

**Obrazac za podnošenje prijedloga subjekata i tema za reviziju za
potrebe Godišnjeg plana revizija DRI za 2026. godinu**

Naziv organizacije:	NVO Institut alternativa
Kontakt lice:	Dragana Jaćimović
Telefon:	020 268 686
E mail adresa:	dragana@institut-alternativa.org
Prijedlog subjekta/teme revizije:	1) Cjelovitost upotrebe informacionog sistema za inspeksijski nadzor
Razlozi za predlaganje subjekta/teme:	Ključni razlog za predlaganje ove teme leži u činjenici da jedinstveni informacioni sistem za inspeksijski nadzor (JIIS) koristi samo jedan dio inspekcija koje su uspostavljene, čime su inspektorima u različitim inspekcijama obezbijeđeni nejednaki uslovi za rad, a državi uskraćeno ujednačeno praćenje rada inspekcija. Uprava za inspeksijske poslove je uz finansijsku podršku EU izradila Jedinstveni inspeksijski informacioni sistem (JIIS) koji je olakšavao sprovođenje i planiranje inspeksijskih nadzora. Informacioni sistem je uspostavljen 1. januara 2021. godine, ali je u kontinuitetu unapređivan. U međuvremenu, Uprava za inspeksijske poslove je prestala da postoji u oktobru 2024. godine, čime je prestao da funkcioniše i JIIS. Nakon upozorenja Insituta alternativa da se radi o važnom sistemu u koji je uloženo preko milion eura, Vlada je usvojila informaciju kojom je zadužila MJU da do 1. novembra 2024. godine omogući rad ovog sistema samo za one organe koji koriste JIIS. Tada smo pozvali Vladu da iskoristi priliku da se tokom intervencije na postojećem informacionom sistemu, na vrijeme planira i omogući da sistem pokrije i one inspekcije koje su do sada funkcionisale u okviru ministarstava. Međutim, sistem je stavljen u funkciju samo za one inspekcije koje su se ranije nalazile u sastavu Uprave za inspeksijske poslove (njih 26). Funkcionalnosti JIIS-a: Zaduživanje predmeta, praćenje statusa predmeta, upotreba univerzalnih obrazaca za izradu zapisnika o sprovedenim nadzorima, kontrolne liste koje uključuju odredbe zakona i raspon kazni koje su predviđene za kršenje označenih članova zakona. Elektronski pristup istoriji nadzora i podrška pri izricanju upravnih i prekršajnih mjera, sugerisanjem mogućih od strane samog sistema, kao i priprema nacrtu zapisnika o inspeksijskom nadzoru, rješenja, prekršajnog naloga, zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Generisanje izvještaja, praćenje opterećenosti inspektora, kao i evidentiranje rizika. U međuvremenu je formirano i Koordinaciono tijelo za usklađivanje i praćenje inspeksijskih nadzora. U saopštenju sa sjednice iz februara 2025. godine, navodi se da bilo riječi i o primjeni

	jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema, eventualnim problemima i otklanjaju istih, u cilju što efikasnijeg i funkcionalnijeg rada nadležnih inspekcija, ali bez detalja o kojim se problemima radi i da li postoje planovi da se obezbijedi korišćenje ovog sistema od strane svih inspekcija. Ministarstvo javne uprave je u aprilu 2025. godine pokrenulo tendersku proceduru, i u maju sklopilo ugovor o održavanju JIIS-a. Ne postoje zvanični dokumenti Vlade koji najavljuju omogućavanje korišćenja ovog sistema od strane drugih inspekcija. (Samo neke od inspekcija koje nemaju pristup JIIS-u: građevinska inspekcija, inspekcija za ribarstvo, veterinarska inspekcija, poljoprivredna inspekcija, inspekcija za drumski saobraćaj, fitosanitarna inspekcija...) Smatramo da postoji koristi od objedinjavanja i omogućavanja da sve inspekcije koriste JIIS čime bi se olakšalo i praćenje rada različitih inspekcija, olakšalo uočavanje rizika ali i omogućilo ujednačeno izvještavanja, i u krajnjem onemogućilo da inspekcije koje nisu trenutno povezane na sistem, uspostave neki drugi sistem.
Prateća dokumenta/izvori informacija ¹	Saopštenje Instituta alternativa: Inspekcije – povratak na papir (08.10.2024) https://institut-alternativa.org/inspekcije-povratak-na-papir/ Vlada Crne Gore, Informacija u vezi Jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema JIIS (10.10.2024) https://www.gov.me/dokumenta/69de8582-77be-48a4-927c-bf49f53467fa Zaključak Vlade: https://wapi.gov.me/download-preview/fc7f0eef-d32c-4618-a476-b0413798082f?version=1.0 Dopis Instituta alternativa Vladi da omogući softver za sve inspekcije (23.10.2024) https://institut-alternativa.org/vlada-da-omoguci-softver-za-sve-inspekcije/ Tenderski postupak za nabavku usluge održavanje JIIS-a (maj 2025) https://cejn.gov.me/tenders/view-tender/89217
Očekivani efekti revizije:	Očekivani rezultati revizije su da pokažu uspješnost funkcionisanja jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema, pogotovo sa aspekta efikasnosti i pojednostavljivanja procedura i obezbjeđivanja alata za rad inspektorima, u poređenju sa inspekcijama koje nemaju pristup ovom sistemu, sa ciljem da se ukaže da postoji neophodnost za cjelovitom upotrebom ovog sistema od strane svih inspekcija, jer postoji korist od objedinjavanja sistemskog praćenja rada inspekcija, unapređenje planiranja nadzora, klasifikaciju rizičnih subjekata nadzora i efikasnije vršenje inspekcijskog nadzora svih inspekcija.

Pozivamo sve zainteresovane organizacije civilnog sektora, akademsku zajednicu i strukovna udruženja da svoje prijedloge i sugestije tema dostave elektronskim putem na e mail: mihaela.popovic@dri.co.me do 15. septembra t.g.

Prijedlog subjekta/teme revizije:	2) Revizija potrošnje za povjerljive nabavke (nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane) kod institucija koje sprovede ovu vrstu nabavki
Razlozi za predlaganje subjekta/teme:	Institut alternativa predlaže da se sprovede revizija potrošnje nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti (definisane članovima 174, 175, 176 i 177 Zakona o javnim nabavkama), sa fokusom na posebne bezbjednosne nabavke. Ovu reviziju predlažemo iz razloga jer se radi o nabavkama za koje, zbog svog specifičnog karaktera, ne postoji mogućnost kontrole i praćenja od strane javnosti i medija. Takođe, za određene nabavke je predviđeno da se sprovede prema internim dokumentima naručilaca, koji nisu javno dostupni. Državna revizorska institucija jedan je od rijetkih aktera koji ima uvid u povjerljiva dokumenta bezbjednosnih nabavki i samim tim jedan od rijetkih „svjedoka“ nepravilnosti u pogledu njihovog sprovođenja. Međutim, DRI ne vrši reviziju koja bi se specifično bavila nabavkama u sektoru bezbjednosti, već se ovim nabavkama bavi periodično, kroz pojedinačne revizije potrošačkih jedinica bezbjednosno-odbrambenog sektora. Zbog toga smatramo da je neophodno sprovesti reviziju koja se specifično odnosi na ovu vrstu nabavki, u dijelu primjene Zakona, načinom na koji su ove nabavke dodatno regulisane internim aktima, potrošnjom za ove nabavke, a posebno da li su ovi naručioci sprovodili povjerljive procedure i za one nabavke koje nemaju bezbjednosno-odbrambeni karakter. Podsjećamo da su ranije revizije DRI (2019. godine) problematizovale ovu praksu. Dodatan razlog za ovu reviziju je namjera da se novim Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost neopravdano uvodi potpuno izuzeće primjene propisa o javnim nabavkama za realizaciju svih nabavki ANB-a. Član 83 Prijedloga zakona predviđa da se „za realizaciju nabavki u Agenciji ne primjenjuju propisi o javnim nabavkama“. Predložene izmjene predstavljaju nazadovanje u odnosu na važeće zakonodavstvo, budući da će se i nabavke koje nemaju bezbjednosni karakter, poput kancelarijskog materijala, usluga mobilne telefonije, nabavke vozila, sprovoditi po procedurama koje propiše direktor Agencije. Prijedlog Zakona se još uvijek nalazi u proceduri.
Prateća dokumenta/izvori informacija ¹	Prijedlog Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3775
Očekivani efekti revizije:	Uočene eventualne nepravilnosti u primjeni povjerljivih procedura za ovu vrstu nabavki, precizno utvrđen iznos utrošenih sredstava za povjerljive nabavke, analizirano da li interni akti naručilaca na adekvatan način propisuju procedure za posebne nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, i date preporuke za unapređenje u ovoj oblasti.

