International Partnerships Austria

GBWN
GENDER BUDGET WATCHDOG NETWORK

Sverige

CRNA GORA

KOMENTARI NA PRIJEDLOG BUDŽETA CRNE GORE ZA 2026. IZ RODNE PERSPEKTIVE

ŽENSKA AKCIJA
WOMEN ACTION

1. UVOD

Komentari se odnose na plan budžeta Crne Gore za 2026. godinu i kako se taj proces povezuje sa rodno odgovornim budžetiranjem - što znači planiranje i praćenje javnih sredstava, tako da se prepoznaju i direktno odgovaraju potrebama različitih ranjivih grupa (žena, muškaraca, osoba drugačijih rodnih identiteta i ostalih marginalizovanih socijalnih grupa) i rade na smanjenju rodnih i drugih nejednakosti.

BUDŽET CRNE GORE ZA 2026. GODINU — KLJUČNE INFORMACIJE

U 2026. Crna Gora planira državni budžet od oko 3,77–3,79 milijardi €. To je manji iznos u odnosu na 2025. godinu i pokazuje usmjerenje na fiskalnu disciplinu i kontrolisanu potrošnju. Veći dio se obezbjeđuje iz redovnih prihoda, dok se ostatak finansira zaduživanjem, donacijama i depozitima iz ranijih godina.
Glavni ciljevi budžeta:

-Investicije u infrastrukturu (puteve, škole, zdravstvo, ekologiju, digitalnu infrastrukturu) i razvojne projekte.
-Održavanje fiskalne stabilnosti (deficit oko 3,2 % BDP-a, odnosom tekućih prihoda i rashoda).
-Modernizacija javnih usluga i upravljanja.

Budžet je usvojen u Skupštini Crne Gore krajem decembra 2025.

2. ŠTA JE RODNO ODGOVORNO/RODNO-OSJETLJIVO BUDŽETIRANJE?

Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) je pristup u javnim finansijama koji analizira kako javna potrošnja utiče na različite rodne grupe te nastoji da:

- osigura da žene, muškarci i osobe drugačijih rodnih identiteta imaju jednak pristup resursima i uslugama,
- ugrađuje rodnu analizu u faze planiranja, praćenja i izvještavanja budžeta,
- koristi podatke razvrstane po polu da se identifikuju efekti politika i programa na različite grupe.

I
Drugim riječima, ne radi se o zasebnom “ženskom” budžetu, nego o načinu da se budžet pravi i prati uzimajući u obzir potrebe svih rodnih identiteta, posebno tamo gdje postoje rodne nejednakosti.

3. STATUS RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA U CRNOJ GORI

Postignuća i razvoj
- Crna Gora je započela uvođenje elemenata rodno odgovornog budžetiranja kroz priručnike, smjernice i obaveze sastavljanja rodno-osjetljivih izjava u procesu planiranja budžeta.
-OSCE i druge međunarodne organizacije pružaju treninge i pomoć državnim institucijama kako bi jačale kapacitete za ovakav pristup.
-Procenat budžetskih sredstava koja su označena kao rodno-osjetljiva je neznatno rastao u prethodnim godinama (9,1 % ukupnog budžeta za 2025. Do 11,1% u planu za 2026.)

Izazovi i preporuke

- Ženska akcija i drugi budžetski analitičari/ke iz rodne perspektive ukazuju da implementacija još nije dovoljno sistematska i duboka:

-većina programa ne pokazuje jasan dokaz kako doprinosi smanjenju rodnih nejednakosti,
-u praksi se često vodi formalno bez stvarne rodne analize ciljeva ili efekata.

- OECD preporučuje dalje jačanje pravnog okvira, jasnije smjernice za jedinice koje pripremaju budžetske zahtjeve i obavezu praćenja rezultata u izvještajima o izvršenju budžeta — kako bi ROB bio efikasniji.

Proces reforme programskog budžeta obuhvatio je i uvođenje rodno odgovornog budžetiranja, kao integralnog dijela programskog budžeta i budžetskog ciklusa.

Cilj primjene rodno odgovornog budžetiranja je da se omogući ravnopravnost u raspolaganju javnim resursima, poboljša pristup dobrima i uslugama koje pruža javni sektor za sve ranjive I neravnopravne grupe, kao i da doprinese ravnopravnosti u odlučivanju o prioritetima i pravcima razvoja.

