CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

BRANIMO DEMOKRATIJU

Izborna prednost o javnom trošku



Autorka: **Milena Gvozdenović**

Izborna prednost o javnom trošku

Autorka:
Milena Gvozdenović

Podgorica,
novembar 2026.



Publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Francuske agencije za razvoj (Agence française de développement – AFD), posredstvom Expertise France, u okviru projekta „Unapređenje izbornog integriteta i borba protiv političke korupcije u Crnoj Gori kroz praćenje ukupnog okvira koji uređuje izborne procese".

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju (CDT) i ni pod kojim okolnostima se ne može smatrati odrazom stavova Expertise France ili Francuske agencije za razvoj (AFD).

SADRŽAJ:

UVOD 4

1. Sve veća Vlada, isti problemi javne uprave 5

2. Jedan zaposleni, četiri glasa 7

3. Zakonima protiv partijskog zapošljavanja? 8

4. Zloupotrebe ugovora o djelu bez sistemskog rješenja 10

UVOD

Zloupotreba javnih resursa u cilju ostvarivanja izborne prednosti predstavlja dugogodišnji problem u Crnoj Gori, a partijsko zapošljavanje jedan je od najizraženijih vidova ove pojave. Međutim, partijsko zapošljavanje nije ograničeno na period od raspisivanja izbora do glasanja, već predstavlja mehanizam kojim se politički uticaj i podrška grade mnogo ranije - kroz raspodjelu pozicija u javnom sektoru, uticaj na zapošljavanje i produžavanje radnih angažmana.

Takav način pridobijanja i održavanja političke podrške opstajao je u Crnoj Gori decenijama, a ni promjena vlasti 2020. godine nije donijela raskid sa ovom praksom, uprkos obećanjima o okončanju partijskog zapošljavanja. Naprotiv, javna priznanja pojedinih funkcionera da zapošljavaju „svoje“, uz opravdanja da se time ispravlja ranija nepravda prema politički diskriminisanim građanima, ukazuju na duboku ukorijenjenost partijske pripadnosti kao kriterijuma za pristup poslovima u javnom sektoru. Umjesto promjene ustaljenih obrazaca, političko kadrovanje je nastavljeno, nerijetko uz pozivanje na prakse prethodne vlasti.

Istovremeno, nastavlja se i širenje strukture izvršne vlasti. Za manje od tri godine mandata, broj članova aktuelne Vlade povećan je sa 23 na 33, a koalicione dogovore o raspodjeli funkcija pratilo je formiranje novih resora, rukovodećih mjesta i organizacionih jedinica.

Raste i broj zaposlenih u javnoj upravi, što otvara pitanje opravdanosti kadrovskih odluka i njihove usklađenosti sa stvarnim potrebama institucija. Posebno zabrinjava to što, uprkos rastu administracije, pojedinim institucijama i dalje nedostaju stručni kadrovi, uključujući one neophodne za ispunjavanje obaveza iz procesa evropskih integracija. Ovaj nesklad otvara pitanje efikasnosti upravljanja ljudskim resursima, ali i mogućeg uticaja partijskih interesa na kadrovsku politiku u javnom sektoru.

Suštinsko ograničavanje političkog uticaja na zapošljavanje i dalje čeka odlučnije promjene. Nastojanja da se ojačaju profesionalni kriterijumi, kroz izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, pokazala su koliko je teško obezbijediti političku podršku za pravila koja sužavaju prostor za partijsko kadrovanje. S druge strane, izostala je suštinska reforma zapošljavanja u javnim preduzećima, koje se i dalje dominantno sprovodi prema Zakonu o radu, bez odgovarajućih garancija transparentnosti i profesionalne selekcije.

U okviru izborne reforme, novim Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i njegovim naknadnim izmjenama, uvedena su dodatna ograničenja zapošljavanja tokom izborne kampanje. Ipak, stvarni efekti ovih ograničenja zavisiće od dosljednosti njihove primjene i efikasnosti nadzora nad njihovim poštovanjem.

Na značaj ovog pitanja ukazuje i dosadašnja praksa Agencije za sprečavanje korupcije (ASK). U prethodnim izbornim ciklusima ASK nije pokazala potrebnu odlučnost u ispitivanju mogućih zloupotreba javnih resursa, dok je pozivanje na nemogućnost procjene političkih motiva i opravdanosti pojedinačnih zapošljavanja dovodilo do toga da se sporne prakse ne preispituju suštinski.

