

**Analiza rizika od prevara sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u
kontekstu sprovođenja projekata finansiranih iz IPA sredstava**

Podgorica, jul 2024. godine

SADRŽAJ

I UVOD	6
II STATISTIČKA ANALIZA SLUČAJEVA NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENIH KROZ IMS SOFTVER	7
1) Ukupan broj nepravilnosti prijavljenih po finansijskim razdobljima i komponentama	7
2) Finansijski uticaj prijavljenih nepravilnosti i stopa finansijskog uticaja	10
3) Institucije koje su uočile/otkrile nepravilnost	13
4) Period vršenja kontrola u kojem su utvrđene nepravilnosti	16
5) Razlozi za obavljanje kontrola	Error! Bookmark not defined.
6) Vrsta/metod obavljenih kontrola	20
7) Vrste nepravilnosti	24
8) Iznos povraćaja iz državnog budžeta	28
9) Korisnici/počinioci nepravilnosti	30
10) Vremenski period između otkrivanja i prijavljivanja nepravilnosti	300
11) Broj nepravilnosti proisteklih iz administrativne /obračunske greške	311
12) Broj anonimnih prijava, kao i prijava iz „spoljnih izvora“	32
13) Ukupan broj prijavljenih prevara	33
III SAMOPROCJENA TIJELA AFCOS SISTEMA IZLOŽENOSTI RIZICIMA OD PREVARE	334
a) Struktura za izvještavanje o nepravilnostima	356
Poslovni proces „Selekcija/odabir projekata“	356
Poslovni proces „Implementacija i provjera projekata“	378
Poslovni proces „Ovjeravanje i plaćanje“	389
Poslovni proces „Direktna nabavka“	40
b) AFCOS mreža	41
c) Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara - AFCOS kancelarija	434
IV ZAKLJUČAK	467

I UVOD

Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelarija) se trenutno nalazi u početnoj fazi izrade nove Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period od 2025. do 2028. godine (u daljem tekstu „Strategija“). Ova Strategija će biti razvijena u skladu sa "Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata" i "Smjernicama za pripremu strateških dokumenata" Generalnog sekretarijata Vlade, kao i "Smjernicama za izradu nacionalnih strategija za borbu protiv prevara" Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF-a).

EU zakonodavstvo definiše prevaru kao namjerno kršenje koje je, ili bi moglo biti, štetno za budžet EU. Zajednička odgovornost svih država članica i zemalja kandidata je da se bore protiv prevare i svih drugih nezakonitih aktivnosti (npr. korupcija), koje utiču na finansijske interese EU. Samim tim, u svim dokumentima¹, Evropska komisija stavlja jak naglasak na potrebu uvođenja efikasnih i proporcionalnih mjera protiv prevare, uzimajući u obzir identifikovane rizike, tokom implementacije projekata finansiranih iz EU, uključujući i IPA sredstava (sredstva pretprijetne pomoći koje Evropska komisija dodjeljuje zemljama kandidatima kao podršku u sprovođenju političkih, institucionalnih, ekonomskih i socijalnih reformi potrebnih za postizanje članstva u EU).

Bazu za izradu svake nacionalne strategije za borbu protiv prevara čine analize rizika, kao i statističke analize broja prijavljenih nepravilnosti i prevara nastalih prilikom implementacije projekata finansiranih iz fondova EU. U tom kontekstu, Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelarija) je izradila navedenu **Analizu rizika od prevara sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu sprovođenja projekata finansiranih iz IPA sredstava (u daljem tekstu Analiza)**, koja je detaljno opisana u nastavku².

Ova Analiza omogućava uvid u efikasnost finansijskog sistema upravljanja i kontrole u IPA strukturama i identifikuje oblasti koje zahtijevaju dodatnu pažnju i korektivne mjere. Takođe, omogućava kontinuirano praćenje performansi i efikasnosti kontrolnih mehanizama kako bi se osiguralo da se sredstva EU koriste na transparentan, odgovoran i efikasan način. Statistička analiza je od suštinskog značaja za procjenu

¹ Okvirni finansijski sporazum o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore o modelima sprovođenja finansijske podrške EU Crnoj Gori u okviru Instrumenta za pretprijetnu podršku (IPA III); Uredba o bližem postupku organizacije indirektnog upravljanja sprovođenja finansijske podrške u okviru instrumenta pretprijetne pomoći Evropske unije (IPA III)

² U skladu sa Zaključkom Vlade br. 07-430/23-4407/2 sa 68. sjednice, održane 12.10.2023., „Zadužuje se Ministarstvo finansija da izradi sistemsku analizu rizika u oblasti sprječavanja od prevara i upravljanje nepravilnostima, koristeći se Metodologijom koju je izradila Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF); i da uvrsti navedenu sistemsku analizu u cjelokupan AFCOS sistem, (na nivou AFCOS kancelarije, institucija AFCOS mreže i IPA finansijskog sistema upravljanja i kontrole)“

rizika i usmeravanje resursa ka oblastima koje zahtijevaju najviše pažnje u vezi sa zaštitom finansijskih interesa EU.

Navedeni dokument će omogućiti Direkciji za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS kancelariji, zajedno sa predstavnicima Koordinacionog tijela za praćenje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije (AFCOS mreže), izradu naredne Strategije.

II STATISTIČKA ANALIZA SLUČAJEVA NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENIH KROZ IMS SOFTVER

AFCOS kancelarija je izvršila statističku analizu slučajeva nepravilnosti prijavljenih kroz IMS softver, u zavisnosti od nekoliko kriterijuma, i to:

- 1) ukupan broj nepravilnosti prijavljenih po finansijskim razdobljima i komponentama;
- 2) finansijski uticaj prijavljenih nepravilnosti i stopa finansijskog uticaja;
- 3) institucije koje su uočile/otkrile nepravilnost;
- 4) period vršenja kontrola u kojem su utvrđene nepravilnosti;
- 5) razlozi za obavljanje kontrola;
- 6) vrste/metod obavljenih kontrola;
- 7) vrste nepravilnosti;
- 8) iznos povraćaja iz državnog budžeta;
- 9) korisnici koji su počinili nepravilnost;
- 10) vremenski period između otkrivanja i prijavljivanja nepravilnosti;
- 11) broj nepravilnosti proisteklih iz administrativne /obračunske greške;
- 12) broj anonimnih prijava, kao i prijava iz „spoljnih izvora“;
- 13) ukupan broj prijavljenih prevara

1) Ukupan broj nepravilnosti prijavljenih po finansijskim razdobljima i komponentama

Od momenta prijavljivanja kroz IMS³, koji se koristi od 2018. godine, OLAF-u je prijavljeno 77 nepravilnosti. Nepravilnosti evidentirane po komponentama su sljedeće:

³ IMS (Irregularity management system) je softver za elektronsko prijavljivanje nepravilnosti i prevara koje su uočene na projektima koji se finansiraju EU sredstvima i koje se kroz navedeni softver direktno prijavljuju Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara (OLAF-u). IMS softveru pristup imaju sve zemlje kandidati, kao i zemlje članice EU.

- ukupan broj nepravilnosti koji je kroz IMS prijavljen Evropskoj komisiji u okviru III komponente – Regionalni razvoj⁴ je 20 (što predstavlja 26% od ukupno prijavljenih nepravilnosti), a ukupna vrijednost koja se odnosi na ove nepravilnosti je 664.695,85€. (REGD)
- ukupan broj nepravilnosti koji je kroz IMS prijavljen Evropskoj komisiji u okviru IV komponente - Razvoj ljudskih resursa je 21 (što predstavlja 28% od ukupno prijavljenih nepravilnosti), a njihov ukupan iznos je 30.569,00€. (HRD)
- ukupan broj nepravilnosti koji je kroz IMS prijavljen Evropskoj komisiji za IPARD II⁵ program je 24 (što predstavlja 31% od ukupno prijavljenih nepravilnosti), a njihov ukupan iznos je 843.003,87€. (IPARD)
- za program prekogranične bilateralne saradnje između Crne Gore i Kosova je kroz IMS prijavljena samo jedna nepravilnost (što predstavlja 1% od ukupno prijavljenih nepravilnosti). Njen iznos je 4.629,40€. (CG-KOS)
- kroz program prekogranične bilateralne saradnje između Crne Gore i Albanije je takođe kroz IMS prijavljen mali broj nepravilnosti (samo 2 slučaja – 3%). Ukupan iznos nepravilnosti za ova dva slučaja je 12.254,16€. (CG-ALB)
- kroz godišnje akcione programe (CAP 2014 i CAP 2016⁶) su prijavljena dva slučaja nepravilnosti (što predstavlja 3% od ukupno prijavljenih nepravilnosti). Ovi slučajevi su u IMS-u prijavljeni kroz fond TAIB (Transition Assistance and Institution Building) u ukupnom iznosu od 5.765,00€. Za jedan od ova dva slučaja nije bilo finansijske posljedice (sredstva nijesu uplaćena korisniku) jer je nepravilnost uočena i prijavljena u pred/tenderskoj fazi. (CAP)
- ukupan broj nepravilnosti koji je kroz IMS prijavljen Evropskoj komisiji za SOPEES (Sektorski operativni program za zapošljavanje, obrazovanje i socijalne politike 2015-2017) program je 6 (što predstavlja 8% od ukupno prijavljenih nepravilnosti), a njihov ukupan iznos je 406.145,60€. (SOPEES)

⁴ Kao što je poznato, IPA u Crnoj Gori se sprovodila u 3 finansijske perspektive. IPA I za period 2007-2013 se sprovodila kroz 5 komponenti, i to: 1. Podrška tranziciji i izgradnji institucija; 2. Prekogranična saradnja; 3. Regionalni razvoj; 4. Razvoj ljudskih resursa; i 5. Poljoprivreda i ruralni razvoj. Prva i druga komponenta nisu dobile akreditaciju za decentralizovano/indirektno upravljanje pretpristupnim fondovima Evropske Unije / IPA u Crnoj Gori pa samim tim ne čine dio ove analize.

⁵ Uzimajući u obzir zahtjevnost procesa pripreme i akreditacije nacionalnih struktura za samostalno upravljanje i korišćenje sredstava koja su dostupna kroz petu komponentu (IPARD), tokom finansijske perspektive 2007-2013, Crna Gora je donijela odluku o odlaganju ovog procesa za narednu perspektivu 2014-2020.

⁶ CAP (Country Action Programme) predstavlja godišnji akcioni program koji se implementira kroz IPA II finansijsku perspektivu, sa periodom implementacije od jedne godine. Godišnji program za 2014. godinu (CAP 2014) u okviru IPA II doprinio je postizanju ciljeva identifikovanih u Indikativnom strateškom dokumentu Crne Gore 2014-2020 kroz akcije koje pokrivaju šest prioriteta: Demokratija i upravljanje; Vladavina prava i osnovna prava; Životna sredina i klimatske akcije; Transport, konkurentnost i inovacije; Poljoprivreda i Sektor ruralnog razvoja. Godišnji program za 2016. godinu (CAP 2016) dolazi kao dopuna dosadašnjim programima podrške IPA II sa fokusom na ekonomski razvoj i rast, pružanjem pomoći za Sektore životne sredine i klimatskih akcija, kao i konkurentnosti i inovacija.

- treća finansijska perspektiva (2021-2027) IPAIII – uočena je i prijavljena jedna nepravilnost.

Gore navedeno može se prikazati i grafički, radi preglednosti:

Grafik br. 1: Ukupan broj prijavljenih nepravilnosti po finansijskim razdobljima i komponentama

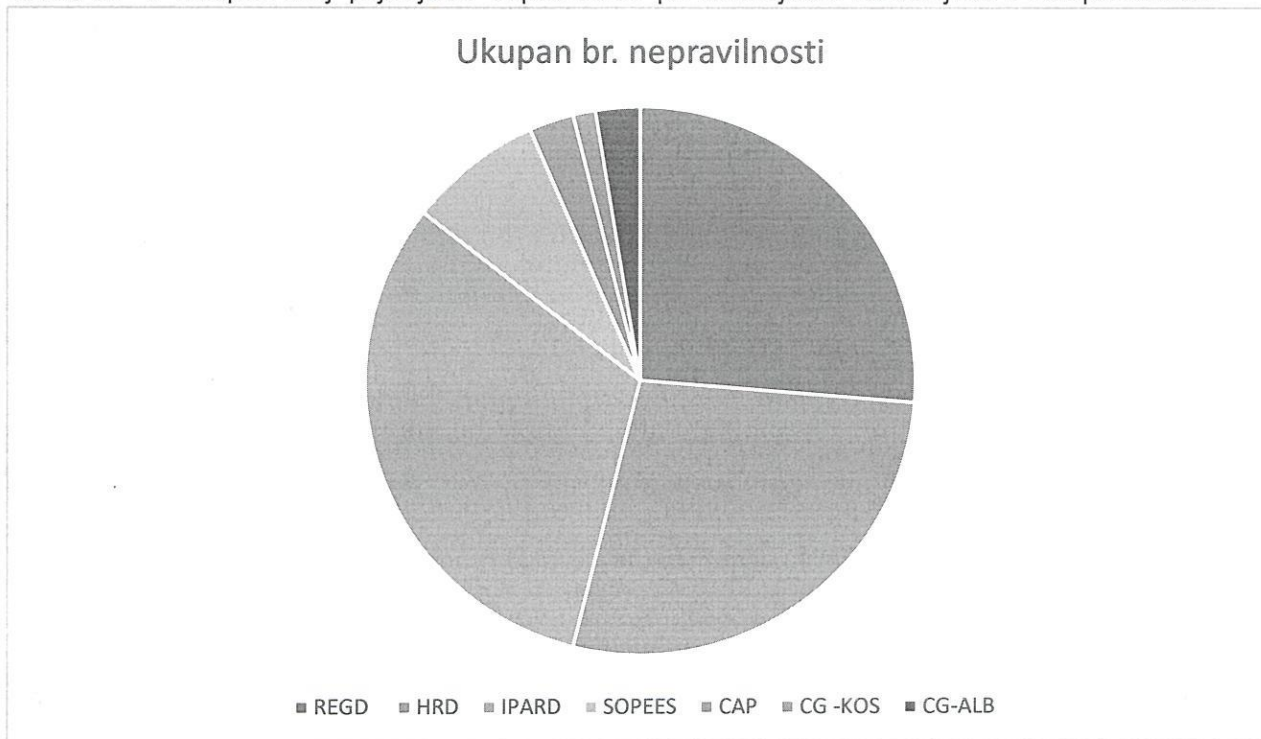
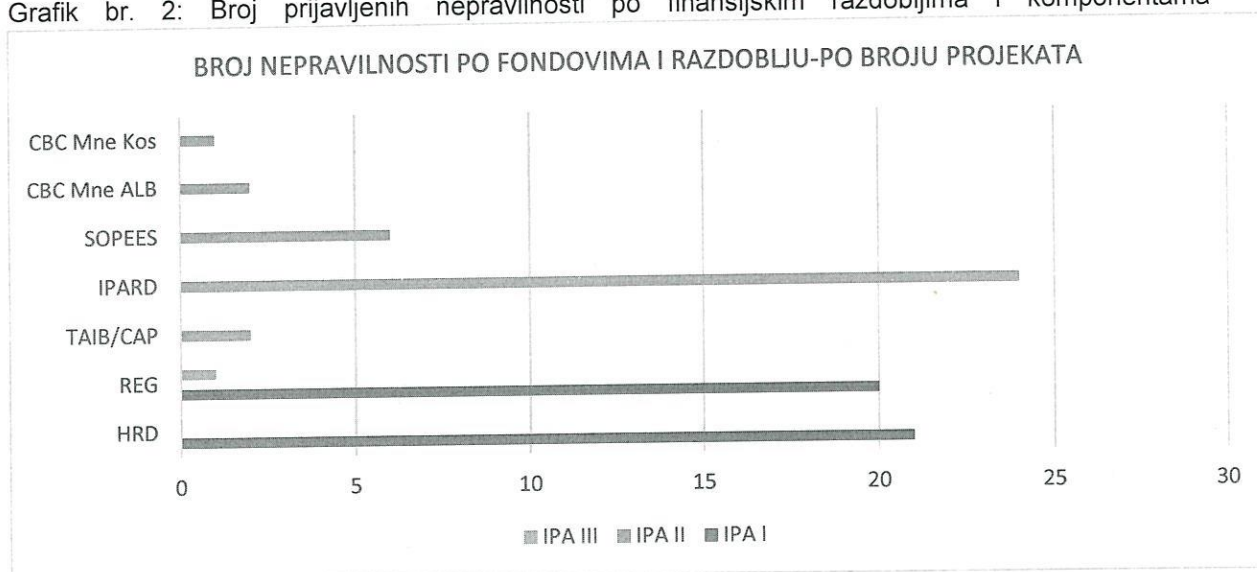


Tabela br. 1: Broj prijavljenih nepravilnosti po finansijskim razdobljima i komponentama

Fond/ razdoblje	HRD	REG	TAIB/CAP	IPARD	SOPEES	CBC MNE- Alb	CBC MNE-Kos	Ukupno
IPA I	21	20	/	/	/		/	41
IPA II	/	/	2	24	6	2	1	35

IPA III	/	1	/	/	/	/	/	1
							UKUPNO	77

Grafik br. 2: Broj prijavljenih nepravilnosti po finansijskim razdobljima i komponentama



Iz prikazanog se može reći da je Crna Gora uspostavila solidan revizorski trag (track-record) i bazu podataka kada je u pitanju zaštita finansijskih interesa EU, kao i da je uspostavljen mehanizam kontrole sredstava koja se troše iz pretpristupnih fondova, ali da je potrebno dalje unapređivanje u ovom segmentu (imajući u vidu i broj prijavljenih nepravilnosti zemalja regiona za isti izvještajni period koji je, u relativnim vrijednostima, veći u odnosu na Crnu Goru⁷).