Rodno odgovorno budžetiranje potrebno je da se integriše u cjelokupni proces pripreme, usvajanja i izvršenja budžeta kako bi se doprinijelo primjeni politika (pri čemu se fokus stavlja na posebne populacione grupe) i boljem definisanju budžetskih prioriteta.

Primjenom rodno odgovornog budžetiranja cilj je da se omogući praćenje efekata koje dodijeljena budžetska sredstva imaju na društvo, uzimajući u obzir pol, ali i druge socioekonomske karakteristike (etničku pripradnost, invaliditet, stepen obrazovanja, mjesto stanovanja, urbano ili ruralno područje i sl.) koje osobu ili grupu stavljaju u potencijalno neravnopravan položaj.
U sklopu reformi koje se odnose na primjenu programskog budžeta, rodno odgovorno budžetiranje u Crnoj Gori, u ovom trenutku je propisano kroz:

-Uputstvo za pripremu srednjoročnog budžetskog okvira,
-Uputstvo za pripremu budžeta za narednu fiskalnu godinu,
-Priručnik za programski budžet,
-Priručnik za srednjoročni budžetski okvir,
-Priručnik za rodno odgovorno budžetiranje i
Smjernice za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta,

a sva dokumenta dostupna su budžetskim korisnicima kroz sistem za upravljanje budžetom (BMIS).

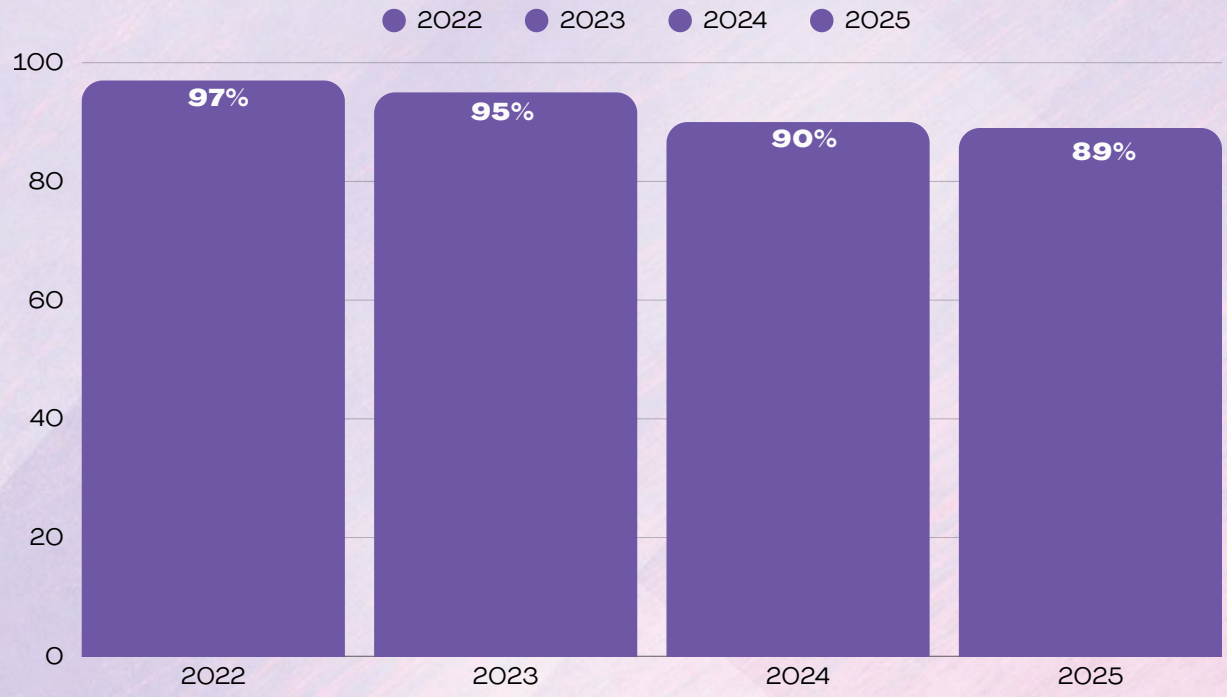
Prilikom dostavljanja zahtjeva za budžet, potrošačka jedinica, ako sprovodi aktivnosti koje su rodno senzitivne, dostavlja informacije o rodnim ciljevima i indikatorima kroz informacioni Sistem za upravljanje budžetom, uz obrazloženje načina na koji budžetski programi (potprogrami i/ili aktivnosti/projekti) doprinose smanjenju rodnih razlika i poboljšanju položaja ranjivih grupa u društvu.