Prijedlog subjekta/teme revizije:	3) Usklađenost procesa planiranja, izmjena i realizacije kapitalnog budžeta sa Zakonom o budžetu i fiskalnom odgovornosti i kriterijumima javnih investicija
Razlozi za predlaganje subjekta/teme:	Kapitalni budžet Crne Gore predstavlja ključni instrument za sprovođenje razvojnih politika i javnih investicija. Česte parlamentarne izmjene odluka o kapitalnom budžetu podrazumijevaju uključivanje novih projekata bez prethodne analize troškova i koristi, čime se ugrožava transparentnost i efikasnost ulaganja. OECD/SIGMA i Svjetska banka u svojim ocjenama sistema javnih finansija za Crnu Goru preporučuju jačanje transparentnosti, srednjoročnog planiranja i kriterijuma za odabir projekata. Prilikom rasprave o rebalansu budžeta za 2023. godinu, Ministar finansija je rekao da je dvije trećine projekata u kapitalnom budžetu (250 of 378) "mrtvo", na njima se ne radi jer ne zadovoljavaju osnovne standarde zrelosti. Izvještaj MMF-a o kapitalnom budžetu (PIMA izvještaj) pokazao je da Crna Gora nema metodologiju za procjenu predloženih projekata, da se projekti odobravaju bez ispunjavanja kriterijuma, da se ne rade studije izvodljivosti ni analize rizika, da je praćenje projekata ograničeno, a da izvještavanje nije adekvatno. Dosadašnje Vlade nisu uradile ništa da se sistem predlaganja, odabira, sprovođenja i praćenja kapitalnih projekata koji je već bio loš unaprijedi, već su ga dodatno ugrozile uvođenjem mnoštva novih, nezrelih projekata. U novoj Vladi je formiran poseban Direktorat za upravljanje javnim investicijama, a reforma kapitalnog budžeta je uključena i u Program reforme upravljanja javnim investicijama. Zbog Plana rasta, od kojeg će dvije trećine raspoloživih sredstava ići upravo za infrastrukturne projekte, još je više važno da se u budućem periodu ozbiljno razgovara o tome šta predlažemo za finansiranje, šta nam je podržano i u kojem iznosu i kako se prate radovi i kako da se ova dva, sada odvojena sistema približe - projekti finansirani iz državnog budžeta i oni koje finansira EU kroz različite mehanizme. Nacionalna investiciona komisija, zvanično tijelo koje može ažurirati listu infrastrukturnih projekata sa kojima apliciramo za EU novce se nije sastala još od 2021. godine. Ona je zamijenjena Savjetom za javne investicije, koji je formiran u januaru 2024. ali koji još uvijek nije objavio ažuriranu Jedinstvenu listu prioriternih projekata. Naša važeća Jedinstvena lista prioriternih projekata - baza projekata sa kojom se obraćamo EU - objektivno je najlošija u regionu po nivou informacija o planiranim projektima i preciznosti odrednica zrelosti projekata. Ono što je kod nas štura tabela sa nazivima projekata, procjenama vrijednosti i zrelosti na desetak strana, na Kosovu je ozbiljan dokument od gotovo 700 stranica gdje je svaki projekat detaljno razrađen. U našoj zvaničnoj listi kojom se obraćamo EU/WBIF ćete naći da su brojke vrijednosti projekata pogrešno sabrane, da su projekti ocjenjivani nepostojećim oznakama