2) Finansijski uticaj prijavljenih nepravilnosti i stopa finansijskog uticaja

- Regionalni razvoj - ukupna vrijednost Operativnog programa iznosi 26.169.624,00€ i sredstva su podijeljena 85% na IPA sredstva, a 15% na nacionalno kofinansiranje, tako da IPA sredstva iznose 22.235.679,00€, a sredstva iz nacionalnog kofinansiranja iznose 3.923.947,00€. Kada je riječ o utrošenim i plaćenim sredstvima, utrošena sredstva koja su korisnicima plaćena iz EU fondova iznose 16.702.380,91€, a nacionalni dio sredstava, koji

⁷ Zvanična statistička procjena nepravilnosti i prevara koje su otkrile i prijavile zemlje korisnice tokom 2022. godine nalazi se u godišnjem izvještaju Evropske komisije o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije: https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2023-07/pif-report-2022-statistics_en.pdf

je iz državnog budžeta plaćen korisnicima, iznosi 3.923.947,00€, što ukupno čini 20.626.327,91€ koji su utrošeni kroz implementaciju projekata.

$$\text{Stopa nepravilnosti: } \frac{664.695,85}{20.626.327,91} \times 100\% \approx 0,0322 \times 100\% \approx 3,22\%$$

- Razvoj ljudskih resursa - ukupna vrijednost Operativnog programa iznosi 5.803.344,00€ i sredstva su podijeljena 85% na IPA sredstva, a 15% na nacionalno kofinansiranje, tako da IPA sredstva iznose 4.932.839,00€, a sredstva iz nacionalnog kofinansiranja iznose 870.505,00€. Kada je riječ o utrošenim i plaćenim sredstvima, utrošena sredstva koja su korisnicima plaćena iz EU fondova iznose 4.041.130,23€, a nacionalni dio sredstava, koji je iz državnog budžeta plaćen korisnicima, iznosi 870.505,00€, što ukupno čini 4.911.635,23€ koji su utrošeni kroz implementaciju projekata.

$$\text{Stopa nepravilnosti: } \frac{436.714,60}{4.911.635,23} \times 100\% \approx 0,0889 \times 100\% \approx 8,89\%$$

- IPARD - Kroz sprovođenje IPARD II programa crnogorskim poljoprivrednicima je bilo dostupno ukupno 49.678.029,73€ bespovratnih sredstava, od čega EU sredstva čine 37.264.404,65€, a nacionalno kofinansiranje iznosi 12.413.625,08€.

$$\text{Stopa nepravilnosti: } \frac{843.003,87}{26.703.275,64} \times 100\% \approx 0,0316 \times 100\% \approx 3,16\%$$

- Crna Gora – Kosovo – za program prekogranične bilateralne saradnje sa Kosovom opredijeljeno je (od 2014. godine) 7.560.000,00€, a utrošeno je 6.818.147,82€. Kao što je već navedeno, uočena je i prijavljena samo jedna nepravilnost, sa finansijskim uticajem od 4.629,40€.

$$\text{Stopa nepravilnosti: } \frac{4.629,40}{6.818.147,82} \times 100\% \approx 0,00068 \times 100\% \approx 0,068\%$$

- Crna Gora – Albanija - za program prekogranične bilateralne saradnje sa Albanijom opredijeljeno je 10.710.000,00€, a utrošeno je 9.352.997,72€. Kao što je navedeno, uočene su i prijavljene dvije nepravilnosti, sa ukupnim iznosom od 12.254,16€

$$\text{Stopa nepravilnosti: } \frac{12.254,16}{9.352.997,72} \times 100\% \approx 0,00131 \times 100\% \approx 0,131\%$$

- Godišnji akcioni programi (CAP) - za godišnje akcijske programe je (period 2014-2020) ukupno opredijeljeno 108.026.344,31€, a utrošeno je 71.841.524,44€. Kroz IMS su prijavljena dva slučaja nepravilnosti (za CAP 2014 i CAP 2016). u ukupnom iznosu od 5.765,00€. Za jedan od ova dva slučaja nije bilo finansijske posljedice (sredstva nisu uplaćena korisniku) jer je nepravilnost uočena i prijavljena u pred/tenderskoj fazi.

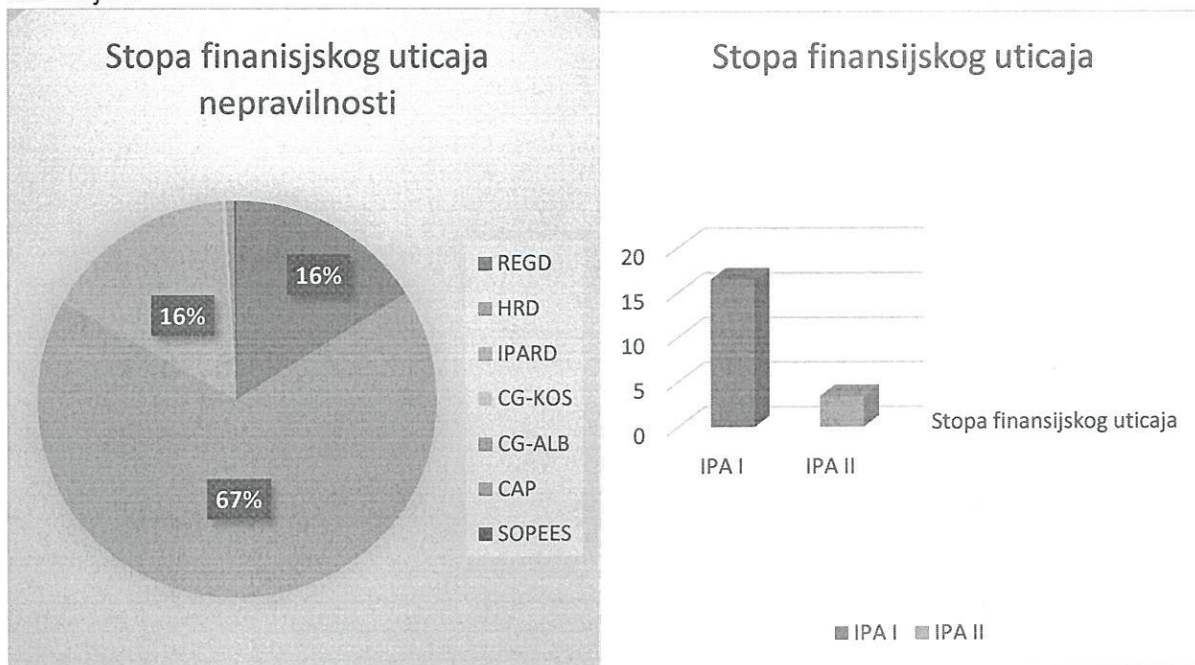
$$\text{Stopa nepravilnosti: } \frac{5765,00}{71.841.524,44} \times 100\% \approx 0.000080 \times 100\% \approx 0.008\%$$

- SOPEES – za Sektorski operativni program za zapošljavanje, obrazovanje i socijalne politike 2015-2017 opredijeljeno je 18.000.000,00€ a utrošeno je 15.300.000,00€. Za ovaj program je prijavljeno 6 nepravilnosti, a njihov ukupan iznos je 406.145,60€.

$$\text{Stopa nepravilnosti: } \frac{406.145,60}{15.300.000,00} \times 100\% \approx 0.0265 \times 100\% \approx 2.65\%$$

Za treću finansijsku perspektivu još uvijek je rano govoriti, jer je implementacija započeta 01.01.2021. godine, i do momenta sačinjavanja Analize prijavljena je samo 1 nepravilnost.

Grafik br.3: Finansijski uticaj nep. po komponentama Grafik br.4: Stopa finansijskog uticaja nep. po razdobljima



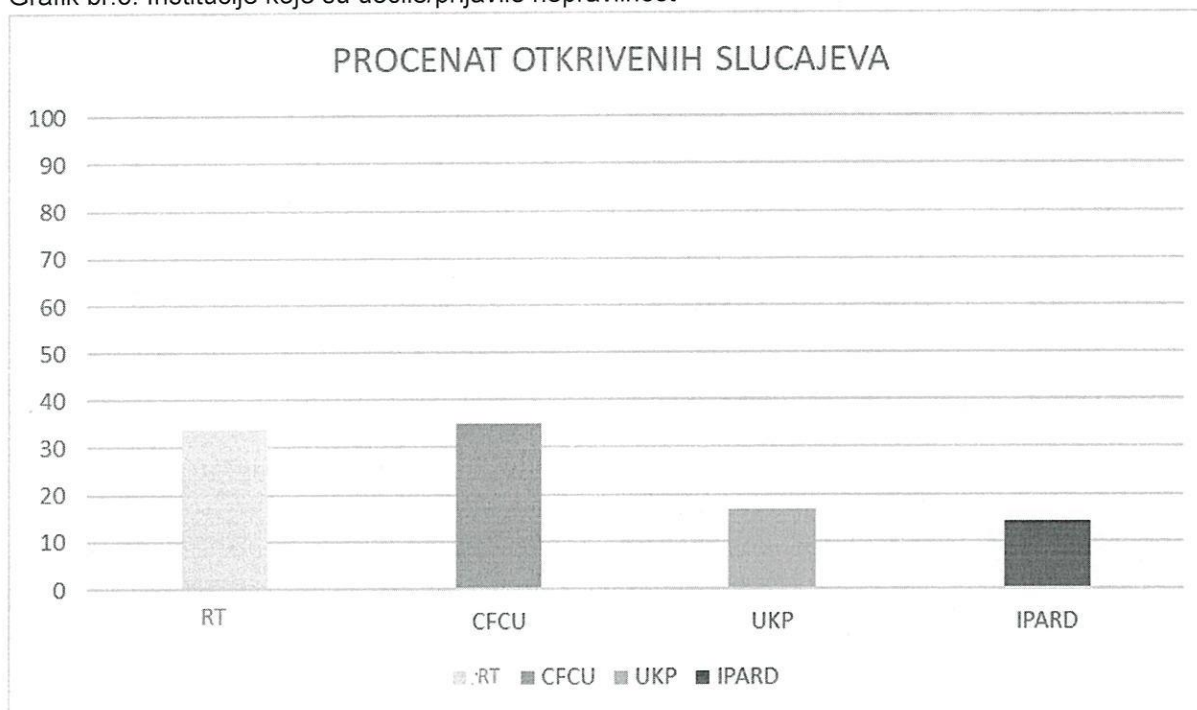
Iz prikazanog se može reći da je stopa finansijskog uticaja nepravilnosti koje su crnogorske institucije prijavile Evropskoj komisiji i OLAF-u veoma niska (sa izuzetkom HRD), što sugerise da postoje potencijalne nepravilnosti koje još uvijek nijesu otkrivene ili prijavljene (a da su nepravilnosti koje su prijavljene imale nizak finansijski uticaj), što implicira da crnogorske institucije finansijskog upravljanja i kontrole IPA sredstava imaju prostora za značajno poboljšanje u ovom segmentu.

3) Institucije koje su uočile/otkrile nepravilnost

Kada razvrstavamo nepravilnosti po kriterijumu ko je uočio nepravilnost, neophodno je istaći da su implementacione agencije (Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći - CFCU, Uprava za kapitalne projekte - UKP i IPARD) te koje su zadužene za prijavljivanje nepravilnosti, dočim druge institucije (kao što je Revizorsko tijelo/RT) mogu otkriti nepravilnosti u svom svakodnevnom poslu.

To se može prikazati i na sljedećem grafiku:

Grafik br.5: Institucije koje su uočile/prijavile nepravilnost



- Regionalni razvoj – od ukupnog broja nepravilnosti (20) polovina (10) je uočena od strane Revizorskog tijela dok je ostatak utvrdila Uprava za kapitalne projekte, najčešće ex post kontrolama i kontrolama dokumenata.
- Razvoj ljudskih resursa – od ukupnog broja nepravilnosti (21) tri (3) nepravilnosti su uočene od strane Revizorskog tijela dok je ostatak (18) utvrdila Implementaciona agencija (CFCU), najčešće kontrolom dokumenata.
- IPARD - od ukupnog broja nepravilnosti (24) malo više od polovine (13) je uočeno od strane Revizorskog tijela dok je ostatak (11) utvrdila IPARD agencija, najčešće kontrolama na licu mjesta
- Godišnji akcioni program – od ukupnog broja nepravilnosti (2) jednu nepravilnost je uočio CFCU, a drugu UKP
- Crna Gora - Kosovo – jedina nepravilnost koja je prijavljena za ovaj program, uočio je CFCU
- Crna Gora - Albanija – od ukupnog broja nepravilnosti (2) jednu nepravilnost je uočio CFCU, a drugu Revizorko tijelo
- Sektorski operativni program za zapošljavanje, obrazovanje i socijalne politike 2015-2017 – od ukupnog broja nepravilnosti (6) Uprava za kapitalne projekte je utvrdila jedan slučaj a CFCU 5 slučajeva. Od navedenih 6 utvrđenih nepravilnosti, za dva slučaja informacije koje su dovele do utvrđivanja nepravilnosti došle od tzv „treće strane“ (Delegacija EU i prijava od strane odbijenih aplikantata).

- IPA III – jedina nepravilnost koja je prijavljena za ovaj program, uočio je CFCU.