U susret narednim izborima, od ASK-a se očekuje da u okviru svojih ovlašćenja aktivno otkriva i provjerava moguće nepravilnosti, umjesto da nadzor svodi na prikupljanje dokumentacije i provjeru formalnog ispunjavanja obaveza.

1. Sve veća Vlada, isti problemi javne uprave

Aktuelna Vlada najveća je u istoriji Crne Gore i jedna od najbrojnijih u Evropi. Kada je formirana u oktobru 2023. godine imala je 23 člana[1], dok ih danas broji ukupno 33 – predsjednika, sedam potpredsjednika, od kojih dva istovremeno obavljaju ministarske funkcije, još 23 resorna ministra i dva ministra bez portfelja.

Za manje od tri godine mandata rekonstruisana je tri puta, a promjene njene strukture pratila su prestrojavanja unutar vladajuće koalicije – ulazak novih partija u vlast, izlazak drugih i preraspodjela funkcija među koalicionim partnerima. Uporedo s tim, resori su dijeljeni, spajani i ponovo uspostavljani.

Povećanje broja resora donosilo je nove organizacione jedinice i rukovodeća mjesta, kao i izmjene sistematizacije, pa se širenje Vlade nije ogledalo samo u broju članova kabineta, već i u širenju administrativnog aparata.

U junu 2026. godine javna uprava je, prema javno dostupnim podacima Ministarstva finansija[2], brojala 55.540 zaposlenih – 48.232 na centralnom i 7.308 na lokalnom nivou. U novembru 2021. godine, kada je Vlada prvi put uspostavila objedinjenu evidenciju, bilo ih je 51.591 – 44.936 na centralnom i 6.655 na lokalnom nivou. Dakle, za manje od pet godina broj zaposlenih tako je povećan za 3.949, odnosno 7,65 odsto.

Međutim, ovi podaci ne pružaju potpunu sliku o broju zaposlenih i radno angažovanih u javnom sektoru. Evidencija Ministarstva finansija ne sadrži pregled svih službenika - angažovanih po različitim vrstama ugovora, niti zaposlene u privrednim društvima u vlasništvu države i lokalnih samouprava. To znači da stvarni broj zaposlenih u javnom sektoru značajno veći od onoga što pokazuje ova evidencija.

Rast zaposlenosti prati i rast troškova za zarade. Za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca u državnom budžetu za 2026. godinu prvobitno je bilo planirano 727 miliona eura, dok je rebalansom budžeta taj iznos povećan na oko 740 miliona eura. U 2025. godini za ove namjene utrošeno je oko 687 miliona eura, dok je u 2024. godini utrošeno 675 miliona, a u 2023. oko 643 miliona eura.

U posljednjem izvještaju o Crnoj Gori, Evropska komisija je sugerisala da bi Vlada trebalo da ograniči javnu potrošnju, kao i da rashode za zarade u javnom sektoru stavi u srednjoročni okvir.

Problem, međutim, nije samo u brojevima ili troškovima, već i u načinu na koji se dio radnih mjesta popunjava.

Rast zaposlenosti odvija se u sistemu u kojem partijsko zapošljavanje i dalje predstavlja ozbiljan problem. To više nije samo tvrdnja opozicije ili civilnog sektora, već priznanja o tome dolaze iz samih redova vlasti.

[1] Predsjednik Vlade, pet potpredsjednika, od kojih su dvojica istovremeno obavljala ministarske funkcije, i još 17 resornih ministara.
[2] Više na: https://www.gov.me/clanak/vizuelizacija-broja-zaposlenih-u-javnoj-upravi

Ministar javne uprave Maraš Dukaj u februaru 2025. kazao je da je partijsko zapošljavanje „i dalje najveći problem društva“ i da se praksa nastavlja.[3] Vladimir Joković je još ranije ukazivao da je eventualno partijsko zapošljavanje „ispravljanje nepravde“ prema ljudima koji ranije nijesu mogli da dobiju posao[4], dok je Dritan Abazović 2023. godine sa mjesta premijera poručivao da „zapošljavaju svoje jer ovi drugi neće da rade“.[5]