Aktivnosti koje prilikom sprovođenja imaju integrisanu rodnu dimenziju i u okviru kojih se rod smatra značajnim za postizanje postavljenih ciljeva a kada je u pitanju kvantifikacija sredstava, ta sredstva se opredjeljuju u ukupnim iznosima za određenu aktivnost, pa u okviru programske klasifikacije nije uvijek moguće ciframa definisati precizan iznos sredstava koji se opredjeljuje za jedan segment aktivnosti koji se bavi samo rodnom dimezijom, imajući u vidu da čini integralni dio ukupne aktivnosti.

Međutim, u postupku izvještavanja o postignutim ciljevima, svaka potrošačka jedinica budžeta, koja je u okviru svojih aktivnosti prepoznala rodnu dimenziju, trebalo bi da posebno ukaže na efekte koji su ostvareni na ovom polju prilikom izvještavanja o izvršenju programskog budžeta u dijelu postignutih ciljeva.

U Predlogu zakona o Budžetu Crne Gore za 2026. godinu, ukupan iznos sredstava kod kojih je naznačena rodna osjetljivost je 424.715.366,70€ i navedeno čini 26,40% ukupnog tekućeg budžeta, odnosno 11,21% ukupno predloženog budžeta državei[1] Dakle, bilježimo rast budžetskih sredstava koja su orodnjena, ali toliko mali rast i toliko je spor proces orodnjavanja, da ćemo uz ovakav tempo trebati još 44 godine da postignemo cilj - 100% orodnjena budžetska sredstva. To pokazuje i Grafikon 1.

A nedostatak političke volje u Ministarstvu finansija da konačno uvede zakonsku obavezu rodno odgovornog budžetiranja, pokazuje i podatak iz analize budeta za 2026. da je samo 2,75% orodnjeni dio budžeta ove potrošačke jedinice. Crna Gora je godinama jedina država u širem regionu koja nema ovu zakonsku odredbu.