Gore navedeno može se prikazati grafički:

Grafik br.6: Broj utvrđenih nepravilnosti po finansijskim razdobljima i komponentama, u zavisnosti od toga ko je utvrdio nepravilnost

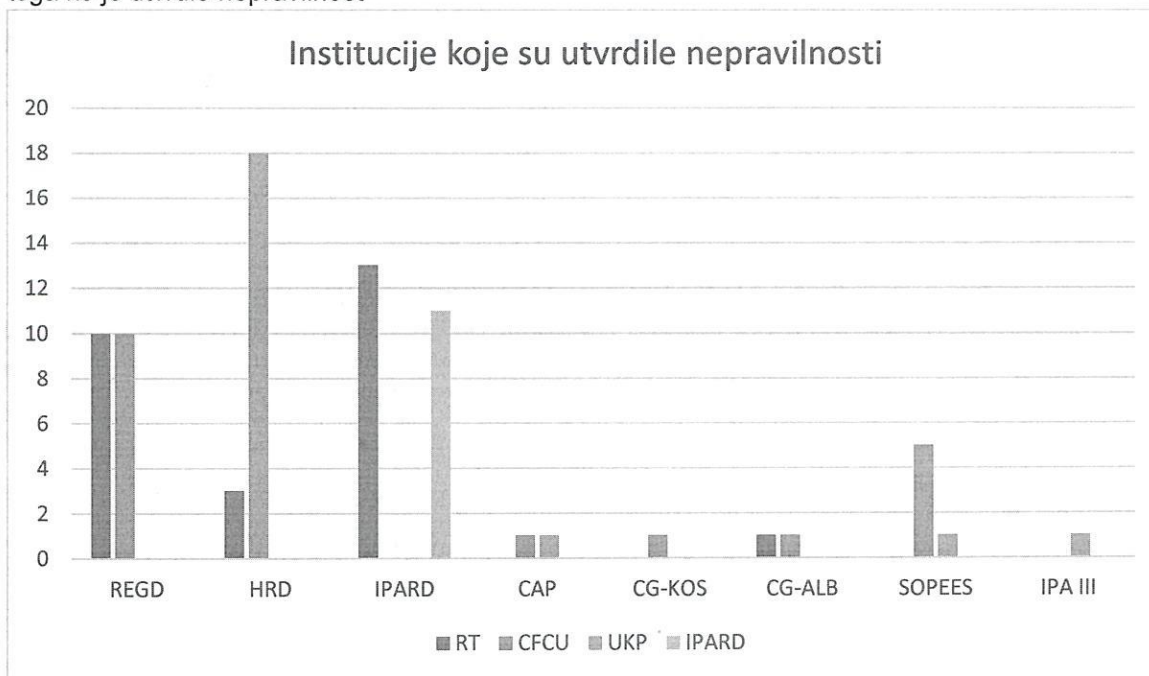


Tabela br. 2: Broj utvrđenih nepravilnosti po finansijskim razdobljima i komponentama, u zavisnosti od toga ko je utvrdio nepravilnost

Ko je utvrdio nepravilnost	RT	CFCU	UKP	IPARD	UKUPNO
Razdoblje/program					
REGD	10	10	/	/	20
HRD	3	18	/	/	21
IPARD	13	/	/	11	24
CAP	/	1	1	/	2
CG-KOS	/	1	/	/	1
CG-ALB	1	1	/	/	2
SOPEES	/	5	1	/	6
IPA III	/	/	1	/	1
UKUPNO					77

Iz navedenog se vidi da je Revizorsko tijelo otkrilo skoro polovinu od ukupnog broja utvrđenih nepravilnosti, što navodi na zaključak da postojeće kontrole nijesu bile

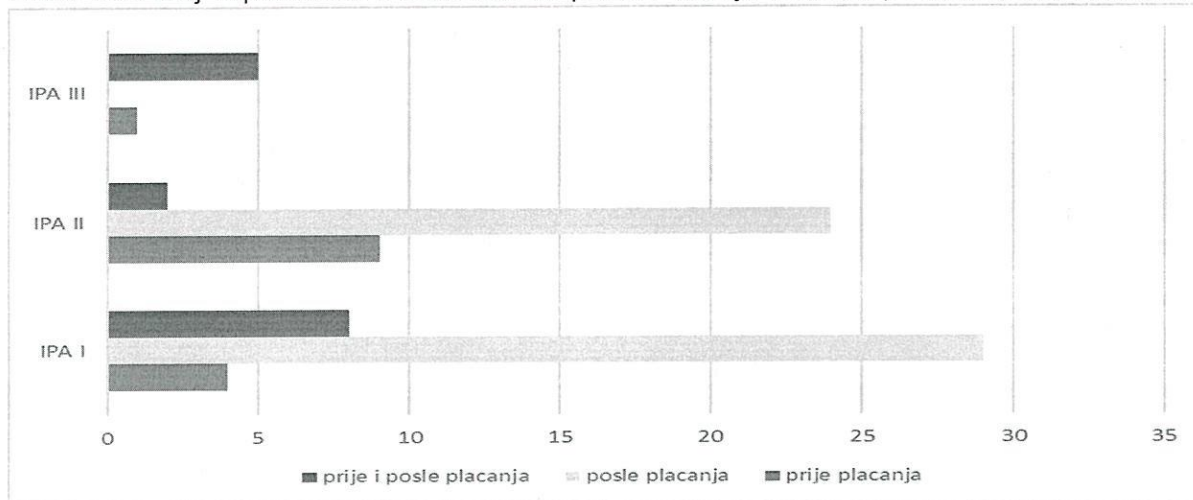
dovoljno efikasne u sprječavanju i otkrivanju nepravilnosti, što ukazuje na potrebu jačanja kontrole Implementacionih agencija.

4) Period vršenja kontrola u kojem su utvrđene nepravilnosti

Četvrti kriterijum po kome su razvrstane nepravilnosti jeste period kada je izvršena kontrola kojom je uočena i prijavljena nepravilnost, to jest da li je kontrola izvršena prije ili nakon uplate sredstava korisniku.

Naredni grafik prikazuje podatke o tri različite kategorije (IPA I, IPA II, IPA III) sa tri različita stanja: prije plaćanja sredstava korisniku, posle plaćanja sredstava, i prije i posle plaćanja sredstava. Nepravilnosti mogu biti uočene u različitim periodima u zavisnosti od toga kada su otkrivene – prije same isplate korisniku, nakon što je izvršena isplata za obavljenу uslugu/izvršene radove, ili u oba perioda. Ovaj grafik prikazuje učestalost nepravilnosti koje su uočene u različitim fazama procesa isplate sredstava korisniku. Na osnovu podataka, može se zaključiti da je najveći broj nepravilnosti otkriven nakon izvršene isplate sredstava korisniku, dok je manji broj nepravilnosti uočen prije isplate sredstava korisniku ili u oba perioda.

Grafik br.7: Broj nepravilnosti u zavisnosti od perioda vršenja kontrole, po finansijskim razdobljima



Kao što je prikazano na grafiku, za utvrđene nepravilnosti iz finansijskog razdoblja IPA I, kontrole su vršene prije isplate sredstava korisniku prilikom utvrđivanja 4 nepravilnosti, 29 nepravilnosti je utvrđeno kontrolama koje su izvršene nakon isplate, a 8 nepravilnosti je utvrđeno kontrolama koje su izvršene i prije i posle isplate sredstava korisniku. Za IPA II kontrole su izvršene prije isplate kod 9 utvrđenih nepravilnosti, 24 nepravilnosti su utvrđene kontrolama izvršenim nakon isplate sredstava, a 2 nepravilnosti su utvrđene kontrolama koje su izvršene i prije i posle isplate sredstava korisniku. Jedina nepravilnost koja je prijavljena kroz IPA III

finansijsku perspektivu je utvrđena kontrolom koja je izvršena prije isplate sredstava korisniku.

Na osnovu prikazanih podataka, može se zaključiti da je najveći broj nepravilnosti otkriveno nakon izvršenih plaćanja. Ovo ukazuje na potencijalnu ranjivost sistema kontrole nakon što su sredstva već isplaćena korisnicima, kao i na manju učestalost otkrivanja nepravilnosti prije plaćanja. Ovo znači da postojeći mehanizmi kontrole nijesu dovoljno efikasni u sprječavanju nepravilnosti prije same isplate. Navedeno stavlja dodatni naglasak na važnost procjene rizika od nepravilnosti i prevara za specifične projekte i programe kako bi se za takve projekte, jačanjem preventivnih mehanizama kontrole prije same isplate, uočile nepravilnosti i tako smanjili eventualni troškovi i gubici za državni budžet.

Ovim kriterijumom u obzir se uzimaju razlozi zbog kojih su vršene kontrole kojim su utvrđene nepravilnosti.

- Regionalni razvoj - Razlozi za obavljanje kontrola variraju, pri čemu se „Administrativna provjera“ pojavljuje u 19 slučajeva, što ukazuje na važnost redovnih pregleda kako bi se osiguralo poštovanje propisa. „Osnovana sumnja“ se pojavljuje u 9 slučajeva, što implicira da postoje različiti specifični motivi za obavljanje kontrola, koji mogu biti raznovrsni i specifični za svaki slučaj.

Tabela br. 3: Razlozi za obavljanje kontrola – Regionalni razvoj

Razlog kontrole	Opis	Broj
D4200 ⁸	Administrativna provjera	19
D4600	Poravnanje računa	8
D4601	Srednjeročno ili finalno plaćanje	7
D4504	Osnovana sumnja	9

- Razvoj ljudskih resursa - administrativna provjera je identifikovana kao najčešći razlog za kontrolu, što ukazuje na značajnu ulogu administrativnog nadzora u ovom kontekstu. Srednjeročno ili finalno plaćanje takođe je značajan razlog za kontrolu, što ukazuje na važnost adekvatnog upravljanja isplatama sredstava korisnicima tokom srednjeročnih ili finalnih faza procesa.

Tabela br. 4: Razlozi za obavljanje kontrola – Razvoj ljudskih resursa

Razlog kontrole	Opis	Broj
D4200	Administrativna provjera	19
D4601	Srednjeročno ili finalno plaćanje	4

⁸ Naziv šifre i njen opis nalazi se u šifrniku IMS-a.

- IPARD - rutinska i administrativna kontrola su najčešći razlozi (17 i 13 slučajeva), a dojave od zviždača, analiza rizika i osnovana sumnja su rijetko razlog kontrole (samo po jedan slučaj). Ovo ukazuje da je veliki dio kontrola pokrenut redovno, bez specifičnih indikacija ili sumnji, što može ukazivati na efikasnost postojećih kontrolnih mehanizama u identifikovanju i praćenju potencijalnih nepravilnosti ili nedostataka u implementaciji programa. Rutinska kontrola može biti važan alat za otkrivanje problema u ranim fazama, omogućavajući pravovremenu korekciju i minimizovanje rizika.

Tabela br. 5: Razlozi za obavljanje kontrola - IPARD

Razlog kontrole	Opis	Broj
D4002	Dojava od zviždača	1
D4003	Žalba	0
D4102	Sumnjivo ponašanje	0
D4500	Rutina	17
D4503	Slučajna provjera	5
D4200	Administrativna provjera	13
D4504	Osnovana sumnja	2
D4600	Poravnanje računa	0
D4601	Srednjeročno ili finalno plaćanje	0
D4302	Nepravilnost utvrđena od strane EU institucije	0
D4501	Provjera uzorka	5
D4602	Bilans plaćanja	0
D4604	Provjera uslova plaćanja	4
D4999	Ostalo	0
D4505	Analiza rizika	1
D4507	Poređenje podataka	2
D4502	Prilika	2

- Crna Gora – Kosovo – razlog kontrole za jedan slučaj nepravilnosti koji je prijavljen kroz ovaj program je „Rutinska kontrola“.
- Crna Gora – Albanija - razlog kontrole za dva slučaja nepravilnosti koji su prijavljen kroz ovaj program su „Rutinska kontrola“ i „Bilans plaćanja“
- CAP – kada je riječ o dva slučaja koja su prijavljena za Godišnje akcione programe, u opadajućem meniju IMS-a Implementacione agencije nisu pronašle adekvatan razlog, pa su klasifikovane šifrom „Ostalo“.
- SOPEES - razlozi za obavljanje kontrola variraju, pri čemu se rutinske kontrole (D4500) pojavljuju u 2 slučaja, što ukazuje na važnost redovnih pregleda kako bi se osiguralo poštovanje propisa. Ostali razlozi za kontrolu (D4999) takođe imaju 2 slučaja, što implicira da postoje različiti specifični motivi za obavljanje kontrola, koji mogu biti raznovrsni i specifični za svaki slučaj.

Tabela br. 6: Razlozi za obavljanje kontrola-SOPEES

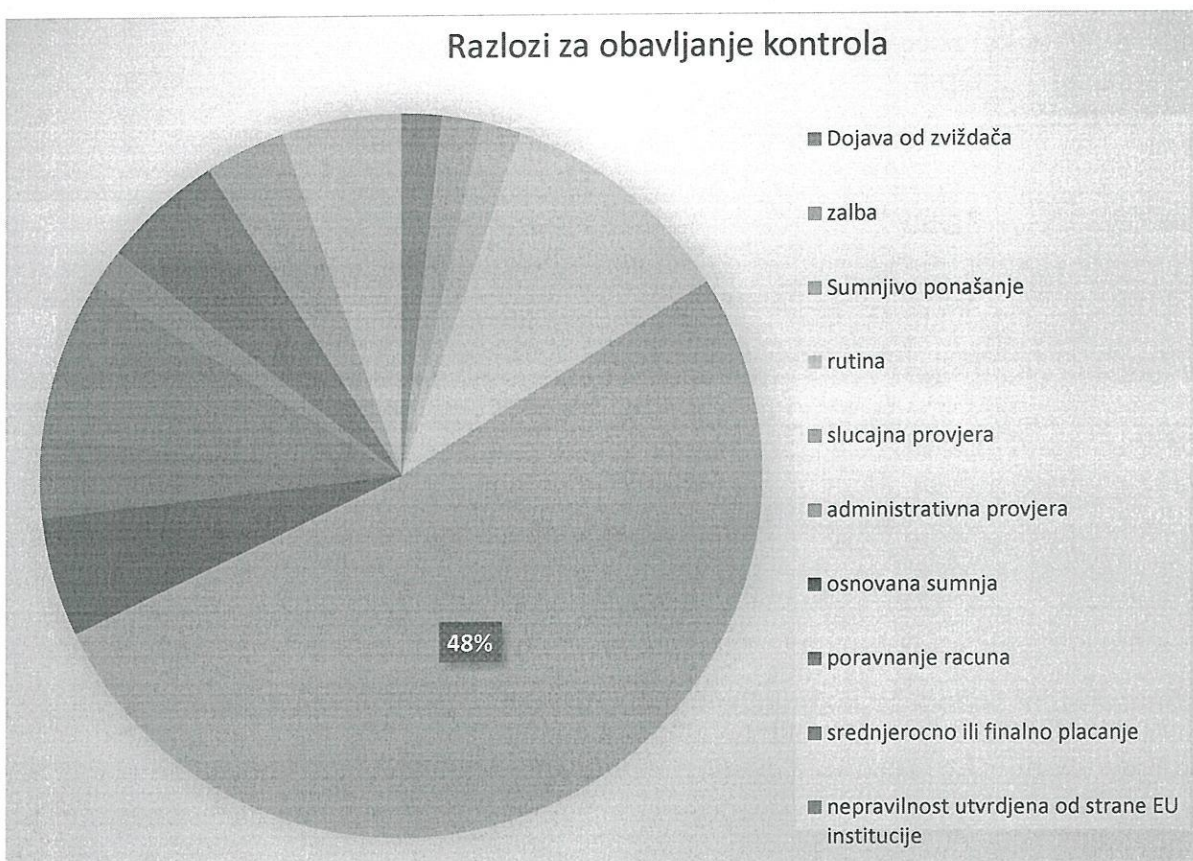
Razlog kontrole	Opis	Broj
D4003	Žalba	1
D4102	Sumnjivo ponašanje	1
D4500	Rutina	2
D4999	Ostalo	2
D4100	Spontano priznanje	1
D4302	Nepravilnost utvrđena od strane EU institucije	1

Gorenavedeni podaci se kumulativno mogu prikazati na sljedeći način:

Tabela br. 7: Razlozi za obavljanje kontrola

Vrsta kontrole	Opis	Broj
D4002	Dojava od zviždača	1
D4003	Žalba	1
D4102	Sumnjivo ponašanje	1
D4500	Rutina	6
D4503	Slučajna provjera	2
D4200	Administrativna provjera	27
D4504	Osnovana sumnja	3
D4600	Poravnanje računa	2
D4601	Srednjeročno ili finalno plaćanje	4
D4302	Nepravilnost utvrđena od strane EU institucije	1
D4501	Provjera uzorka	2
D4602	Bilans plaćanja	1
D4604	Provjera uslova plaćanja	2
D4999	Ostalo	3

Grafik br. 8: Razlozi za obavljanje kontrola kojima su otkrivene i utvrđene nepravilnosti



Gorenavedenim grafikom prikazani su razlozi za obavljanje kontrola, u ukupnom broju kontrola. Svaki specifičan razlog daje opis konkretne kategorije.