Na razmjere rodbinskog i partijskog zapošljavanja ukazao je i dokumentarno-istraživački film TV Vijesti „META: Država rođaka“, emitovan u novembru 2024. godine. Istraživanje se bavilo zapošljavanjem rođaka funkcionera nakon promjene vlasti 2020. godine, a TV Vijesti je navela da je prikupila više od 100 ugovora o radu rodbine državnog vrha, koja je posao dobila u javnim preduzećima i javnoj upravi nakon 30. avgusta 2020. Tada je navedeno i da Demokrate i koalicija Za budućnost Crne Gore vode u rodbinskom zapošljavanju.[6]

Ipak, upravo je raskid sa praksom partijskog zapošljavanja, koja je obilježila trodecenijsku vladavinu DPS-a, bio jedno od obećanja onih koji su 2020. godine došli na vlast.

U ekspozeu 2023. najavljena je optimizacija kroz funkcionalne analize koje bi trebalo da pokažu gdje postoji višak zaposlenih, a gdje je potrebno dodatno kadrovsko jačanje.[7]

Premijer Milojko Spajić je u februaru 2025. najavio da će broj zaposlenih biti smanjen za 20 odsto, da će nova zapošljavanja biti zamrznuta, kao i da će se smanjiti broj ugovora o djelu za 20 odsto do kraja godine. Tada smo čuli i da je, prema ocjeni premijera, “broj zaposlenih u državnoj upravi prevelik, da mnogi ljudi ne rade, ne pojavljuju se na poslu, neadekvatno rade”.[8]

No, za sve ovo vrijeme nije sprovedena suštinska reforma sistema zapošljavanja u javnoj upravi, niti je utvrđeno u kojim institucijama postoji višak, a u kojima manjak zaposlenih. Istovremeno, podložnost političkom uticaju ostala je jedna od njegovih ključnih slabosti.

Na probleme u zakonitosti i transparentnosti zapošljavanja u javnom sektoru u više svojih izvještaja ukazivala je i Državna revizorska institucija (DRI).

U septembru 2025. DRI je u izvještaju[9] o efikasnosti uspostavljanja optimalne administracije, analizirajući sprovođenje dvije strategije (2016-2020, 2022-2026), potvrdila ono što su i same brojke već jasno pokazivale - mjere i aktivnosti nijesu dovele do smanjenja broja zaposlenih. Drugim riječima, višegodišnji proces optimizacije javne uprave doživio je debakl.

Napredovanje prema članstvu u EU pokazuje posljedice ovakvog upravljanja ljudskim resursima, odnosno nesklada između rasta administracije i stvarnih potreba institucija, budući da se u izvještajima Evropske komisije ukazuje na administrativne kapacitete koji nedostaju u većem broju pregovaračkih poglavlja. Drugim riječima, uprkos višegodišnjem rastu broja zaposlenih u javnoj upravi, država i dalje nema dovoljno kadra upravo u oblastima u kojima joj je najpotrebniji.

[3] D.C., “Dukaj: Partijsko zapošljavanje se mora zaustaviti, ako se ovako nastavi tonućemo sve više”, *Vijesti online*, 13.02.2025.
[4] Milica Kapa, “Joković: U javnoj upravi da rade samo sa diplomama državnog univerziteta”, *RTCG*, 27.04.2023.
[5] Nenad Zečević, „Sistematizacijama predvidjeli da zaposle još 2.200 ljudi u državnoj upravi i službama Vlade“, *Pobjeda*, 12.04.2023.
[6] Dokumentarno-istraživački film “META: Država rođaka”, novembar 2024, *TV Vijesti*. Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=nOVFo_bRpaA&t=157s.
[7] Skupština Crne Gore, Program rada 44. Vlade Crne Gore, Ekspoze mandatara za sastav Vlade mr Milojka Spajića na sjednici Skupštine Crne Gore, 2023.
[8] Mirko Kotlaš, Marija Mirjačić, “EU: Na Vladi je da smanji višak u javnoj upravi”, *Vijesti online*, 19.02.2025.
[9] DRI, *Efikasnost uspostavljanja optimalne administracije u procesu reforme javne uprave*, septembar 2025.