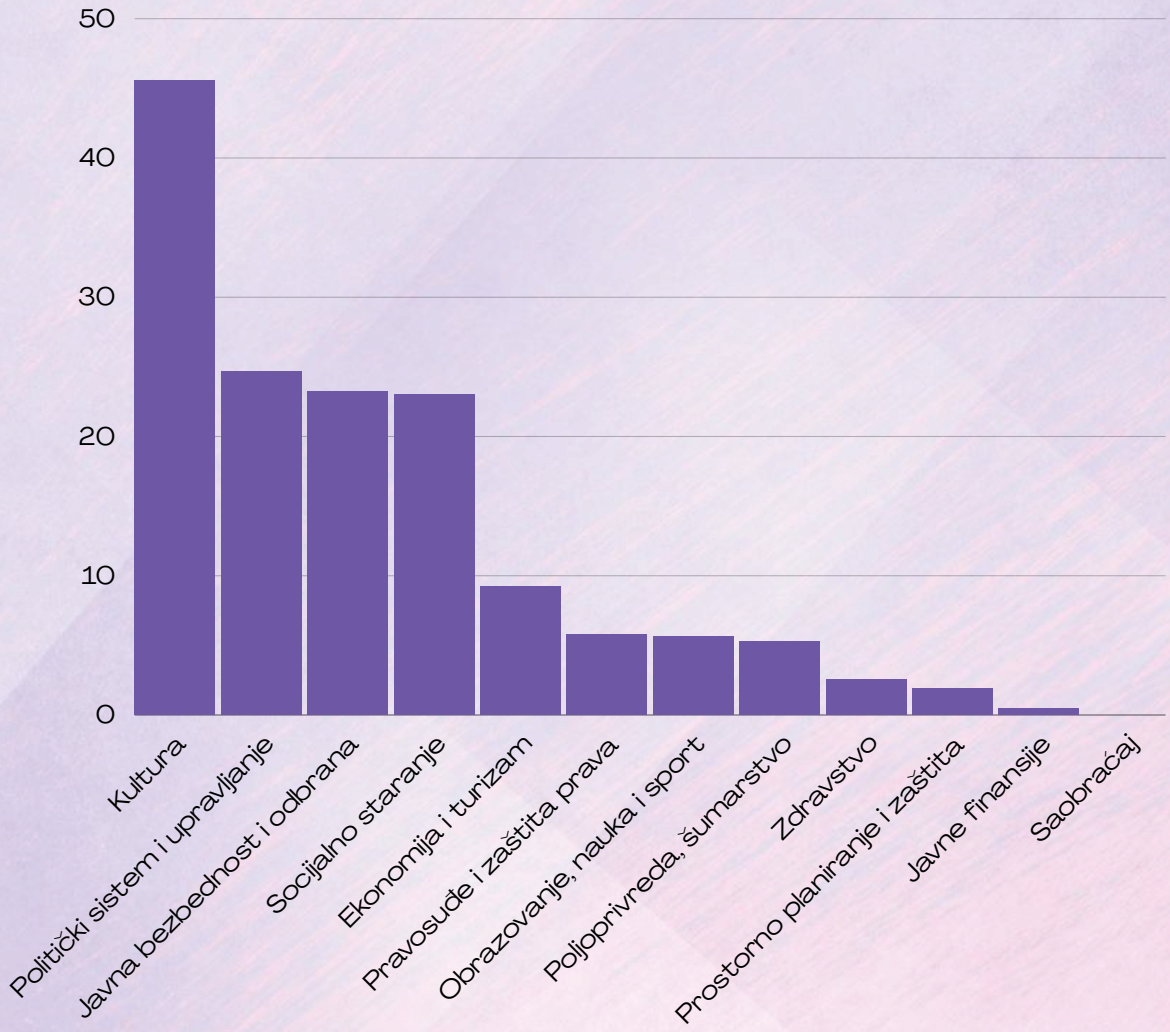


1] https://pbk.skupstina.me/prikaz-predloga-zakona-o-budzetu-crne-gore-za-2026-godinu/

Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore je u mišljenju o Predlogu zakona o budžetu za 2026. godinu (od 10. decembra 2025.) pozdravio pregled budžetskih jedinica koje su prepoznale rodnu komponentu u planiranim aktivnostima. Dokument ne navodi eksplicitan popis konkretnih jedinica za 2026., ali ističe da su uvedene izmjene omogućile veću vidljivost budžetskih linija za rodnu ravnopravnost

Grafikonom 2 dat je pregled potrošačkih jedinica (ukupno 22) i iznosa opredijeljenih za aktivnosti budžeta gdje je naznačena rodna osjetljivost prilikom realizacije i ispunjavanja postavljenih ciljeva, sa pregledom ukupnih izdataka koja su opredijeljena za navedene potrošačke jedinice.

procenat orodnjenog u ukupnom inosu za program



Na sjednici Odbora za rodnu ravnopravnost 29. decembra 2025, Državna revizorska institucija (DRI) prezentovala je nalaze treće kontrole implementacije preporuka iz izvještaja o reviziji učinka rodno odgovornog budžetiranja, "Uspjeh implementacije rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori".

Ključni nalazi revizije

-Djelimična implementacija: Četiri preporuke su djelimično implementirane.
-U toku: Jedna preporuka je u fazi implementacije.
-Nije implementirano: Četiri preporuke nijesu implementirane, što ukazuje na nedovoljan napredak u pogledu ključnih preduslova za rodno odgovorno budžetiranje.

4. METODOLOGIJA ZA PROCJENU UTICAJA BUDŽETA NA RODNU RAVNOPRAVNOST

Budžetski korisnici su u prethodnom periodu obučavani za primjenu principa rodno odgovornog budžetiranja i orodnjavanja fisklanih politika, pripremljena su potrebna uputstva, priručnici i smjernice sa instrukcijama kako uvesti rodno odgovorno budžetiranje. Uporedo i u kontinuitetu preduzimaju se mjere na unaprjeđenju rodnog budžeta i to kroz uspostavljanje normativnog okvira, unaprjeđenje informacionog sistema i kroz jačanje kadrovskih kapaciteta zaduženih za implementaciju rodno odgovornog budžetiranja.

Izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji je trebalo da sadrži odredbe za rodno budžetiranje u skladu sa najboljim praksama Evropske unije, nijesu realizovane u Zakonu o budžetu za 2026. koji je predmet ove analize, iako je to navedeno kao preporuka u nalazima Državne revozorske institucije a Ministarstvo finansija se obavezalo da će preporuka biti realizovana u poslednjem kvartalu 2025.

Za naredni period, u skladu sa planom uvođenja ROB-a, planirana je izrada uputstva za kategorizaciju programa kao rodno osjetljivih, izrada konsolidovanog izvještaja o izvršenju rodno odgovornog budžeta potrošačkih jedinica, razvijanje tehničkog rješenja za markaciju rodno odgovornih aktivnosti u BMIS-u i obezbjeđivanje kompatibilnosti sa SAP sistemom, u cilju praćenja izdataka za ROB kao i razvijanje priručnika za evaluaciju učinka programa i projekata uključujući i rodnu dimenziju.