Ukupno gledano, ovi podaci pružaju uvid u različite strategije i pristupe kontroli radi otkrivanja nepravilnosti u različitim programima i kontekstima. U svim programima, administrativna provjera se pojavljuje kao jedan od najčešćih razloga za kontrolu što ukazuje na značaj redovnih administrativnih pregleda kako bi se osiguralo poštovanje propisa i otkrivanje potencijalnih nepravilnosti u ranim fazama. Takođe, rutinske kontrole se kao važan alat i čest razlog za kontrolu ističu u programima poput IPARD-a i SOPEES-a, što ukazuje na efikasnost postojećih kontrolnih mehanizama u identifikovanju i praćenju potencijalnih nepravilnosti ili nedostataka u implementaciji ovih programa. Kombinacija redovnih administrativnih pregleda, ciljanih kontrola i praćenja ključnih faza procesa igra ključnu ulogu u osiguravanju transparentnosti i integriteta u upravljanju nacionalnim i EU sredstvima.

6) Vrsta/metod obavljenih kontrola

Ovi podaci pružaju uvid u različite vrste kontrole i njihove učestalosti unutar navedenog konteksta.

- Regionalni razvoj - Kada je u pitanju vrsta kontrole kojom su utvrđene nepravilnosti, uvidom u IMS dobijaju se sljedeći podaci:

Tabela br. 8: Vrsta/metod kontrole - Regionalni razvoj

Vrsta kontrole	Opis	Broj
D 5201	Kontrola dokumenata	8
D 5004	Ex post kontrola	19
D5000	Inicijalni zahtjev	1

„Ex post kontrola“ (D 5004) je najčešća vrsta kontrole, sa 19 slučajeva. „Kontrola dokumenata“ (D 5201) je takođe zastupljena, sa ukupno 8 slučajeva, što ukazuje na važnost pregleda dokumenata u procesu kontrole, što može biti ključno za osiguranje usklađenosti i transparentnosti.

- Razvoj ljudskih resursa – Kada je u pitanju vrsta kontrole kojom su utvrđene nepravilnosti, uvidom u IMS dobijaju se sljedeći podaci:

Tabela br. 9: Vrsta/metod kontrole - Razvoj ljudskih resursa

Vrsta kontrole	Opis	Broj
D 5201	Kontrola dokumenata	4
D 5004	Ex post kontrola	21
D5204	Ostale carinske kontrole, provjere, revizije, nadzor itd.	1

Ovi podaci pružaju uvid u različite vrste kontrole i njihove učestalosti unutar navedenog konteksta. Evidentno je da je ex post kontrola najčešći tip kontrole, što ukazuje na snažan uticaj evaluacija koje se vrše nakon implementacije. Slijedi kontrola dokumenata, što ukazuje na važnost održavanja odgovarajuće dokumentacije tokom procesa. Prisustvo carinskih kontrole, inspekcija, revizija i nadzora pokazuje širi opseg aktivnosti nadzora.

- IPARD - kada je u pitanju vrsta kontrole kojom su utvrđene nepravilnosti, uvidom u IMS dobijaju se sljedeći podaci:

Tabela br. 10: Vrsta/metod kontrole-IPARD

Vrsta kontrole	Opis	Broj
D 5000	Inicijalni zahtjev	2
D 5001	Kontrola računa	8
D 5002	Kontrola prostorija operatera	1
D 5003	Provjera na licu mjesta	17
D 5004	Ex post kontrola	8
D 5201	Kontrola dokumenata	12

D 5999	ostalo	1
D 5103	Fizički pregled robe	8
D 5101	Kontrola proizvoda	4

Navedeni podaci pokazuju da je najčešće korišćeni metod kontrole provjera na licu mjesta (D5003), za koju je evidentirano 17 slučajeva. Ovo ukazuje na značajnu ulogu provjere na terenu u osiguravanju usklađenosti sa propisima. Za kontrola računa (D5001) je evidentirano 8 slučajeva, što sugeriše važnost finansijskih provjera i praćenja računa u okviru programa. Naglasak na provjerama na licu mjesta i kontroli dokumenata ukazuje na važnost praćenja aktivnosti i dokumentacije kako bi se osigurala usklađenost s propisima. Iako neke vrste kontrole, poput inicijalnog zahtjeva ili kontrole prostorija operatera, nisu često korišćene, važno je da se sve vrste kontrole primjenjuju tamo gdje je to potrebno radi osiguranja integriteta programa i pravilne upotrebe sredstava.

- Crna Gora- Kosovo i Crna Gora - Albanija - kada je riječ o vrstama kontrole kojima su uočene i prijavljene nepravilnosti kroz implementaciju prekograničnih programa u kojima učestvuje Crna Gora, riječ je, kako je već ranije navedeno, o 1 projektu koji je finansiran iz programa Crna Gora Kosovo, i o 2 projekta koji su finansirani iz programa Crna Gora Albanija. Uvidom u sistem elektronske prijave nepravilnosti (IMS) mogu se dobiti sljedeći podaci za ova 3 projekta:

Tabela br. 11: Vrsta/metod kontrole – Program prekogranične saradnje

Vrsta kontrole	Opis	Broj
D 5201	Kontrola dokumenata	2
D 5001	Kontrola računa	1

- CAP – kada su u pitanju vrste kontrola kojom su utvrđene nepravilnosti, uvidom u IMS dobijaju se sljedeći podaci:

Tabela br. 12: Vrsta/metod kontrole – Godišnji akcioni programi

Vrsta kontrole	Opis	Broj
D 5002	Kontrola prostorija operatera	1
D 5003	Provjera na licu mjesta	1
D 5999	ostalo	1
D 5101	Kontrola proizvoda	1

- SOPEES - kada su u pitanju vrste kontrola kojom su utvrđene nepravilnosti, uvidom u IMS dobijaju se sljedeći podaci:

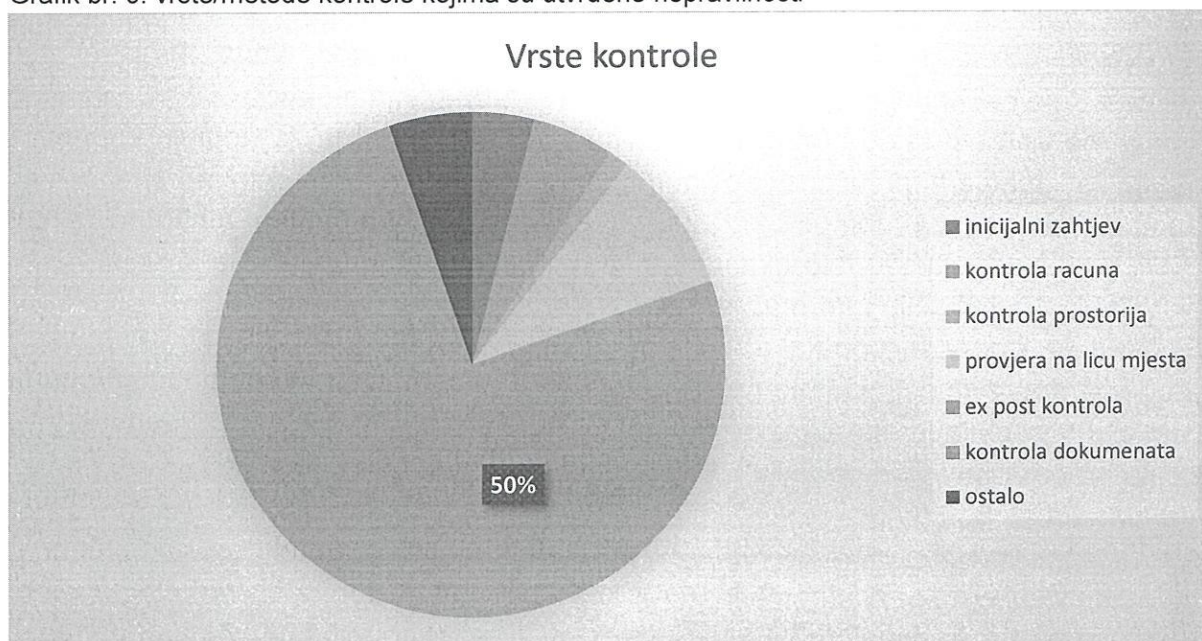
Tabela br. 13: Vrsta/metod kontrole-SOPEES

Vrsta kontrole	Opis	Broj
D 5201	Kontrola dokumenata	4
D 5999	Ostalo	2

Kontrola dokumenata je najčešća vrsta kontrole, sa ukupno 4 slučaja, što ukazuje na važnost pregleda dokumenata u procesu kontrole, što može biti ključno za osiguranje usklađenosti i transparentnosti. Ostale vrste kontrole imaju 2 slučaja, što ukazuje da postoje i drugi aspekti kontrole koji zahtijevaju pažnju, iako su manje učestali od kontrole dokumenata.

Gorenavedeni podaci o vrstama/metodi kontrole kojima su utvrđene nepravilnosti kumulativno se može prikazati na sljedeći način:

Grafik br. 9: vrste/metode kontrole kojima su utvrđene nepravilnosti



Kontrola dokumenata takođe je značajna, što sugeriše na važnost održavanja odgovarajuće dokumentacije tokom procesa kontrole radi osiguranja usklađenosti i transparentnosti. Kao što je i očekivano, u programima poput IPARD-a, provjera na licu mjesta je dominantna, zbog specifičnosti posla kojim se bavi IPARD agencija, dok je u programima prekogranične saradnje, kao što su Crna Gora - Kosovo i Crna Gora - Albanija, kontrola dokumenata i kontrola računa najznačajnije zastupljene vrste kontrole. U svakom slučaju, potrebno je naglasiti da je za svaku od navedenih kontrola potreban stručan i obučen kadar, kako bi se osigurao što veći kvalitet kontrola, koji je u interesu kako države Crne Gore i Evropske komisije, tako i samih korisnika EU sredstava.

7) Vrste nepravilnosti

- Regionalni razvoj - kada je riječ o vrstama nepravilnosti koje su uočene i prijavljene kroz implementaciju ove komponente, uvidom u sistem elektronske prijave nepravilnosti (IMS) mogu se dobiti sljedeći podaci:

Tabela br. 14: Vrste nepravilnosti koje su prijavljene kroz Regionalni razvoj

Šifra	Opis nepravilnosti	Broj
T11/00	Netačan ili nepotpun zahtjev za pomoć	1
T11/02	Proizvod, vrsta, projekat i/ili aktivnost koja ne ispunjava uslove za pomoć	9
T14/02	Netačna dokumentacija	1
T40/99	Ostale nepravilnosti koje se tiču javnih nabavki	9

Ovi podaci pokazuju da je najčešća nepravilnost „Proizvod, vrsta, projekat i/ili aktivnost koja ne ispunjava uslove za pomoć“ (T11/02), koja se javila u 9 slučajeva, što ukazuje na važnost stroge procjene i usklađenosti sa uslovima za dobijanje pomoći kako bi se izbjegle nepravilnosti i osigurala efikasna upotreba sredstava. „Netačan ili nepotpun zahtjev za pomoć“ (T11/00) i „Netačna dokumentacija“ (T14/02) se pojavljuju u po 1 slučaju, što ukazuje da postoji potreba za unapređenjem procesa prikupljanja i verifikacije informacija, kao i ažuriranjem dokumentacije, radi očuvanja tačnosti i pouzdanosti podataka kako bi se osigurala njihova tačnost i potpunost. Kategorija nepravilnosti „Ostale nepravilnosti koje se tiču javnih nabavki“ (T40/99) je uočena u 9 slučajeva, što ukazuje da postoji širok spektar mogućih nepravilnosti u vezi sa procesima javnih nabavki koje zahtijevaju pažnju i poboljšanja.

- Razvoj ljudskih resursa - Kada je riječ o vrstama nepravilnosti koje su uočene i prijavljene kroz implementaciju ove komponente, uvidom u sistem elektronske prijave nepravilnosti (IMS) mogu se dobiti sljedeći podaci:

Tabela br. 15: Vrste nepravilnosti koje su prijavljene kroz Razvoj ljudskih resursa

Šifra	Opis nepravilnosti	Broj
T11/02	Proizvod, vrsta, projekat i/ili aktivnost koja ne ispunjava uslove za pomoć	16
T14/00	Nedostaje dokaz ili nije dostavljen	3
T14/01	Nepotpuna dokumentacija	6
T14/02	Netačna dokumentacija	6
T90/99	Ostalo	2

Proizvod, vrsta, projekat i/ili aktivnost koja ne ispunjava uslove za pomoć (T11/02) sa 16 slučajeva je najčešća nepravilnost. Ovo ukazuje potrebu za jasnijim smjernicama i strožim kriterijumima za kvalifikaciju proizvoda, vrsta, projekata ili aktivnosti koje apliciraju za pomoć. Nepotpuna (T14/01) i netačna dokumentacija (T14/02) su podjednako zastupljene sa po 6 slučajeva. Ovo ukazuje na potrebu za boljom obukom korisnika u vezi sa pravilnim popunjavanjem i dostavljanjem dokumentacije, kao i na moguće unapređenje kontrolnih procedura za validaciju dokumenata. Problemi sa dokumentacijom (nedostajući dokazi, nepotpuna i netačna dokumentacija) ukupno čine 15 slučajeva. To je gotovo polovina svih nepravilnosti, što ukazuje na značajan prostor za poboljšanje u procesima prikupljanja i verifikacije dokumentacije. Implementacija automatizovanih sistema za prijem i provjeru dokumenata mogla bi značajno smanjiti ove nepravilnosti. Ostale nepravilnosti (T90/99) su najmanje učestale sa samo 2 slučaja, što ukazuje da većina problema spada u jasno definisane kategorije. Međutim, i dalje je važno analizirati ove slučajeve kako bi se identifikovali eventualni skriveni uzroci i preduzeli odgovarajući koraci za njihovo rešavanje.