	zrelosti, da se očigledno površno daju ocjene zrelosti za cijele grupe projekata - odnosno, da se država ovim nije ozbiljno bavila.
Prateća dokumenta/izvori informacija ¹	Institut alternativa održava internu bazu kapitalnih projekata u godišnjim zakonima o budžetu, uz ažuriranje na osnovu informacija dvije Uprave koje ih sprovode i koju može, u skladu sa intereosvanjem, podijeliti sa državnim revizorima.
Očekivani efekti revizije:	Revizija bi doprinijela identifikovanju ključnih uzroka nerealnog planiranja i kašnjenja u realizaciji projekata, te dala konkretne preporuke za poboljšanje efikasnosti javnih investicija. Ona bi ojačala transparentnost i odgovornost u planiranju i realizaciji kapitalnog budžeta, kao i podstakla uvođenje strožih kriterijuma za odabir projekata. Na taj način, preporuke DRI bi imale direktan uticaj na smanjenje fiskalnih rizika i bolje korišćenje javnih sredstava u skladu sa međunarodnim PIMA standardima.

Prijedlog subjekta/teme revizije:	4) Reprogram duga kao instrument poboljšanja fiskalne discipline lokalnih samouprava
Razlozi za predlaganje subjekta/teme:	Ukupan dug sa presjekom dan 31.07.2025.godine za sve opštine sa javnim ustanovama i lokalnim preduzećima čiji su osnivači opštine je 73.343.243 eura. Od tog iznosa, na same opštine otpada 27,88 miliona eura, od čega je glavnica 14,96 miliona, a kamate 12,92 miliona eura. Lokalna preduzeća duguju ukupno 39,15 miliona eura, od čega 26,66 miliona čini osnovni dug, dok su kamate 12,49 miliona. Javne ustanove imaju ukupni dug od 6,32 miliona eura, pri čemu glavnica iznosi 3,49 miliona, a kamate 2,83 miliona eura. Najzaduženije opštine su Cetinje, Berane, Bijelo Polje i Ulcinj, dok dio lokalnih samouprava poput Podgorice, Tivta, Andrijevice, Gusinja i Tuzi trenutno nema dugovanja. Ipak, detaljni pojedinačni iznosi po opštinama nijesu dostupni javnosti. U Poreskoj upravi objašnjavaju da ti podaci predstavljaju poresku tajnu u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji. Brojne opštine su zaključile ugovore o reprogramu duga, koje osim obaveze izmirivanja poreskog duga, donose i ograničenja u radu organa, pogotovo u pogledu novih zapošljavanja. Prema podacima koji su javno dostupni, broj zaposlenih je u stalnom porastu, a opštine i njihove javne ustanove i privredna društva često ne izmiruju reprogramirane obaveze ili zanemaruju tekuće dospelje poreske obaveze.
Prateća dokumenta/izvori informacija ¹	Publikacija "Reforma javnih finansija i poreska tajna: kroz prizmu opštinskog duga", Institut alternativa: https://media.institut-alternativa.org/2018/07/Reprogram-i-PFM.pdf

	Ugovori o reprogramu su takođe u našem posjedu i možemo podijeliti ono što smo prikupili sa državnim revizorima, pošto nijesu objavljeni od strane Vlade / Ministarstva finansija / Poreske uprave.
Očekivani efekti revizije:	Smatramo da bi tematska revizija mogla da pomogne donosiocima odluka da unaprijede nadzor nad lokalnim samoupravama, poboljšalju model naplate poreskog duga, kao i uticala na vidljivost / transparentnost pitanja ovih dugova, koje Poreska uprava za sada proglašava poreskom tajnom.

¹ Dokumenta se mogu dostaviti u pdf/word formatu uz prijedlog teme revizije.