SOCIJALNA ZAŠTITA:

Samo 23,13% ukupnih rodno-osjetljivih budžetskih sredstava u Crnoj Gori je alocirano kroz aktivnosti socijalne zaštite — iako je ovo bio jedan od najvećih sektorskih udjela u rodno-osjetljivom dijelu budžeta, premalo je obzirom na značaj ovog sektora, kao I podatak da je taj udio u 2025. bio 22,4 % , što pojačava tvrdnju da rast orodnjavanja budžetskih sredstava presporo ide u Crnoj Gori.

ZDRAVSTVO:

Podaci koje imamo ne daju precizan udio rodno-osjetljivih izdataka u sektoru zdravstva ali opšti trendovi pokazuju da se rodna analiza sve više primjenjuje i u ovom sektoru u kontekstu budžetiranja. Ovaj sektor, ko nkretno Ministarstvo zdravlja pokazuje vesiku nerepnsibilnost na trađene podatke i informacije o aktivnostima rodno odgovornog budžetiranja, što slikovito označava i podataka da je samo 2,56% udio orodnjeih aktivnosti u ukupnim aktivnostima za 2026.

5. KOMENTARI

A) OPŠTI KOMENTARI
A1) ZAKONSKI OKVIR

Komentar 1: Neophodno je inicirati izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, tako da se jasno propišu odredbe koje će obezbijediti uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces. Ovu aktivnost bi trebalo da realizuje Ministarstvo finansija.

Obrazloženje: Ministarstvo finansija je uspostavilo odgovarajući normativni okvir koji propisuje metodologiju i daje uputstva za sprovođenje svih faza u postupku rodno odgovornog budžetiranja.

Izostaje najvažnije- da Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti obezbijedi da rodno odgovorno budžetiranje predstavlja obavezu za potrošačke jednice na svim nivoima, dakle i na lokalnom nivou, što ima poseban značaj jer su lokalne samouprave najbliže građanima oba pola i njihovim potrebama.
Istovremeno, neophodno je da se istim izmjenama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uvede i obaveza izvještavanja po programskim smjernicama.

Dodatno, Zakon o rodnoj ravnopravnosti[2] propisuje da su državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce dužni da, radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrjednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca. Nacrt novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti, koji je trenutno u fazi javne rasprave, propisuje kao obavezu uvođenje rodno odgovornog budžetiranja, ali i nakon usvajanja ovog zakona, ostaje obaveza Ministarstva finansija da istu i detaljno razrađenu obavezu definiše u okviru Zakona o budžetu

A2) FAZA PLANIRANJA BUDŽETA

Komentar 2: Neophodno je da se fazi planiranja budžeta pravilno popuni Rodno odgovorna budžetska izjava, tako da sadrži informacije o rodno odgovornim programima i aktivnostima. Ovu aktivnost bi trebalo da realizuju sve potrošačke jedinice.

Obrazloženje: Sve potrošačke jedinica trebalo bi da objektivno, potpuno i sadržajno popune rodno odgovornu budžetsku izjavu iz koje će se jasno vidjeti obaveze potrošačke jedinice koje se odnose na ranjive grupe u društvu i njihov uticaj na oba pola. Ova obaveza je definisana u Priručniku za programski budžet, samo je neophodno realizovati prema tim uputstvima. Od 2022, kada je samo 3,2% ukupnih budžetskih sredstava naznačeno kao rodno osjetljivo, preko 2023, kada je taj procenat bio 4,49 do 2024. kada je pomenuti udio 9,59%, jasno je da ovaj proces presporo teče, te je neophodno povećati broj konkretnih obuka oko popunjavanja rodno budžetske izjave za predstavnike/ce svih potrošačkih jedinica.

Komentar 3: Obezbijediti otvoren prostor građanima i građankama da utiču na sadržaj plana budžeta, prema njihovim potrebama i interesima kroz e-platformu “Budžet po mjeri građana i građanki Crne Gore”. Ovu aktivnost bi trebalo da realizuje Ministarstvo finansija.

Obrazloženje: Izostanak otvorene i široke javne rasprave u procesu donošenja plana budžeta za 2024, te izostanak napora da se poveća učešće građana i građanki u kreiranju budžetskih politika predhodnih godina i decenija, smatramo zabrinjavajućim.