- IPARD - kada je riječ o vrstama nepravilnosti koje su otkrivene i prijavljene kroz implementaciju IPARD programa, uvidom u sistem elektronske prijave nepravilnosti (IMS) mogu se dobiti sljedeći podaci:

Tabela br 16: Vrste nepravilnosti koje su prijavljene kroz IPARD

Naziv programa	Programski period	Šifra	Opis nepravilnosti	Broj
IPARD	2014-2020	T11/02	proizvod, vrsta, projekat i/ili aktivnost koja ne ispunjava uslove za pomoć	5
		T11/99	Ostale nepravilnosti koje se tiču samog zahtjeva (vidjeti modus operandi)	3
		T15/00	Proizvodnja ne odgovara specifikaciji	1
		T15/02	Netačno porijeklo	1
		T15/03	Netačno obračunata vrijednost	4
		T15/04	Nedovoljan kvalitet	6
		T15/05	Odstupanje u kvalitetu ili sadržaju	1
		T15/11	Neadekvatno skladištenje ili rukovanje	1
		T15/12	Fiktivno korišćenje ili procesuiranje	1
		T15/99	Ostale nepravilnosti koje se tiču proizvoda, vrste i/ili zemlje	1

	T16/04	Nepravilan raskid, prodaja ili smanjenje	1
	T16/06	Odbijanje kontrole, revizije, preispitivanja	1
	T16/09	Kršenje odredbi koje se tiču kofinansiranja	1
	T40/03/A	Neuskладjenost sa zadatim rokom dostave ponuda	1
	T40/12	Nejasna definicija predmeta ugovora	2
	T90/99	Ostalo...	2

Iz priloženih podataka može se vidjeti da su najznačajnije nepravilnosti one označene šiframa T15/04, T11/02 i T15/03. T15/04 se odnosi na nepravilnosti vezane za nedovoljan kvalitet proizvoda, a evidentirano ih je 6. To može ukazivati na nedostatke u procesu proizvodnje ili kontrolnih mehanizama. T11/02, sa 5 evidentiranih slučajeva, ukazuje na nepravilnosti vezane za proizvod, vrstu, projekat ili aktivnost koji ne ispunjavaju uslove za primanje pomoći. To ukazuje da su pojedini projekti ili aktivnosti odobreni ili sprovedeni bez poštovanja propisanih uslova programa. T15/03 se odnosi na nepravilno obračunate vrijednosti proizvoda ili aktivnosti, a evidentirano ih je 4. To može ukazivati na greške u finansijskom praćenju ili dokumentaciji. Ostale nepravilnosti, kao što su nedostaci u definiciji predmeta ugovora (T40/12), neuskладjenost sa zadatim rokovima dostave ponuda (T40/03/A) i druge, takođe su prisutne, ali u manjem obimu.

- Kada je riječ o vrstama nepravilnosti koje su uočene i prijavljene kroz implementaciju SOPEES programa, uvidom u sistem elektronske prijave nepravilnosti (IMS) mogu se dobiti sljedeći podaci:

Tabela br. 17: Vrste nepravilnosti koje su prijavljene kroz SOPEES

Šifra	Opis nepravilnosti	Broj
T16/10	Odbijanje povraćaja, nepotrošen ili nepropisno uplaćen iznos	1
T40/16	Nedostatak transparentnosti i/ili jednakog tretmana u toku evaluacije	4
T40/21	Konflikt interesa	2
T19/00	Konflikt interesa	2
T19/04	Pasivna korupcija	1

- Crna Gora- Kosovo i Crna Gora - Albanija - kada je riječ o vrstama nepravilnosti koje su uočene i prijavljene kroz implementaciju prekograničnih programa u

kojima učestvuje Crna Gora, riječ je, kako je već ranije navedeno, o 1 projektu koji je finansiran iz programa Crna Gora Kosovo, i o 2 projekta koji su finansirani iz programa Crna Gora Albanija. Uvidom u sistem elektronske prijave nepravilnosti (IMS) mogu se dobiti sljedeći podaci za ova 3 projekta:

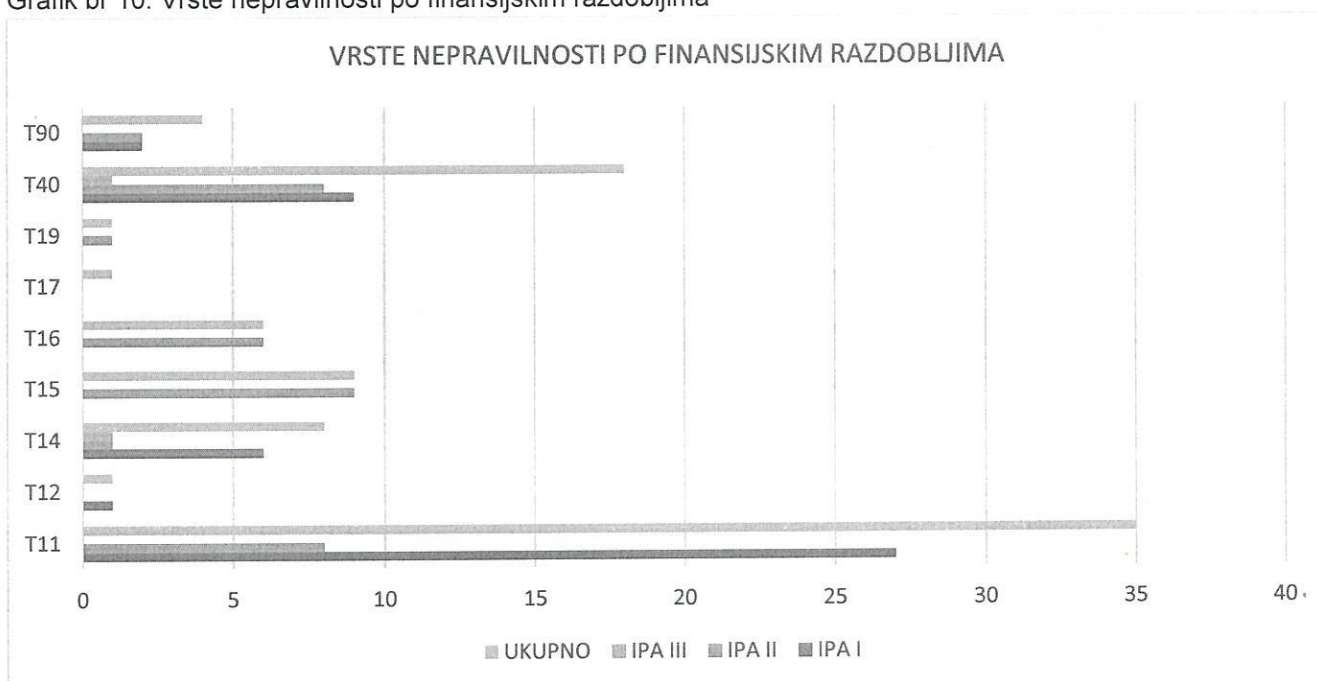
Tabela br. 18: Vrste nepravilnosti koje su prijavljene kroz programe prekogranične saradnje, u kojima Crna Gora učestvuje

Šifra	Opis nepravilnosti	Broj
T16/10	Odbijanje povraćaja, nepotrošen ili nepropisno uplaćen iznos	1
T14/00	Nedostaje dokaz ili nije dostavljen	1
T14/01	Nepotpuna dokumentacija	1

- Kroz godišnje akcione programe (CAP 2014 i CAP 2016) su prijavljena dva slučaja nepravilnosti. Ove nepravilnosti su klasifikovane šiframa: T17/00; T16/00 T16/01; T15/11; T12/03 – to jest: „Nepravilnost povezana sa krajnjom destinacijom, promjena dolaska robe“; „Aktivnost nije sprovedena“; „Aktivnost nije završena“; „Neadekvatno skladištenje ili rukovanje“ i „Operator/korisnik ne posjeduje zahtijevanu kvalifikaciju/kvalitet“.

Sve se ovo može prikazati i kumulativno, odnosno:

Grafik br 10: Vrste nepravilnosti po finansijskim razdobljima



Iz svega gore navedenog zaključuje se da u svim razdobljima najčešći razlog nastanka nepravilnosti je da proizvod, vrsta, projekat i/ili aktivnost ne ispunjavaju uslove za pomoć.

8) Iznos povraćaja iz državnog budžeta

Statističkim pregledom nepravilnosti koje su prijavljene kroz IMS mogu se dobiti podaci o iznosu povraćaja. Tačnije, može se utvrditi koji iznos nepravilnosti nije isplaćen korisniku (dio nepravilnosti koji nema finansijski uticaj i nije potrebno izvršiti povraćaj), a koji dio je isplaćen korisniku pa je zbog toga neophodno izvršiti povraćaj istog. Takođe, potrebno je naglasiti da i za dio nepravilnosti koja je isplaćena korisnicima iz EU dijela sredstava, država Crna Gora je ta koja je zadužena za izvršenje povraćaja, pa je shodno tome ovo trošak koji tereti nacionalni budžet.

Ovo je jasno navedeno Smjernicama za upravljanje nepravilnostima – „Međutim, ako se sredstva ne uspiju vratiti u roku određenom od strane NAO-a, iznos sredstava koji NAO mora vratiti Komisiji biće nadoknađen iz sredstava državnog budžeta. Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima moraju biti svjesna da će svaka utvrđena nepravilnost ili sumnja na prevaru, otkrivena u bilo kojem trenutku tokom sprovođenja programa, dovesti do povlačenja sredstava od strane Evropske komisije, pa je u tom smislu veoma važno poznavati i pridržavati se procedura o postupanju koje su dio priručnika tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, i osigurati da su i krajnji korisnici upoznati i da znaju primjenivati procedure i pravila koja su za njih mjerodavna, kako ne bi dolazilo do povraćaja sredstava.“

Podaci vezano za finansijski uticaj nepravilnosti i iznose povraćaja mogu se prikazati na sljedeći način:

Tabela br 19: Iznosi nepravilnosti sa finansijskom posljedicom i iznosi izvršenog povraćaja

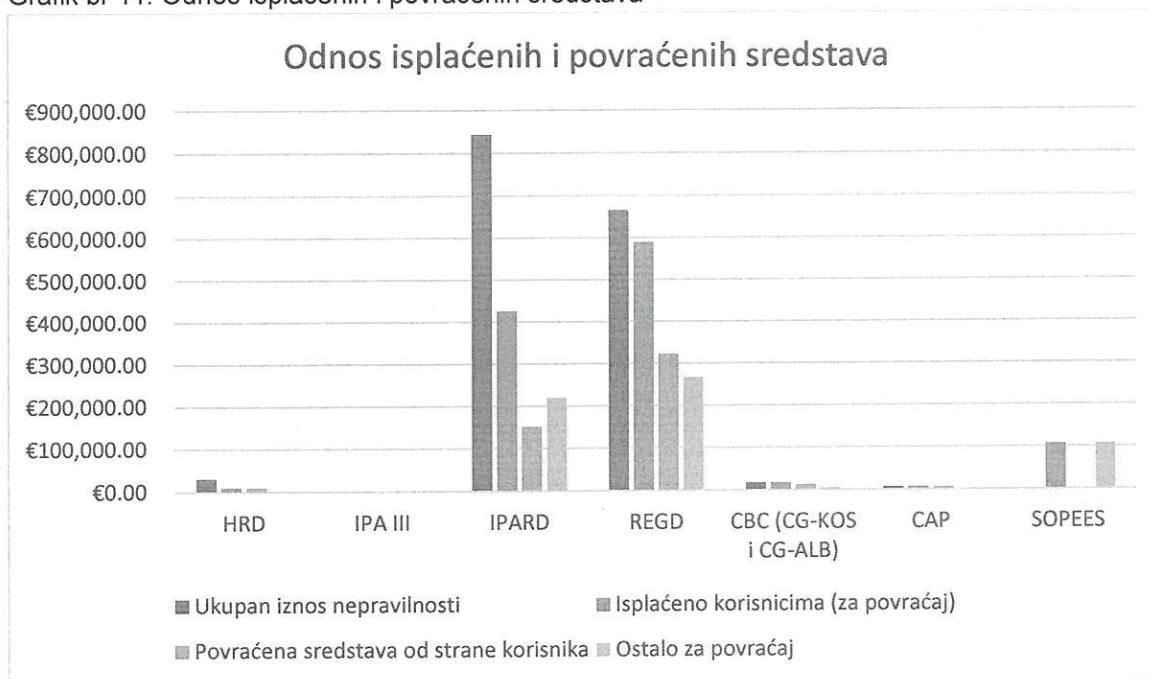
Komp.	Ukupan iznos nepravilnosti	Isplaćeno korisnicima (za povraćaj)	Povraćena sredstava od strane korisnika	Ostalo za povraćaj
HRD	30.569,00€	9.172,00€	9.172,00€	0€
IPA III	0€	0€	0€	0€
IPARD	843.003,87€	425.273,44€	151.078,49€	219.429,26€
REGD	664.695,85€	589.187,90€	322.290,90€	266.897,00€
CBC (CG-	16.883,56€	16.883,56€	12.254,16€	4.629,40€

KOS i CG-ALB)				
CAP	5.765,00€	5.765,00€	4.900,24€	864,76€
SOPEES	406.145,60€.	106.145,60€	0€	

Dakle, može se konstatovati da je ukupan iznos nepravilnosti koje su prijavljene kroz sve komponente **1.967.062,88€**, a da je od tog iznosa korisnicima isplaćeno **1.152.427,50€**, što predstavlja cifru za koju je potrebno izvršiti povraćaj. Do sada je povraćeno **499.495,55€**, dok preostali iznos koji treba naplatiti od korisnika iznosi **652.931,95€**.

Ovi podaci se grafički mogu prikazati na sljedeći način:

Grafik br 11: Odnos isplaćenih i povraćenih sredstava

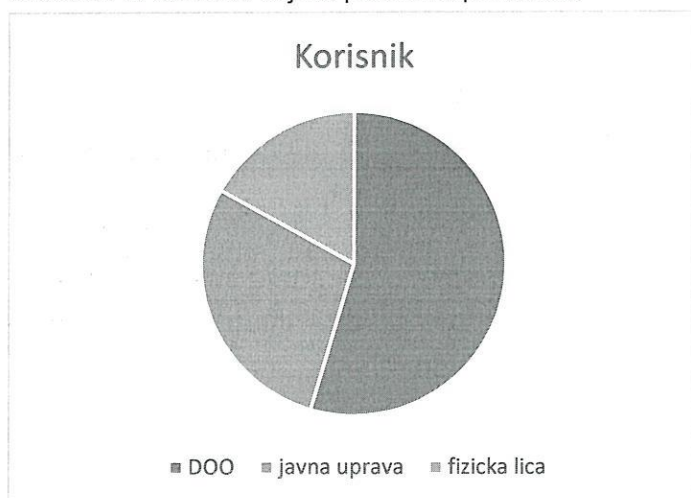


Ukupni iznos nepravilnosti ukazuje na značajan finansijski uticaj nepravilnosti na budžet i naglašava potrebu za efikasnim mehanizmima kontrole kako bi se smanjila mogućnost nepravilnosti i očuvao državni budžet. Iako su korisnicima već isplaćeni značajni iznosi, ostaje znatan dio za koji je potrebno izvršiti povraćaj što ukazuje na važnost efikasnog procesa povraćaja kako bi se osiguralo da sredstva budu iskorišćena na pravi način. Takođe, potrebno je istaći dosljednu primjenu procedura povraćaja bez obzira na izvor sredstava (EU sredstva ili sredstva iz državnog budžeta opredijeljena za IPA projekte), a što je ključno za očuvanje integriteta programa i povjerenja javnosti kada su u pitanju mehanizmi upravljanja EU sredstvima.

9) Korisnici/počinioci nepravilnosti

Kada je riječ o korisnicima/ekonomskim operaterima koji su počinili nepravilnosti možemo ih razvrstati na pravna i fizička lica. Pravna lica dalje možemo klasifikovati na DOO i institucije javne uprave. Od ukupnog broja nepravilnosti (77), pravna lica su počinila 64 (DOO – 42, a tijela javne uprave 22), dok su fizička lica počinila 13 nepravilnosti.

Grafik br.12 Korisnici koji su počinili nepravilnosti



Ovo ukazuje da službenici tijela javne uprave bolje poznaju procedure i da su projekti koje implementiraju državne institucije pod manjim rizikom od prevare i/ili nepravilnosti (iako nijesu u potpunosti bez rizika i postoji potreba za dodatnim kontrolama i usavršavanjem u ovom segmentu - promovisanje etike i integriteta u državnoj službi.). Takođe, imajući u vidu da su pravna lica (naročito DOO), izvor većine nepravilnosti, potrebne su dodatne mjere kontrole i nadzora nad aktivnostima pravnih subjekata, kao i dodatno obučavanje u smislu poznavanja procedura i podizanje svijesti svih zainteresovanih strana, kako bi se rizici od prevara smanjili i doveli na prihvatljiviji nivo.