2. Jedan zaposleni, četiri glasa

Međunarodne organizacije i domaći posmatrači izbora godinama upozoravaju da zloupotreba javnih resursa i politički uticaj na zapošljavanje ugrožavaju integritet izbora. Partijsko zapošljavanje stoga nije samo pitanje profesionalnosti javne uprave, već i ravnopravnosti i integriteta izbornog procesa kada se mogućnosti zaposlenja koriste za obezbjeđivanje političke podrške.

Simbol takve prakse ostala je afera „Snimak", koja je dospjela u javnost 2013. godine, pokazujući kako je tada vladajući DPS aktivno koristio mogućnosti zapošljavanja u zamjenu za glas, što će ostati upamćeno kroz parolu "jedan zaposleni, četiri glasa".

Promjena vlasti 2020. godine otvorila je očekivanja da će se sa takvim praksama raskinuti. Međutim, naredni izborni ciklusi pokazali su da sumnje u politički motivisano zapošljavanje nijesu nestale sa odlaskom DPS-a sa državne vlasti. Naprotiv, zapošljavanje je nastavilo da bude jedno od osjetljivih pitanja tokom izbornih kampanja, sada sa drugim partijama koje raspolažu državnim i lokalnim resursima.

Uoči lokalnih izbora održanih u oktobru 2022. godine u 14 crnogorskih opština, MANS je ukazao na povećano zapošljavanje u javnim preduzećima, ali i na nedovoljnu transparentnost podataka o novim angažmanima.[10]

ODIHR je za izbore 2023. konstatovao da se zakonska ograničenja mogu lako zaobići i registrovao hiljade novih angažmana tokom kampanje za predsjedničke i parlamentarne izbore.

Po podacima koji su dostavljeni ASK-u, a koje je analizirao MANS, tokom kampanje za predsjedničke i parlamentarne izbore 2023. u državnoj upravi je radno angažovano blizu 6300 lica i sklopljeno je preko 12000 ugovora. Više od polovine ugovora je sklopljeno na određeno vrijeme, blizu 30 odsto odnosi se na ugovore o djelu, osam odsto na ugovore o dopunskom radu, dok ostatak otpada na ostale vrste ugovora o radnom angažovanju.[11] Ovaj obim angažovanja tokom izbornih kampanja otvorio je pitanja političkog uticaja i djelotvornosti institucionalnog nadzora.

ASK je te godine saopštila ODIHR-u da nije u poziciji da procjenjuje opravdanost ovakvih ugovora, niti da pouzdano utvrđuje da li su zaključeni iz političkih razloga.[12] U kontekstu izmjena Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, o kojima će biti više riječi u nastavku, postavlja se pitanje kako će ASK tumačiti i primjenjivati zakonske odredbe u predstojećim izbornim ciklusima i u kojoj mjeri će takav pristup omogućiti djelotvoran nadzor nad zapošljavanjem tokom izbornih kampanja.

[10] Vanja Ćalović Marković, *Izvještaj o finansiranju lokalnih izbora 2022: POTROŠNJA JAVNIH FONDOVA, INSTITUCIONALNA PREDNOST, KONTROLA I NADZOR*, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), 2022.
[11] MANS, "Uoči izbora ove godine sklopljeno preko 12 hiljada ugovora o zapošljavanju, prednjače obrazovanje i zdravstvo", 05.06.2023.
[12] Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), *Crna Gora: Vanredni parlamentarni izbori, 11. juna 2023. godine – Konačni izvještaj Misije ODIHR-a za posmatranje izbora*, Varšava, 11. decembar 2023.

U međuvremenu, na strukturni karakter problema partijskog zapošljavanja ukazuju i same institucije EU. Evropska komisija u izvještaju o Crnoj Gori 2025. ukazuje da pravni okvir samo djelimično obezbjeđuje da državna služba bude profesionalna, depolitizovana i zasnovana na zaslugama,[13] a Evropski parlament je u rezoluciji iz 2026. izrazio zabrinutost zbog kontinuiranog masovnog zapošljavanja u javnoj upravi bez transparentnih kriterijuma i jasne procjene potreba[14].

