvu, da li se izuzeci primjenjuju striktno u okviru zakona ili postoje slučajevi njihove šire primjene?
3. Da li smatrate da se upotreba izuzetaka povećala ili smanjila tokom vremena? Koji faktori su mogli uticati na taj trend?
4. Postoje li dovoljni mehanizmi nadzora ili kontrole za praćenje primjene izuzetaka u javnim nabavkama?
5. Koje reforme ili zaštitne mehanizme biste preporučili kako bi se obezbijedilo da se izuzeci koriste na odgovarajući način i da ne narušavaju integritet javnih nabavki, transparentnost ili konkurenciju?

### **Element 4.7**

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 4.7. Dodjela bodova zasniva se na odnosu odgovora „u potpunosti se slažem“ / „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni informanti navedu da se u potpunosti slažu ili uglavnom slažu sa tvrdnjom, dodjeljuje se 1,5 bodova.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Rad Državne revizorske institucije (DRI) je transparentan.**
  - a. u potpunosti se ne slažem
  - b. uglavnom se ne slažem
  - c. uglavnom se slažem
  - d. u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Izveštaji DRI su lako dostupni na internetu.**
  - a. u potpunosti se ne slažem
  - b. uglavnom se ne slažem
  - c. uglavnom se slažem
  - d. u potpunosti se slažem

### **Dodatna usmjeravajuća pitanja:**

1. Kako ocjenjujete ukupnu transparentnost rada DRI, uključujući revizorske i izvještajne prakse?
2. Koliko je, prema Vašem iskustvu, jednostavno pristupiti izvještajima DRI putem interneta? Da li se objavljuju blagovremeno i na korisnički prilagođen način?

3. Da li smatrate da su sadržaj i struktura izvještaja DRI pogodni za razumijevanje ključnih nalaza i preporuka?
4. Da li DRI, po Vašem mišljenju, u dovoljnoj mjeri komunicira sa civilnim društvom, medijima ili širom javnošću kako bi predstavila svoj rad i nalaze?

Istraživanje javnog mnjenja zasniva se na upitniku namijenjenom opštoj populaciji (stalni stanovnici Crne Gore stariji od 18 godina). Istraživanje je sprovedeno metodom telefonskog anketiranja uz podršku računara (CATI), u kombinaciji sa onlajn anketiranjem uz podršku računara (CAWI).

Istraživanje je sprovedeno u periodu od 1. do 12. februara 2025. godine. Margina greške za uzorak od 1.010 građana iznosi  $\pm 3,51\%$ , uz nivo pouzdanosti od 95%.

### **Tabela X. Pitanja iz istraživanja javnog mnjenja u oblasti Upravljanja javnim finansijama**

<b>Izjava 20</b>					
Imam mogućnost da utičem na to kako se troše sredstva iz državnog budžeta	U potpunosti se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	U potpunosti se slažem	Ne znam/ Nemam mišljenje
<b>Izjava 21</b>	U potpunosti se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	U potpunosti se slažem	Ne znam/ Nemam mišljenje
Državni organi objavljuju informacije o tome kako se troše sredstva iz državnog budžeta	1	2	3	4	99

## SPISAK IZVORA

- Komunikaciona strategija Državne revizorske institucije (2025-2028), dostupno na: <https://www.dri.co.me/storage/images/gallery/dokumentaKomunikaciona%20strategija%202025%20-%202028.%20godine.pdf>
- Fiskalna strategija Crne Gore 2024-2027, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/df26c758-865e-467a-8c3a-8300325c06f4?version=1.0>
- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/91e5f2fe-00bf-401c-a7c1-6aafc5737de3>
- Zakon o javnim nabavkama, „Službeni list Crne Gore“, 74/2019, 3/2023, 11/2023, 84/2024, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/f6fdd8c8-7f85-4364-b7e2-3442a3b5b21b?version=1.0>
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, dostupan na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3687>
- Ministarstvo finansija, „Državni budžet i javni dug“, dostupno na: <https://www.gov.me/mif/drzavni-budzet-i-javni-dug>
- Ministarstvo finansija, Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, dostupno na: <https://www.gov.me/mif/politika-javnih-nabavki>
- OECD (2023), Principi javne uprave, dostupno na: <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>
- OECD, Jačanje upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, jun 2025. Dostupno na: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/08/strengthening-public-financial-management-in-montenegro\\_91e3c424/db0104bb-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/08/strengthening-public-financial-management-in-montenegro_91e3c424/db0104bb-en.pdf)
- Istraživanje otvorenosti budžeta 2023 (Open Budget Survey), dostupno na: <https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2023/open-budget-survey-montenegro-2023-cnr.pdf>
- Portal otvorenih podataka, dostupno na: <https://data.gov.me/>