10) Vremenski period između otkrivanja i prijavljivanja nepravilnosti

Ovaj kriterijum predstavlja zahtjev Evropske komisije i OLAFa, pa je samim tim i propisan od strane AFCOS kancelarije Smjernicama o prijavljivanju nepravilnosti, i Priručnikom o procedurama za IPA strukture. Naime, poglavljem V.2.Smjernica, pod nazivom: Vremensko ograničenje za utvrđivanje nepravilnosti, istaknuto je sljedeće: „Utvrđivanje nepravilnosti i donošenje zaključka o postojanju / nepostojanju nepravilnosti treba sprovesti u roku od **30 radnih dana od dana započinjanja postupka utvrđivanja** (postupak utvrđivanja nepravilnosti započinje u roku od 3

radna dana od ovjeravanja Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost). U posebnim i propisno opravdanim slučajevima taj se rok može produžiti uz prethodnu saglasnost NAO-a“.

Uvidom u IMS, dolazimo do podataka koji se odnose na vremenski raspon između datuma PACA⁹ i datuma prijavljivanja. Podaci su prikazani u sljedećoj tabeli:

Tabela br. 20: Vremenski raspon između PACA i datuma prijavljivanja u IMS

Izveštajni period	Do 1 mjesec dana	1-3 mjeseca	3 do 6 mjeseci	Preko 6 mjeseci
Ukupan broj prijavljenih nepravilnosti	3	16	27	31

Iz prikazanih podataka može se zaključiti da je većina nepravilnosti prijavljena nakon dužeg vremenskog perioda, s najvećim brojem prijava u kategoriji „preko 6 mjeseci“ (31 slučaj) i „3 do 6 mjeseci“ (27 slučajeva).

Ovo ukazuje da postoji značajno odstupanje od rokova koji su propisani procedurama, odnosno zahtjevima Evropske komisije i OLAF-a. Iako smjernice predviđaju postupak utvrđivanja nepravilnosti (30 radnih dana od početka postupka), stvarni podaci ukazuju na to da veliki broj nepravilnosti ostaje neprijavljen tokom dužeg vremenskog perioda, što može ukazati na poteškoće u otkrivanju nepravilnosti, administrativne-birokratske prepreke, ili nedostatak resursa i kapaciteta za brzu obradu sumnji na nepravilnosti.

U cilju poboljšanja ove situacije neophodno je obezbijediti dodatne obuke za službenike zaposlene u IPA strukturama, unaprijediti procedure za prijavljivanje i otkrivanje nepravilnosti, kao i povećati kapacitete Implementacionih agencija u cilju što efikasnije obrade prijave nepravilnosti. Pravovremeno utvrđivanje i prijavljivanje nepravilnosti ključno je za održavanje integriteta finansijskih tokova i povjerenja javnosti u sisteme upravljanja EU fondovima.

11) Broj nepravilnosti proisteklih iz administrativne /obračunske greške

Od 77 prijava nepravilnosti, pokazalo se da se 4 odnose na administrativnu/obračunsku grešku, te su shodno tome, finansijski uticaji ovih nepravilnosti veoma mali (od 2 do 7€). Kako je ovo u prethodnom periodu prepoznato,

⁹ PACA - Primarni upravni ili sudski zaključak - prvostepena ocjena u pisanoj formi nadležnog organa, upravnog ili sudskog, na osnovu određenih činjenica da je počinjena neka nepravilnost, bez obzira na to što postoji mogućnost da će se ovaj zaključak kasnije revidirati ili povući u daljem toku upravnog ili sudskog postupka

tako je sugerisano od strane Evropske komisije da se navedene greške ne prijavljuju putem IMS kao nepravilnosti, već da se unose u tzv. Registre nepravilnosti, kako bi postojao pisani trag o njima. Na ovaj način je izbjegnuto da se slučajevi sa veoma malim finansijskim uticajem unose u bazu podataka i tako utiču na statistički prikaz.¹⁰

12) Broj anonimnih prijava, kao i prijava iz „spoljnih izvora“

Od ukupno 77 utvrđenih nepravilnosti, samo 1 nepravilnost je utvrđena na osnovu sumnje koja je prijavljena od strane Jedinice za implementaciju projekata (PIU)¹¹. S obzirom na to da PIU pripremaju programska dokumenta i obezbeđuju podršku u programiranju i implementaciji na nivou ugovora, očekuje se da značajno doprinesu u uočavanju eventualnih neregularnosti i prijavljivanju sumnji na nepravilnost. Ovako nizak broj prijavljenih sumnji na nepravilnost od strane PIU ukazuje na potrebu za dodatnim obukama u cilju podizanja svijesti o značaju prijavljivanja nepravilnosti. Efikasnije prijavljivanje nepravilnosti je ključno za unapređenje transparentnosti i odgovornosti u sprovođenju projekata.

Dalje obuke i edukacije pomoći će službenicima PIU da bolje prepoznaju, prijavljuju i reaguju na nepravilnosti (obuke o relevantnim propisima, procedurama prijavljivanja, kao i identifikaciji potencijalnih nepravilnosti), što će doprinijeti efikasnosti projektnih aktivnosti kao i integritetu cjelokupnog sistema.

Takođe, potrebno je poboljšati komunikaciju između PIU i drugih relevantnih institucija kako bi se olakšalo prijavljivanje sumnji na nepravilnosti i razmjena informacija.

Jasna komunikacija može doprinijeti bržem otkrivanju i reagovanju na nepravilnosti. Sa tim ciljem, neophodno je napraviti jasnu komunikacionu strategiju za podizanje svijesti ne samo službenika javne uprave koji se bave implementacijom EU projekata, već i ukupne javnosti. Komunikacija, kao proces širenja i prenošenja informacija putem medija široj javnosti, koji je neophodan da bi šira javnost postala osjetljivija i svjesna potrebe borbe protiv bilo kakvog oblika nepravilnosti i prevara, veoma je važna u pretpristupnoj fazi u kojoj se nalazi Crna Gora. Dakle, potrebno je pomoći građanima da postanu svjesni svojih prava i obaveza u procesu evropskih integracija, te tako postanu aktivni učesnici procesa, od kog će koristiti imati kako u pretpristupnom

¹⁰ Napomena, u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Okvirnog finansijskog sporazuma o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore o modelima sprovođenja finansijske podrške EU Crnoj Gori u okviru Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III- Službeni list CG Međunarodni ugovori br.06/22, od 21.10.2022 godine) prag za izvještavanje iznosi 300,00 €.

¹¹ U skladu sa Smjernicama o upravljanju nepravilnostima: „Svi službenici tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima uključeni u sistem upravljanja i kontrole korišćenja IPA sredstava na svim nivoima radnih mjesta, mogu otkriti elemente nepravilnosti i dužni su upozoriti na to službenika za nepravilnosti u tijelu u kojem su zaposleni. Službenici za nepravilnosti su o tome dužni obavijestiti nadležnu Implementacionu agenciju. Sva tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima obavezna su obraćati pažnju na elemente nepravilnosti kod sprovođenja svojih redovnih aktivnosti.“

periodu, tako i nakon pristupanja. Pravovremenim i objektivnim informacijama građani treba da steknu jasno i konkretno razumijevanje odgovornosti i obaveza budućeg procesa integracija, kao i mogućnosti korišćenja finansijskih sredstava iz pretpristupne pomoći EU i načine prijavljivanja eventualnih sumnji na nepravilnosti i/ili prevare koje se mogu uočiti u ovom procesu.

13) Ukupan broj prijavljenih prevara

Od ukupnog broja slučajeva (77), četiri (4) slučaja su prijavljena kao sumnja na prevaru (sumnje na prevaru se u IMS softveru prijavljuju pod šifrom „IRQ3“). Od ovih slučajeva dva (2) su zatvorena, a ticala su se porijekla robe (potvrda o porijeklu robe, kao i carinska potvrda, ukazivali su da oprema potiče iz Kine), kao i pokušaja da se izvrši uticaj na članove evaluacione komisije kako bi dali prednost određenom ponuđaču. Kada su u pitanju dva (2) preostala slučaja, sva relevantna dokumentacija je, u skladu sa procedurama i Smjernicama o upravljanju nepravilnostima, upućena Vrhovnom državnom tužilaštvu na dalje postupanje. Radi se o potencijalnom konfliktu interesa, i neispunjavanju obaveza korisnika u skladu sa rokovima definisanim opštim uslovima koji regulišu ugovor o grantu.

Ovi podaci ukazuju na nedovoljan broj uočenih i prijavljenih slučajeva potencijalnih prevara, kao i potrebu za unapređenjem svih aktera IPA strukture u ovoj oblasti kako bi se povećala svijest o značaju prijavljivanja sumnji na prevaru i unaprijedili mehanizmi za otkrivanje i prijavljivanje takvih slučajeva. Neophodno je intenzivirati obuke i edukacije za sve članove IPA strukture, s posebnim fokusom na prepoznavanje indikatora prevara i nepravilnosti. Takođe, potrebno je unaprijediti komunikacione kanale i procedura za prijavljivanje sumnji na prevaru kako bi se osiguralo da svi slučajevi budu temeljno istraženi i adekvatno riješeni. Ovo će doprinijeti jačanju integriteta i transparentnosti u sprovođenju projekata finansiranih iz IPA fondova, te osigurati efikasnije korišćenje sredstava i ostvarivanje postavljenih ciljeva.

III SAMOPROCJENA TIJELA AFCOS SISTEMA IZLOŽENOSTI RIZICIMA OD PREVARE

Kao što je poznato, AFCOS sistem obuhvata:

- a) akreditovana tijela koja upravljaju i koriste sredstva iz pretpristupnog programa, a koja su obavezna izvještavati o nepravilnostima (*Struktura za izvještavanje o nepravilnostima*),
- b) tijela koja se bave suzbijanjem prevara, korupcije i nekog drugog oblika nepravilnosti u sistemu (*AFCOS mreža*) i

c) Ministarstvo finansija - Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara (*AFCOS kancelarija*), koje ima glavnu koordinativnu ulogu u sistemu, te predstavlja glavnu, i jedinu, kontakt tačku OLAF-u.

Ovom samoprocjenom su prikupljeni i prikazani podaci u pogledu izloženosti institucija AFCOS sistema rizicima od prevare, koje se mogu dogoditi prilikom implementacije projekata koji su implementirani iz EU sredstava.

Cilj ove samoprocjene je bio da se prikaže koliko je svaka institucija unutar AFCOS sistema sagledala i prepoznala rizike od potencijalnih prevara i nepravilnosti u svakodnevnom radu kada je riječ o sprovođenju ovih projekata. Naravno, institucije unutar IPA sistema upravljanja i kontrole su zbog svojih specifičnih nadležnosti u poziciji da jasnije sagledaju potencijalne rizike od institucija AFCOS mreže, koje se prirodom posla ne susrijeću svakodnevno sa zahtjevnom procedurom programiranja, ugovaranja i implementacije ovih projekata već imaju savjetodavnu i kontrolnu ulogu. Takođe, ova samoprocjena pokazuje koje su to trenutno mjere i kontrole koje svako tijelo sprovodi kako bi ublažili rizike koje trenutno prepoznaju.

Rezultat ove samoprocjene će predstavljati osnovu za izradu naredne Strategije. S tim u vezi, u periodu od decembra 2023. godine do kraja februara 2024. godine sve institucije AFCOS sistema su bile u obavezi da dostave AFCOS kancelariji popunjeni Alat za samoprocjenu izloženosti rizicima od prevare (u daljem tekstu „Alat“).

Korišćenje ovog Alata preporučuje Evropska komisija u okviru Smjernica „Procjena rizika od prevara i efikasne i srazmjerne mjere za borbu protiv prevara“. Navedeni Alat koncipiran je kao katalog rizika od prevara za poslovne procese koji su procijenjeni kao najrizičniji, kao i katalog preporučenih kontrola za ublažavanje ovih rizika (iz činjenice da korišćenje Alata preporučuje Evropska komisija proizlazi da su preporučene kontrole zapravo kontrole koje takođe preporučuje Evropska komisija).

Rizici od prevara procijenjeni su za poslovne procese koji su najrizičniji s aspekta izvršenja prevare, odnosno za poslovne procese u okviru kojih se donose finansijske odluke i u okviru kojih pojedinci imaju odlučujuću ulogu u donošenju odluka.

Uzimajući u obzir ove kriterijume, kao najrizičniji poslovni procesi u okviru implementacije projekata finansiranih iz IPA sredstava utvrđeni su:

- 1) selekcija/odabir projekata (donošenje odluke o tome koji projekti će biti finansirani odnosno kojim aplikantima će biti odobrena sredstva),
- 2) implementacija i provjera projekata (s posebnim naglaskom na nabavku koju sprovode korisnici sredstava EU i troškove rada koji se finansiraju iz fondova EU),
- 3) ovjeravanje i plaćanje,
- 4) direktna nabavka (nabavka finansirana sredstvima iz fondova EU koja se sprovodi za potrebe tijela sistema upravljanja i kontrole).

U okviru navedenog Alata, za svaki od gore navedenih poslovnih procesa prethodno su utvrđeni rizici od prevara i navedene su preporučene mjere (kontrole) za ublažavanje tih rizika, a zadatak tijela koja su procjenjivala izloženost ovim rizicima bio je da u okviru Alata, za rizike koji se odnose na njihov djelokrug rada, navedu primjenjuju li preporučene mjere (kontrole) ili alternativne mjere (kontrole) za ublažavanje navedenih rizika, te da procijene nivo rezidualnog rizika prevare (nivo izloženosti riziku koji postoji uprkos tome što se primjenjuju postojeće mjere/kontrole)

U slučaju da je nivo rezidualnog rizika od prevare procijenjena znatnom ili kritičnom, tijela su bila dužna navesti nove mjere/kontrole s ciljem ublažavanja tih rizika.

Svaka institucija imala je mogućnost da pored unaprijed utvrđenih rizika od prevare doda rizike prevare koje je sama utvrdila.

U nastavku su prezentovani rezultati analize procjena izloženosti rizicima od prevare prema funkcijama tijela u AFCOS sistemu, za svaki od gore navedenih poslovnih procesa.

a) Struktura za izvještavanje o nepravilnostima¹²

Poslovni proces „Selekcija/odabir projekata“

Kao pojedinačni rizici od prevara koji su svojstveni poslovnom procesu „Selekcija/odabir projekata“ utvrđeni su sljedeći:

¹² Struktura za izvještavanje o nepravilnostima učestvuje u pripremi tenderske dokumentacije i izboru projekata koji će biti finansirani iz IPA fondova, sklapa ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava s korisnicima tih sredstava, nadzire kako korisnici bespovratnih sredstava izvršavaju ugovore o dodjeli tih sredstava, svakodnevno sarađuju s korisnicima, u pogledu različitih aspekata implementacije ugovora

- Sukob interesa unutar Evaluacione komisije - članovi Evaluacione komisije namjerno utiču na ocjenjivanje i odabir ponuđača kako bi dali prednost određenom ponuđaču na način da mu se daje povlašćeni tretman tokom ocjenjivanja ili vršenjem pritiska na ostale članove Evaluacione komisije;
- Lažne izjave ponuđača - ponuđači podnose lažne izjave u prijavi, dovodeći Evaluacionu komisiju u zabludu da zadovoljavaju opšte i posebne kriterijume prihvatljivosti u svrhu odabira njihovog projektnog prijedloga;
- Dvostruko finansiranje - organizacija se prijavljuje za finansiranje istog projekta kod nekoliko fondova Evropske unije i/ili država članica, bez izjave o prijavljivanju na više izvora finansiranja.