3. Zakonima protiv partijskog zapošljavanja?

Dosadašnja praksa pokazala je da zloupotreba zapošljavanja u političke svrhe ne mora nužno podrazumijevati kršenje zakona, zbog čega se očekivalo da se i u okviru izborne reforme posebna pažnja posveti jačanju mehanizama kontrole i zaštite od takvih praksi. Međutim, dok su izmjenama izbornog zakonodavstva pojedina ograničenja proširena, pravila koja uređuju zapošljavanje u državnoj upravi pokazuju da se mogućnosti političkog uticaja na zapošljavanje i dalje zadržavaju.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja propisuje ograničenja zapošljavanja u javnom sektoru tokom izborne kampanje, pri čemu je zapošljavanje na određeno vrijeme dozvoljeno izuzetno, ukoliko je radno mjesto predviđeno aktom o sistematizaciji. Novim zakonom iz 2025. godine ova ograničenja su proširena, uvođenjem zabrane angažovanja po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i zabrane izmjene akata o sistematizaciji tokom kampanje. Istovremeno, primjena ograničenja proširena je na privredna društva u državnom i opštinskom vlasništvu, kao i na nezavisne, samostalne i regulatorne agencije.

Zakonom iz 2025. godine izostavljena je ranije propisana obaveza dostavljanja odluka o zapošljavanju i prateće dokumentacije ASK-u, koja je bila dužna da ih objavi. Izmjenama iz jula 2026. godine uvedena je obaveza da obveznici sami objavljuju akte koja se odnose na zapošljavanje tokom izborne kampanje, zajedno sa pratećom dokumentacijom, na svojim internet stranicama u roku od tri dana.

Za kršenje ograničenja zapošljavanja tokom izborne kampanje predviđene su i prekršajne sankcije, ali kaznene odredbe nijesu u potpunosti usklađene sa propisanim zabranama i krugom subjekata na koje se one odnose. Tako zabrana izmjene akata o sistematizaciji nije obuhvaćena prekršajnim odredbama, dok odgovorna lica u nezavisnim, samostalnim i regulatornim agencijama nijesu izričito obuhvaćena kaznenom odredbom koja se odnosi na zabranu angažovanja po ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.

[13] Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori za 2025. godinu*, 2025.
[14] Evropski parlament, *Rezolucija o Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2025. godinu*, 17. jun 2026.

Uz to, ostaje otvoreno pitanje djelotvornosti nadzora nad primjenom ovih ograničenja, posebno imajući u vidu raniji stav ASK-a o granicama njenih mogućnosti da utvrđuje političku motivisanost zapošljavanja. Stoga se postavlja pitanje hoće li navedena ograničenja biti praćena suštinskom kontrolom mogućih izbornih zloupotreba ili će se nadzor i dalje zadržavati prvenstveno na formalnoj provjeri poštovanja zakonskih obaveza.

Međutim, rizici partijskog zapošljavanja ne iscrpljuju se u periodu izborne kampanje. Oni su povezani i sa širim pravilima zapošljavanja u javnom sektoru.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZDSIN), ključni propis za zapošljavanje u državnoj upravi, više puta je nakon promjene vlasti 2020. bio predmet politički osjetljivih intervencija. Prve izmjene, usvojene početkom 2021, otvoreno su obrazlagane potrebom da se omogući smjena kadrova bivše vlasti „po dubini" i proširi krug ljudi koji mogu ući u državnu upravu. Predstavnici tadašnje većine sami su govorili da je cilj da „oni koji nisu imali prilike" dobiju mogućnost zaposlenja i da se proširi baza kandidata za važne funkcije.[15] Evropska komisija je ocijenila da su izmjene oslabile zahtjeve u pogledu zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, kompetentnosti i nezavisnosti državnih službenika.[16]