- Parlamentarna budžetska kancelarija, Vodič kroz Budžet Crne Gore za 2024. godinu (Budžet za građane). Dostupno na: <https://pbk.skupstina.me/wp-content/uploads/2024/03/Vodic-kroz-Budzet-Crne-Gore-za-2024.-godinu---Budzet-za-gradane-2.pdf>
- Parlamentarna budžetska kancelarija, Vodič kroz Budžet Crne Gore za 2025. godinu (Budžet za građane), dostupno na: <https://pbk.skupstina.me/vodic-kroz-budzet-crne-gore-za-2025-godinu-budzet-za-gradane/>
- Parlamentarna budžetska kancelarija, Prikaz Izvještaja o realizaciji kapitalnog budžeta Crne Gore za 2024. godinu, dostupno na: <https://pbk.skupstina.me/wp-content/uploads/2025/06/Prikaz-Izvjestaja-o-realizaciji-kapitalnog-budzeta-Crne-Gore-za-2024.-godinu.pdf>
- Spriječiti ANB da sprovodi sve nabavke kao povjerljive, Institut alternativa, jul 2025, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/en/prevent-the-nsa-from-conducting-all-procurement-as-classified/>
- Strategija reforme javne uprave (2022–2024) i Akcioni plan za sprovođenje Strategije RJU (2025–2026), dostupno na: <https://www.gov.me/en/documents/0aaa040b-0413-46b6-a8c7-5b2c10cdc9dc,971c6a5b-0724-4161-88db-81a51ea7331b>
- Strateški plan razvoja Državne revizorske institucije 2023–2027, dostupno na: <https://www.dri.co.me/storage/images/gallery/dokumenta/strateski%20plan/STRATE%C5%A0KI%20PLAN%20RAZVOJA%20DRI%20za%20period%202023-2027.pdf>
- Strategija razvoja sistema javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava 2021–2025, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/5444222f-cfc8-4966-8db9-2a888a043443?version=1.0>
- Nacrt zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3775>
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/8b039db8-0885-4369-9942-2ae670686db3?version=1.0>
- Crnogorski elektronski portal javnih nabavki (CEJN), dostupno na: <https://cejn.gov.me/landingPage>

- Program reforme upravljanja javnim finansijama (2022–2026), dostupno na: <https://www.gov.me/en/article/public-finance-management-reform-program-2022-2026>
- Poslovnik o radu Državne revizorske institucije, dostupno na: <https://www.dri.co.me/storage/images/gallery/dokumenta/zakon/Poslovnik%20Drzavne%20revizorske%20institucije.pdf>
- Internet stranica Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, dostupno na: <https://kontrola-nabavki.me/>



Funded by  
the European Union



Ministarstvo  
javne uprave

With funding from  
 Austrian  
Development  
Agency

---

Produced within Western Balkan Enablers for Reforming Public Administrations – WeBER 3.0 project. WeBER 3.0 is implemented by Think of Europe Network - TEN and Centre for Public Administration Research – KDZ.

WeBER 3.0 is funded by the European Union, Ministry of Public Administration of Montenegro (MPA) and the Austrian Development Agency - ADA. Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union, MPA or ADA. Neither the European Union, MPA, ADA, TEN nor KDZ can be held responsible for them.

For more information, please visit [www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org).