[2] Član 2 Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 046/07, „Službeni list Crne Gore”, br. 073/10, 040/11, 035/15).

Kroz intreaktivne alate, poput predložene platoforme “Budžet po mjeri građana i građanki Crne Gore” omogućilo bi se lakše čitanje i razumijevanje budžeta ne samo stanovništvu, već i potrošačkim jedinicama budžeta. Istovremeno, ovo je odlična prilika i da se potrošačkim jednicima i građanima/kama predstave sve prednosti rodno odgovornog budžetiranja, te daju sve ostale tražene informacije i podaci.

E-platofrma bi trebalo da bude postavljena na veb stranu Vlade i ministarstva finansija, a distribuirati je putem elektronskih medija i društvenih mreža, što je efektivan način da budžet konačno postane primjer transparentnosti.

A3) FAZA IZVJEŠTAVANJA O BUDŽETU

Komentar 4: Obaveza da potrošačke jedinice urade Izvještaj o realizaciji rodno odgovornog budžeta, sa jasno opisanim napretkom ostvarenja ciljeva kroz indikatore efekta programa i aktivnosti. Ova obaveza se odnosi na sve potrošačke jedinice.

Obrazloženje: Analiza dijela izvještaja o realizaciji programskog budžeta potrošačkih jedinica pokazuje da izvještaji ne sadrže jasne rodne indikatore, niti opis njihovog stepena realizacije a time nedostaje i opis ostvarenosti planiranih ciljeva, te je nemoguće kvalitetno evaluirati rodno odgovorni budžet. Samo je neophodno pratiti Smjernice za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta a koje propisuju da izvještaj mora sadržati ove važne elemente: statistiku po polu i analizu ove statistike, procjenu efekta ostvarenog program na žene i muškarce, kroz realizaciju aktivnosti istog programa, stepen ostvarnosti rodno odgovornog budžeta u odnosu na plan.

B) PREPORUKE

B1) KONKRETNE PREPORUKE ZA SEKTORE SOCIJALNE ZAŠTITE I ZDRAVSTVA:

Komentar 5: Primjeri rodno-odgovornih aktivnosti u socijalnoj zaštiti koji jednostavno mogu biti prepoznati kroz rodnu perspektivu:

- Programi podrške socijalno ugroženim porodicama s naglaskom na žene — npr. podrške majkama/porodicama u riziku od siromaštva,

- Aktivnosti sprečavanja rodno zasnovanog nasilja i podrška žrtvama i njihovo uključivanje u programe zaštite, ekonomskog osnaživanja i reintegracije. Povećanje planiranih iznosa za ove aktivnosti je neophodno, jer statistički podaci[3] govore da dosadašnja sredstva nijesu uticala na smanjenje stope rodno zasnovanog nasilja, naprotiv, ono jača iz godine u godinu.

Ovakvi programi se u praksi klasifikuju kao rodno-osjetljivi jer **direktno doprinose smanjenju rodnih nejednakosti u pristupu socijalnim pravima i uslugama.**

Komentar 6: Programi prevencije i ranog otkrivanja bolesti koji su posebno dizajnirani da na potrebe žena (npr. skrining za rak grlića materice i dojke) — iako ti programi nijesu uvijek formalno označeni u izvještajima budžeta kao „rodno-osjetljivi", oni se često koriste kao indikatori rodno-osjetljivih zdravstvenih usluga. Obzirom na statistiku rasta ovih oboljenja na godišnjem nivou, neophodno je pojačati sredstva planirana za ove namjene a na osnovu sektorske analize.[4] [5]

Neophodno je pojačati aktivnosti za unaprjeđenje pristupa zdravstvenim uslugama marginalizovanim grupama (npr. žene s invaliditetom, žene iz ruralnih područja, nezaposlene, Romkinje...) — ovo su primjeri rodno-transformativnih ciljeva koje država nastoji integrisati, no za sada bez konkretnog uspjeha

[3] https://www.cdm.me/hronika/od-1-jaunara-vise-od-150-slucajeva-nasilja-u-porodici-zrtve-bolje-zastititi/
[4] https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/787929/crna-gora-ima-najvecu-stopu-smrtnosti-od-karcinoma-dojke
[5]https://primorski.me/info/drustvo/od-raka-grlica-materice-se-umire-cetiri-puta-cesce-u-crnoj-gori-nego-u-finskoj-ili-svajcarskoj-koje-imaju-decenijama-uspostavljene-preventivne-programe/