Sličan konflikt između zahtjeva profesionalizacije i zadržavanja političkog uticaja na zapošljavanje ponovio se 2025, iako u drugačijoj formi. Ministarstvo javne uprave je tada pripremilo predlog zakona usaglašen sa Evropskom komisijom, ali je Vlada tokom njegovog utvrđivanja ublažila uslove za najviša rukovodeća mjesta i zadržala mogućnost angažovanja vršilaca dužnosti van državne uprave, zbog čega je i sam resorni ministar izdvojio mišljenje.[17] Dio tih rješenja kasnije je korigovan, ali je ipak omogućeno da rukovodeća mjesta u državnoj upravi zauzimaju i kadrovi sa bečelor diplomom, uz dodatne zahtjeve u pogledu rukovodećeg iskustva.[18] Sa druge strane, izmjenama zakona je propisan obavezan izbor najbolje ocijenjenog kandidata za određene kategorije radnih mjesta, dok je broj imenovanja VD na istoj poziciji ograničen na najviše dva puta, u trajanju do šest mjeseci. Evropska komisija je upozorila da kandidati van institucije mogu da zauzimaju VD pozicije bez konkurentnog postupka, kao i na veliki broj VD imenovanja.[19]

Najnovijim izmjenama ZDSIN-a iz septembra 2026. godine ponovo je omogućeno zapošljavanje lica bez prethodno položenog stručnog ispita, uz obavezu da ga polože u roku od šest mjeseci. Ovo predstavlja zaokret u odnosu na rješenje iz 2025. godine, kada je propisivanje prethodno položenog stručnog ispita kao uslova za zapošljavanje obrazlagano potrebom za otklanjanjem "nedoumica u praksi i sudskoj praksi".[20] Međutim, samo godinu kasnije, ponovno uvođenje izuzetka pravdano je potrebom za bržim popunjavanjem deficitarnih radnih mjesta i jačanjem kadrovskih kapaciteta za proces pristupanja EU.[21] Izuzetak je uveden za sve državne organe obuhvaćene zakonom, a primjenjivaće se do kraja 2027. godine.

Takav nagli zaokret otvorio je i pitanje političkog tajminga izmjena, imajući u vidu da se uvode uoči parlamentarnih izbora 2027. godine. Na ovo je ukazivao dio javnosti i predstavnici opozicije upozoravajući da se ublažavanjem uslova za zapošljavanje otvara mogućnost za izborne zloupotrebe.[22]

[15] Biljana Matijašević, „Radunović: Izmjena zakona o državnim službenicima i namještenicima, esencijalna za smjenu DPS hobotnice po dubini", *Vijesti online*, 29.12.2020.
[16] Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori za 2021. godinu*, 2021.
[17] Ana Burić, Tina Popović, „Ministri bi da i dalje šefuje politika: Burno zbog izmjena Zakona o državnim službenicima, Dukaj izdvojio mišljenje", *Vijesti online*, 22.02.2025.
[18] Jelena Kočanović, „Iskustvo će razlikovati diplome", *Vijesti online*, 19.04.2025.
[19] Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori za 2025. godinu*, 2025.
[20] Skupština Crne Gore, Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, od februara 2025.
[21] Skupština Crne Gore, Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službnicima i namještenicima, od septembra 2026.
[22] Mi. M., „Mugoša: Opet se kreiraju zakonska rješenja koja otvaraju prostor za izborne zloupotrebe", *RTCG*, 4. septembar 2026.

4. Zloupotrebe ugovora o djelu bez sistemskog rješenja

Ugovori o djelu predstavljaju jedan od mehanizama koji otvaraju prostor za politički uticaj na angažovanje u javnom sektoru. Iako su namijenjeni izvršavanju određenih poslova, u praksi se koriste i kao paralelni način zadovoljavanja redovnih kadrovskih potreba, čime se zaobilaze redovne procedure javnog oglašavanja. Ovakav način angažovanja omogućava diskrecioni izbor lica, ali i netransparentno i neujednačeno utvrđivanje visine naknada, a zabilježeni su i slučajevi višegodišnjeg angažovanja istih lica putem uzastopnih ugovora.

DRI je u više izvještaja ukazivala na nepravilnosti i slabosti u ovoj oblasti, uključujući neadekvatno planiranje, netransparentan izbor angažovanih lica, odsustvo nadzora i analize rezultata njihovog rada, kao i angažovanje putem ugovora o djelu za poslove za koje postoje sistematizovana radna mjesta. DRI je 2023. godine upozorila i na nepostojanje odgovarajućih evidencija koje bi omogućile pouzdano utvrđivanje ukupnog broja angažovanih lica i ukupnih rashoda po ovom osnovu na nivou države.[23]

Razmjere ovog oblika angažovanja ilustruju izdaci evidentirani samo na budžetskoj poziciji za izdatke po osnovu isplate ugovora o djelu, koji su iznosili 16,7 miliona eura u 2023, 23,3 miliona u 2024. i 20,3 miliona u 2025. godini. Dodatno, za 2025. prvobitno je bilo planirano 16,6 miliona eura, da bi kroz izmjene budžeta i preusmjeravanja sredstva bila povećana na 21,2 miliona.