Kada su u pitanju rizici iz navedenog poslovnog procesa, tijela Strukture za izvještavanje nepravilnosti su prepoznala da postoji određena izloženost, to jeste da postoji rizik od sukoba interesa unutar Evaluacione komisije (izloženost riziku su ocijenili u dijelu procjene ukupne izloženosti riziku od prevare)¹³. Međutim, tijela Strukture za izvještavanje nepravilnosti su ukupni rizik smanjili na prihvatljivi nivo (u najčešćem slučaju na nulu) iz razloga što se redovno sprovode navedene/preporučene kontrole koje služe da se rizici ublaže. Tako se može vidjeti da od dvadeset pet (25) kontrola koje se preporučuju, tijela Strukture za izvještavanje u prosjeku sprovode dvadeset (20) kontrola koje, po njihovoj procjeni, znatno ublažavaju navedene rizike, svodeći ih na prihvatljivi nivo (od 0 do 3). Samim tim, nijedno tijelo strukture za izvještavanje nije predložilo izradu potencijalnog Akcionog plana kojim bi eventualno ublažili i anticipirali određene rizike od prevara u navedenom poslovnom procesu.

Takođe, potrebno je istaći da su neke institucije u ovom poslovnom procesu prepoznale i neke rizike koji nisu bili prethodno navedeni. Tako je Jedinica za implementaciju projekata (PIU) u Ministarstvu unutrašnjih poslova kao dodatni rizik prepoznala „Nedostatak osoblja i podjela dužnosti“. Naime, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, u Odsjeku za evropske integracije i projekte predviđeno je sedam (7) radnih mjesta za poslove IPA, a ukupan broj zaposlenih je samo dva (2). To znači da više dokumenata priprema i odobrava isto lice, pa se shodno tome ne poštuje dvostruki potpis i ne obezbjeđuje princip četiri oka, što predstavlja rizik koji može dovesti do sukoba interesa ili neke druge prevarne radnje u procesu odabira projekata. Kao dodatna mjera kojom pomenuta PIU nastoji

o bespovratnim sredstvima, provjeravaju izvršenje ugovornih obaveza, nadziru napredak projekata, razmatraju sumnje na nepravilnosti i odlučuju o prihvatljivosti troškova tokom implementacije projekata. S obzirom na navedeni djelokrug poslova, upravo su Implementacione agencije te koje utvrđuju nepravilnosti i iniciraju finansijske korekcije na osnovu utvrđenih nepravilnosti, a u Crnoj Gori su to Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći-CFCU, IPARD agencija i Uprava za kapitane projekte.

¹³ Ukupna izloženost se dobija množenjem vjerovatnoće ostvarenja rizika i posljedice/uticaja koja proizlazi iz ostvarenja određenog rizika

da ublaži ovaj rizik navedeno je ponovno raspisivanje oglasa za najmanje jedno radno mjesto.

Poslovni proces „Implementacija i provjera projekata“

Kao pojedinačni rizici od prevara koji su svojstveni poslovnom procesu „Implementacija i provjera projekata“ utvrđeni su sljedeći:

- Sukob interesa između korisnika i ponuđača, odnosno davanje ili primanje mita zbog kojeg korisnik favorizuje određenog ponuđača;
- Izbjegavanje neophodnog konkursnog postupka od strane korisnika u cilju favorizovanja određenog ponuđača u dobijanju ili zadržavanju ugovora putem:
 - podijeljene kupovine ili
 - neopravdanog dodjeljivanja ugovora ili
 - nesprovođenja postupka nadmetanja ili
 - nepropisnog produženja ugovora;
- Manipulacija procesom nadmetanja od strane službenika institucije korisnika, favorizovanjem ponuđača u procesu nadmetanja kroz:
 - namještene specifikacije ili
 - objavljivanje podataka o ponudi ili
 - manipulaciju ponudama;
- Podnošenje ponuda od tajnog udruženja ponuđača – ponuđači manipulišu procesom takmičenja koji organizuje korisnik radi dobijanja ugovora u dosluhu sa drugim ponuđačima;
- Neuobičajeno određivanje cijene u okviru ponuda - ponuđač manipuliše konkurentskim procesom tako što u svojoj ponudi ne navodi određene troškove;
- Manipulisanje troškovima - izvođač manipuliše fakturama kako bi preračunao ili ponovo naplatio nastale troškove (dvostruki troškovi potraživanja od strane jednog izvođača ili lažne, prekomjerne ili duple fakture);
- Neisporuka ili zamjena proizvoda - izvođači krše ugovorne uslove neisporukom ugovorenih proizvoda ili ih mijenjaju i zamjenjuju proizvodima slabijeg kvaliteta (zamjena proizvoda ili nepostojanje proizvoda ili nesprovođenje radnje u skladu sa ugovorom);
- Izmjene postojećeg ugovora - korisnik i izvođač mogu tajno da se dogovore i izmijene postojeći ugovor dodavanjem povoljnijih uslova za treća lica u mjeri u kojoj prvobitna odluka iz procesa nabavke više ne važi;
- Precjenjivanje kvaliteta aktivnosti i/ili ljudskih resursa - izvođač namjerno precjenjuje kvalitet aktivnosti i/ili ljudskih resursa kako bi ih prikazao kao

prihvatljivi trošak (nedovoljno kvalifikovana radna snaga ili neprecizan opis aktivnosti koje se obavljaju);

- Lažni troškovi rada – izvođač/korisnik namjerno prijavljuje lažne troškove rada za aktivnosti koje uopšte nisu obavljene ili nisu obavljene u skladu sa ugovorom (lažni troškovi rada, ili lažno prikazani prekovremeni rad, ili netačno prikazani radni sati, ili potraživani troškovi nepostojećeg osoblja, ili potraživani troškovi osoblja za aktivnosti sprovedene nakon perioda implementacije);
- Pogrešna alokacija troškova rada za konkretne projekte - korisnik svjesno pogrešno raspoređuje troškove osoblja između projekata koji se finansiraju iz fondova EU i drugih izvora finansiranja.

Kada su u pitanju rizici iz navedenog poslovnog procesa, tijela Strukture za izvještavanje nepravilnosti su prepoznala da postoji određena izloženost, ali su ukupni rizik smanjili na prihvatljivi nivo (u najčešćem slučaju na nulu) iz razloga što se redovno sprovode navedene/preporučene kontrole koje služe da se rizici ublaže. Tako se može vidjeti da je IPARD agencija prepoznala veću izloženost rizicima broj sedam (neisporuka ili zamjena proizvoda), osam (izmjene postojećeg ugovora) i deset (lažni troškovi rada) ali da je, obzirom da sprovodi preporučene kontrole, ove specifične rizike smanjila na nulu. Takođe, Uprava za kapitalne projekte je ukupnu izloženost rizicima iz ovog poslovnog procesa ocijenila kao visoku (za svaki rizik procjena je 16) ali je, obzirom da je ocijenila efektivnim preporučene kontrole koje se sprovode za ublažavanje ovih rizika, njihov rezidualni dio nakon sprovedenih kontrola smanjila na prihvatljiv nivo (najčešće na nulu), pa shodno tome nisu predložene eventualne dodatne kontrole.

Poslovni proces „Ovjeravanje i plaćanje“

Kao pojedinačni rizici prevare koji su svojstveni poslovnom procesu „Ovjeravanje i plaćanje“ za utvrđeni su sljedeći:

- Nepotpun/neprikladan postupak upravljanja provjerama - zbog nedostatka potrebnih vještina i resursa u tijelu sistema upravljanja i kontrole, upravljanje provjerama možda neće pružiti odgovarajuću garanciju da nije počinjena prevara;
- Sukob interesa unutar tijela sistema upravljanja i kontrole – zaposleni mogu biti u sukobu interesa koji ima nepoželjan uticaj na odobravanje plaćanja za određene korisnike.

Kada su u pitanju rizici iz navedenog poslovnog procesa, PIU nisu prepoznale izloženost navedenim rizicima, obzirom da imaju ulogu sprovođenja projekata, a da nemaju zadatke koji su direktno vezani za ovjeravanje i plaćanje. Međutim, u skladu

sa svojim nadležnostima, Direkcija za nacionalni fond je prepoznala rizik da zbog nedostatka potrebnih vještina i resursa u NFD-u, upravljanje provjerama možda neće pružiti odgovarajuću garanciju da nije počinjena prevara. Međutim, kako je navedeno da NFD sprovodi sve preporučene kontrole¹⁴ (13), tako je ovaj rizik smanjen na prihvatljivi nivo (2) i u skladu s tim nisu preporučene dodatne kontrole.

Poslovni proces „Direktna nabavka“

Kao pojedinačni rizici prevare koji su svojstveni poslovnom procesu „Direktna nabavka“ za utvrđeni su sljedeći:

- Izbjegavanje potrebnog konkurentskog postupka/postupka nadmetanja - službenik tijela sistema upravljanja i kontrole izbjegava neophodni postupak nadmetanja kako bi favorizovao određenog ponuđača u dobijanju ili zadržavanju ugovora putem:
 - nesprovođenja postupka javnog nadmetanja ili
 - podijeljene nabavke ili
 - neopravdane dodjele jednom ponuđaču ili
 - nepravilnim produženjem ugovora;
- Manipulacija konkurentskim postupkom/postupkom nadmetanja - službenik sistema upravljanja i kontrole favorzuje ponuđača u postupku nadmetanja putem:
 - namještene specifikacije ili
 - objavljivanjem podataka ponude ili
 - manipulacije ponudama;
- Neprijavljeni sukob interesa ili davanja ili primanja mita - službenik sistema upravljanja i kontrole favorzuje ponuđača jer:
 - postoji sukob interesa ili
 - je dat ili primljen mito.

¹⁴Neke od preporučenih kontrola su: NFD ima pisane procedure i sveobuhvatne kontrolne liste za verifikacije menadžmenta; Uzorkovanje korisnika i transakcija koje treba verifikovati zasniva se na procjeni rizika; Službenici koji vrše ovjeravanje troškova su kvalifikovani/obučeni i redovno pohađaju obuke u vezi sa nepravilnostima i prevarama; Revizorsko tijelo vrši revizije potvrda o troškovima koje vrši NFD, osiguravajući da su obavljene u skladu sa relevantnim smjernicama i standardima; Postoji jasna definicija, dodjela i razdvajanje funkcija između i unutar IA/HOS/NFD; Postoje adekvatne procedure u kancelariji za podršku NAO-a za praćenje efektivne implementacije zadataka koje obavljaju IA.;NFD vodi adekvatnu računovodstvenu evidenciju u elektronskoj formi; Revizorski trag u okviru NFD-a omogućava usaglašavanje rashoda prijavljenih Komisiji sa izjavama dobijenim od IA/HOS kancelarije; NFD pregleda izvještaje koje je sastavila IA/HOS kancelarija; NFD pregleda rezultate svih revizija; NFD osigurava da se rezultati ovih pregleda pravilno uzimaju u obzir; NFD usaglašava i vrši aritmetičku provjeru zahtjeva za plaćanje; NFD ima pisane procedure i sveobuhvatne kontrolne liste za verifikacije finansijskog upravljanja.

Kada su u pitanju rizici iz navedenog poslovnog procesa, tijela Strukture za izvještavanje nepravilnosti nisu prepoznala izloženost nijednom od navedenih rizika (ukupna izloženost za sve rizike, svih tijela koja su učestvovala u popunjavanju Alata je 0).

b) AFCOS mreža¹⁵

U cilju što efikasnije i svrsishodnije procjene, AFCOS kancelarija je tijelima AFCOS mreže dostavila Alat za procjenu sistemskih rizika, koji sadrži unaprijed prepoznate najčešće rizike, strukturirane prema fazama ciklusa upravljanja nepravilnostima (sprječavanje nepravilnosti, otkrivanje nepravilnosti, postupanja u pogledu nepravilnosti, izvještavanje o nepravilnostima i praćenje postupanja po prijavljenim nepravilnostima.).

Zadatak tijela AFCOS mreže bio je da prepoznaju sistemske rizike, izvijeste o sprovedenim kontrolama za njihovo ublažavanje i predlože dodatne kontrole za dalju redukciju rezidualnih rizika. Takođe, trebali su procijeniti izloženost sistemskim rizicima, uključujući rizike da prevare/nepravilnosti ne budu pravilno klasifikovane, prijavljene nadležnim organima ili da ne budu preduzete korektivne mere. Dakle, radi se o rizicima koji mogu ugroziti funkcionisanje AFCOS-sistema, odnosno postizanje njegovih ciljeva.

Ministarstvo evropskih poslova, Vrhovno državno tužilaštvo i Uprava prihoda i carina nisu dostavili popunjeni Alat za procjenu sistemskih rizika. Revizorsko tijelo, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije su dostavili popunjeni Alat za procjenu sistemskih rizika, ali nisu prepoznali nijedan sistemski rizik pa, samim tim, ni dodatne mjere kontrole.

Kada je riječ o ostalim tijelima, rizici koji su procijenjeni kao prioritetni su sljedeći:

¹⁵ AFCOS mrežu čine institucije/tijela koja se bave suzbijanjem prevara, korupcije ili nekog drugog oblika nezakonitih aktivnosti i to: Ministarstvo pravde, Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava policije, Uprava prihoda i carina, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstva unutrašnjih poslova, Revizorsko tijelo, Agencija za sprječavanje korupcije, Ministarstva finansija/AFCOS kancelarija i Direktorat za upravljačku strukturu. Zadaci tijela AFCOS mreže su da pružaju savjetodavnu pomoć institucijama Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, sarađuju sa AFCOS kancelarijom i OLAF-om vezano za pitanja zaštite finansijskih interesa EU, predlažu zakonodavne i druge mjere s ciljem efikasne zaštite finansijskih interesa Evropske unije EU i učestvuju u treninzima vezano za borbu protiv prevara i nepravilnosti. Dakle, uloga tijela AFCOS mreže je preventivna i savjetodavna.

1. rizici od grešaka ili kašnjenja u sprovođenju radnih procesa vezanih za nepravilnosti i sumnje na prevaru zbog neadekvatnosti ljudskih resursa (neadekvatno planiranje ljudskih resursa),
2. rizici od propusta ili kašnjenja u postupanjima vezanim za nepravilnosti i sumnje na prevaru zbog neadekvatnog informisanja i komunikacije unutar AFCOS-sistema,
3. rizici od neadekvatnog otkrivanja i postupanja u pogledu prevara i nepravilnosti zbog loše organizacione kulture.