U najnovijem izvještaju DRI o poslovanju Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera za 2025. godinu utvrđeno je da je za ugovore o djelu isplaćeno oko 328 hiljada eura, iako je prvobitno bilo planirano svega 98 hiljada. DRI je ukazala da su ugovori o djelu i konsultantskim uslugama pretežno korišćeni za obavljanje redovnih i kontinuiranih poslova Ministarstva, pri čemu su pojedini ugovori trajali duže od godinu i produžavani aneksima.[24]

Vlada je u februaru 2025. formirala Komisiju za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, sa ciljem smanjenja njihovog broja za najmanje 20 odsto do kraja te godine. Njeni zadaci obuhvataju analizu ugovora, kontrolu njihove usklađenosti sa propisima i ocjenu usklađenosti ugovorenih naknada sa raspoloživim sredstvima.[25] Institucije prije zaključivanja ugovora moraju pribaviti saglasnost Komisije o opravdanosti angažovanja i saglasnost Ministarstva finansija o raspoloživosti budžetskih sredstava.[26] Komisija ne razmatra jednokratne ugovore koji se zaključuju na period do mjesec dana, već institucije za njih imaju samo obavezu dostavljanja mjesečnih evidencija.

[23] Državna revizorska institucija, *Izvještaj o reviziji uspjeha „Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima"*, septembar 2023.
[24] Jelena Martinović, "Za ugovore o djelu planirali 98.000, isplatili 329.000 eura", *Pobjeda*, 22.10.2026.
[25] Odluka o obrazovanju Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova u potrošačkim jedinicama koje se finansiraju iz budžeta države, *Službeni list Crne Gore*, br. 14/2025 i 121/2025.
[26] Vlada Crne Gore, Zaključci sa 67. sjednice Vlade Crne Gore, održane 6. februara 2025. godine.

Prema godišnjem izvještaju Komisije, broj važećih ugovora o djelu smanjen je sa 1.885 u decembru 2024. na 1.559 u februaru 2026, odnosno za 17,29 odsto.[27] Međutim, noviji izvještaj pokazuje da je do maja 2026. broj ugovora ponovo porastao na 1.656, čime je smanjenje u odnosu na početni period svedeno na 12,14 odsto.[28]

Smanjenje broja važećih ugovora, međutim, nije praćeno jednako uvjerljivim rezultatima u kontroli rashoda. Iako je potrošnja u 2025. bila manja nego u 2024, znatno je premašila prvobitni budžetski plan i nivo iz 2023.

Još važnije, kada govorimo o problemu zloupotrebe ugovora o djelu, osnivanje i rad ove Komisije ne predstavlja sistemsku mjeru, već se svodi na dodatni administrativni mehanizam odobravanja pojedinačnih angažmana. Naime, izvještavanje o njenom radu dominantno se svodi na zbirne podatke o broju zahtjeva, saglasnosti i važećih ugovora. Iako izvještaji navode opšte kriterijume rada, takav prikaz ne omogućava javnosti da razumije njihovu primjenu u konkretnim slučajevima: zašto je određeno angažovanje odobreno, a drugo odbijeno, koji su problemi prepoznati i šta je preduzeto da se otklone.

Stoga fokus ne treba da bude samo na broju zaključenih ugovora, već prije svega na suzbijanju mogućnosti za njihovu zloupotrebu i uspostavljanju jasnih garancija da se ovaj oblik angažovanja koristi isključivo za opravdane potrebe institucija, a ne za politički motivisana angažovanja.

[27] Vlada Crne Gore, Komisija za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, Godišnji izvještaj o radu Komisije, mart 2026.
[28] Vlada Crne Gore, Komisija za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, Izvještaj o radu Komisije u periodu od februara do maja 2026. godine, jul 2026.


CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU
BRANIMO
DEMOKRATIJU