Kada su u pitanju konkretni rizici, kao i tijela AFCOS mreže koja su prepoznala sistemsku izloženost ovim rizicima, ali i Akcionim planom predložila dodatne kontrole za njihovo ublažavanje, tabelarno se može prikazati sljedeće:

Tabela br. 21: Sistemski rizici prepoznati od Agencije za sprječavanje korupcije

Agencija za sprječavanje korupcije	
Rizici vezani za ljudske resurse	Predložene dodatne kontrole
Zbog neadekvatnog planiranja ljudskih resursa može doći do preopterećenosti postojećih službenika te kašnjenja i grešaka u sprovođenju radnih procesa	<ol style="list-style-type: none"> 1) Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije i donijeti kadrovski plan 2) Popuniti upražnjena radna mjesta u skladu sa sistematizacijom
Zbog odlaska zaposlenog na novo radno mjesto radi boljih uslova rada može doći do preopterećenosti postojećih zaposlenih, što može dovesti do kašnjenja i/ili grešaka u sprovođenju radnih procesa	Donijeti Strategiju razvoja ljudskih resursa sa akcionim planom za njegovu realizaciju, uz podršku Savjeta Evrope
Rizici vezani za komunikaciju	Predložene dodatne kontrole
Zbog nedovoljne prepoznatljivosti uloge AFCOS mreže u javnosti, nedovoljnog povjerenja u institucije ili nepoznavanja mehanizma prijave sumnji na nepravilnost anonimnim putem, potencijalni prijavitelji nisu skloni prijaviti nepravilnosti, odnosno sumnje na prevaru, ili ne pružaju adekvatne informacije kako bi se mogao započeti postupak utvrđivanja nepravilnosti	Uskladiti nacionalno zakonodavstvo u pogledu zaštite zviždača sa EU Direktivom 2019/1937

Tabela br. 22: Sistemski rizici prepoznati od Direktorata za upravljačku strukturu

Direktorat za upravljačku strukturu	
Rizici vezani za organizacionu kulturu	Predložene dodatne kontrole
<p>Službenici sistema upravljanja i kontrole rade u organizacionoj kulturi u kojoj manjkaju etičke vrijednosti, odnosno ne postoji svijest o pojedinačnoj odgovornosti, rukovodstvo ne vodi računa o postojanju ličnog primjera, pa se čini da organizaciona kultura toleriše konflikt interesa. Navedeno može pružiti opravdanje za počinjenje prevara što u krajnjem može dovesti do negativnog finansijskog učinka i negativne reputacije.</p>	<p>Uvesti u procedure na nivou institucije imenovanje službenika, sa odgovarajućim kompetencijama, zaduženog za praćenje primjene Etičkog kodeksa u tijelu, promovisanje etičkog ponašanja u međusobnim odnosima državnih službenika te odnosima službenika prema građanima; primanje pritužbi službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje službenika, sprovođenje postupka ispitivanja da je pritužba osnovana i vođenje evidencije o primljenim pritužbama. Procedurama definisati zaduženja imenovanog službenika za praćenje primjene Etičkog kodeksa.</p>
Rizici vezani za komunikaciju	Predložene dodatne kontrole
<p>Neadekvatna provjera dvostrukog finansiranja EU projekata, zbog nepostojanja jedinstvene baze EU projekata, što može dovesti do zloupotrebe, finansiranjem iz više izvora.</p>	<p>Stvaranje jedinstvene elektronske baze podataka projekata finansiranih iz EU podrške i omogućavanje pristupa istoj za IPA službenike koji rade na provjeri dvostrukog finansiranja. Uvođenje u MoP obaveze IPA službenika da vrše ovu vrstu kontrole.</p>
<p>Provjera povezanosti lica u smislu konflikta interesa, kada je u pitanju sprovođenje kontrola na licu mjesta, nije adekvatna i može dovesti do prihvatanja neopravdanih troškova i drugih nepravilnosti.</p>	<p>Propisivanje procedure komunikacije među IPA tijelima za provjeru povezanosti lica koja sprovode kontrolu na licu mjesta sa licima koja su subjekt kontrole, prije zvaničnog izdavanja autorizovane forme za sprovođenje kontrole. Uvođenje u procedure Izjave da lica koja sprovode kontrole i lica čiji je rad predmet kontrole nisu povezana.</p>

c) Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara - AFCOS kancelarija

Kao što je navedeno, AFCOS kancelarija ima koordinativnu ulogu između tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS mreže, i predstavlja glavnu kontakt tačku OLAF-u u Crnoj Gori. Takođe, zadaci AFCOS kancelarije uključuju: izradu, koordinaciju i sprovođenje nacionalne strategije za borbu protiv prevara; iniciranje potrebnih zakonodavnih i administrativnih usklađivanja, kojima je cilj obezbjeđivanje efikasne zaštite finansijskih interesa EU-a; obezbjeđivanje saradnje i razmjene informacija između nacionalnih tijela državne uprave, istražnih tijela i tijela krivičnog progona, kao i između tih tijela i OLAF-a, u slučajevima sumnje na prevare i nepravilnosti koje štetno utiču na finansijske interese EU-a, kao i u slučajevima kada OLAF sprovodi administrativnu istragu na teritoriji Crne Gore; izradu metodologije upravljanja rizicima nepravilnosti i prevara te koordinaciju procesa upravljanja rizicima u skladu s navedenom metodologijom; definisanje potreba za usavršavanjem kako službenika AFCOS kancelarije tako i službenika tijela AFCOS sistema, itd.

U skladu sa svojim nadležnostima, AFCOS kancelarija je izvršila samoprocjenu izloženosti sistemskim rizicima, koristeći već pomenuti Alat za procjenu sistemskih rizika. Kao značajan rizik koji je prepoznala jeste rizik da nepravilnosti ne budu otkrivene i klasifikovane, odnosno utvrđene kao takve, zbog propusta u obavljanju kontrola koji mogu proizaći iz nepoznavanja propisa, nerazumijevanja koncepta nepravilnosti, neiskustva, smanjene saradnje između službenika u okviru pojedinih institucija Strukture za izvještavanje o nepravilnostima kao i usljed neodgovarajućeg upravljanja ljudskim potencijalima koje najčešće nastaje zbog prevelikog radnog opterećenja menadžera projekta.

Dodatni rizik koji je primijećen jeste da nepravilnosti ne budu prijavljene u skladu s propisima Evropske unije i nacionalnim pravnim propisima zbog neadekvatnog pravnog okvira kojim nisu jasno utvrđene nadležnosti pojedinih institucija AFCOS sistema.

Takođe, AFCOS kancelarija procijenila je znatnim rizik da nepravilnosti ne budu otkrivene zbog propusta u obavljanju kontrola. Ti propusti mogu proizaći iz nedovoljnog poznavanja ili razumijevanja propisa, koji su brojni i složeni, te nerazumijevanja koncepta nepravilnosti zbog nedovoljnog iskustva službenika sistema upravljanja i kontrole, ali i smanjene saradnje službenika unutar pojedinog tijela (na primjer, službenika zaduženih za poslove finansija i računovodstva, menadžera projekata i službenika za nepravilnosti). Ovaj rizik usko je vezan za problematiku upravljanja ljudskim resursima koja se odražava u (pre)velikom radnom opterećenju menadžera projekata i velikoj fluktuaciji službenika u sistemu upravljanja i kontrole.

Dodatno, AFCOS kancelarija je znatnim procijenila i rizik da se na temelju registara nepravilnosti i izvještaja o nepravilnostima (zbog njihove manjkavosti čiji su uzrok loša uputstva, neiskustvo ili propusti službenika Strukture za izvještavanje o nepravilnostima), odnosno baze podataka o nepravilnostima (zbog njihove manjkavosti i nepouzdanosti čiji je uzrok loš kvalitet ulaznih informacija i/ili propusti službenika), ne mogu dobiti pouzdane informacije o vrstama nepravilnosti, načinu njihovog otkrivanja i finansijskoj statistici. Navedeno onemogućuje utvrđivanje osjetljivih oblasti (poslovnih procesa i/ili aktivnosti, korisnika, tijela sistema upravljanja i kontrole) i utvrđivanje odgovarajućih preventivnih, ali i korektivnih mjera. Naime, kvalitetne baze podataka predstavljaju institucionalno znanje i omogućuju učenje na temelju iskustva bilo izradom smjernica za postupanje, izradom zbirki slučajeva nepravilnosti ili izlaganjima na radionicama.

Konačno, kada su u pitanju rizici vezani za pravni osnov, AFCOS kancelarija je procijenila da je zbog nedovoljno uspostavljenog pravnog okvira (Odredbe Zakona o krivičnom postupku su nejasne i zahtjevne i potrebna je dodatna usklađenost sa PIF Direktivom), onemogućeno djelotvorno procesuiranje slučajeva sumnje na prevaru na štetu finansijskih interesa EU, što može imati negativan učinak na nacionalni budžet, kao i na ugled države.

Kada su u pitanju konkretni rizici koje je AFCOS kancelarija prepoznala kao systemske, kao i dodatne kontrole koje je Akcionim planom predložila za njihovo ublažavanje, tabelarno se može prikazati na sljedeći način:

Tabela br. 23: Systemski rizici prepoznati od AFCOS kancelarije

Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara - AFCOS kancelarija	
Rizici vezani za ljudske resurse	Predložene dodatne kontrole
Zbog neiskustva i nedostatka potrebnih znanja zaposlenih, nepravilnosti nisu spriječene, otkrivene, nisu utvrđene kao takve ili nisu preduzete potrebne radnje u pogledu utvrđene nepravilnosti/sumnje na prevaru.	Potrebno je uraditi novu analizu obuka za IPA službenike, kao i izraditi novi Katalog treninga i Plan obuka. Uprava za upravljanje ljudskim resursima, uz saradnju sa AFCOS kancelarijom, treba da uvrsti modul obuka na temu prevara i nepravilnosti koje se javljaju pri implementaciji IPA projekata, upotrebe IMS-a, upravljanja rizicima od prevara itd.
Rizici vezani za komunikaciju	Predložene dodatne kontrole
Nejasni su uloga i zadaci pojedinih tijela AFCOS mreže vezano za zaštitu finansijskih interesa EU, što može dovesti do otežane komunikacije među	Potpisivanje Protokola o saradnji sa VDT-om i kreiranje jasnih procedura o dužnostima svih tijela AFCOS mreže u slučaju dolaska OLAF-ovih istražitelja u

njima, a time i do smanjene efikasnosti u suzbijanju prevara i nepravilnosti.	kontrolu privrednih subjekata u Crnog Gori.
Zbog nedovoljne prepoznatljivosti uloge AFCOS mreže u javnosti, nedovoljnog povjerenja u institucije ili nepoznavanja mehanizma prijave sumnji na nepravilnost anonimnim putem, potencijalni prijavitelji nisu skloni prijaviti nepravilnosti, odnosno sumnje na prevaru, ili ne pružaju adekvatne informacije kako bi se mogao započeti postupak utvrđivanja nepravilnosti	Izrada Komunikacione strategije, izrada brošura i letaka za upoznavanje javnosti sa primjerima prevara i nepravilnosti i drugim bitnim informacijama.
Rizici vezani za resurse i pravni osnov	Predložene dodatne kontrole
Zbog nedovoljno uspostavljenog pravnog okvira, što se, između ostalog, manifestuje u neadekvatnom opisu krivičnog djela, onemogućeno je djelotvorno procesuiranje slučajeva sumnje na prevaru na štetu finansijskih interesa EU. Rezultat navedenog može biti negativan učinak na nacionalni budžet, kao i na ugled države.	Potrebno je preduzeti niz aktivnosti kako bi se izvršila analiza usklađenosti odgovarajućih zakona, podzakonskih akata i drugih odredbi sa tkz. PIF Direktivom ¹⁶ . Na osnovu rezultata analize utvrditi potrebu za unapređenjem normativnog okvira u svrhu usklađivanja Krivičnog zakonika CG sa PIF Direktivom, odnosno, usvajanje izmjena postojećih propisa.
Odredbe Zakona o krivičnom postupku su nejasne i zahtjevne, čime je otežana njihova primjena. Uopšteno, složenost pravila i brojnost propisa koji se primjenjuju u radu istražnih tijela, njihova česta i nedovoljno kvalitetna izmjena može dati rezultat u neblagovremenom, neadekvatnom i nekvalitetnom izvršavanju postavljenih zadataka, što u krajnjem može imati negativan učinak na ugled institucije i na nacionalni budžet.	Potrebno je preduzeti niz aktivnosti kako bi se izvršila analiza usklađenosti odgovarajućih zakona, podzakonskih akata i drugih odredbi sa tkz. PIF Direktivom. Na osnovu rezultata analize utvrditi potrebu za unapređenjem normativnog okvira.

¹⁶ Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskog parlamenta i Savjeta, od 5. jula 2017. o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa Unije krivičnopravnim sredstvima

IV ZAKLJUČAK

Na osnovu obrade statističkih podataka iz Elektronskog sistema za prijavljivanje nepravilnosti (IMS), koji su predstavljeni po kriterijumima, mogu se, u odnosu na svaki kriterijum pojedinačno, donijeti određena zapažanja, to jest zaključci:

- Ukupan broj prijavljenih nepravilnosti (77) pokazuje da je Crna Gora uspostavila solidan revizorski trag u zaštiti finansijskih interesa EU i mehanizam kontrole sredstava iz pretpristupnih fondova. Međutim, poslednji PIF Dokument¹⁷ otkriva da je Crna Gora statistički neprepoznatljiva zbog malog broja prijavljenih nepravilnosti i njihovog iznosa. U relativnim brojkama (s obzirom na veličinu i broj stanovnika), poređenje je negativno čak i u odnosu na države slične veličine i broja stanovnika¹⁸.
- Finansijski iznos prijavljenih nepravilnosti po komponentama je takođe veoma nizak, što ukazuje da Struktura za izvještavanje o nepravilnostima nije u potpunosti efikasna da otkrije i utvrdi nepravilnost¹⁹.
- Većinu nepravilnosti otkriva Revizorsko tijelo, što ukazuje na značajan prostor za unapređenje kapaciteta službenika Strukture za izveštavanje o nepravilnostima u efikasnijem otkrivanju i identifikaciji slučajeva nepravilnosti.
- Statistička analiza prijavljenih nepravilnosti pokazuje da se najveći broj nepravilnosti utvrđuje neposredno prije i nakon plaćanja, što ukazuje na slabost preventivnih mehanizama. Potrebno je raditi na jačanju otkrivanja nepravilnosti prije plaćanja kako bi se smanjila potreba za povraćajem sredstava, što bi takođe smanjilo troškove iz nacionalnog budžeta.
- Ipak, primjetno je da je veliki broj nepravilnosti utvrđen administrativnom kontrolom, što pokazuje da Implementacione agencije svakodnevno obavljaju svoj posao na odgovarajući način. Takođe, razlozi za sprovođenje kontrola su raznovrsni, ukazujući na fleksibilnost i adaptivnost Implementacionih agencija, koje koriste različite pristupe prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja.

¹⁷ Dokument Evropske komisije-Statistička evaluacija nepravilnosti prijavljenih za 2022. godinu (https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2023-07/pif-report-2022-statistics_en.pdf): sopstveni resursi, poljoprivreda, pretpristupnih fondova.

¹⁸ Kosovo, Sjeverna Makedonija, Albanija

¹⁹ Postoji značajan broj slučajeva nepravilnosti čiji su iznosi niski (od 200,00 do 1.000,00 €)

- Iako je statistička baza za ocjenu sistema upravljanja i kontrole mala, može se zaključiti da tijela koja sprovode kontrolu to rade na zadovoljavajući način, koristeći različite metode.
- Kada analiziramo statističku bazu sa aspekta vrste počinjenih nepravilnosti, uviđamo da je najčešća nepravilnost neprihvatljivi trošak, tačnije da proizvod, vrsta, projekat i/ili aktivnost ne ispunjavaju uslove za pomoć. Ovo podrazumijeva da korisnici najčešće nisu dovoljno upoznati sa procedurama pravilnog korišćenja dobijenih sredstava, pa je u ovom dijelu potrebna dodatna podrška od strane Jedinica za implementaciju projekata PIU, kako bi se dobijena sredstva implementirala na efikasniji način, što bi imalo pozitivan finansijski efekat, kako na same korisnike, tako i na budžet.
- Uvidom u statističke podatke dobijene iz IMS vezane za stopu povraćaja zaključuje se da značajan procenat izvršenog povraćaja, međutim potrebno je raditi na daljem unapređenju ovog procesa, pogotovo imajući u vidu da ukoliko Implementaciona agencija/NAO ne uspije u predviđenom roku vratiti sredstva od korisnika kao bi bila vraćena Evropskoj komisiji, ona će biti nadoknađena iz sredstava državnog budžeta. Dakle, napredak u ovoj oblasti imao bi direktan pozitivan finansijski uticaj, kroz smanjenje tereta za državni budžet.
- Na osnovu podataka o počiniocima nepravilnosti, evidentno je da su pravna lica, posebno DOO, odgovorna za većinu nepravilnosti, što ukazuje na potrebu pojačanih kontrola i dodatne obuke kako bi se smanjio rizik od prevara/nepravilnosti. Istovremeno, ni tijela javne uprave nisu u potpunosti imuna na nepravilnosti, pa je neophodno dalje promovisanje etike i integriteta među državnim službenicima.
- Značajno kašnjenje u prijavljivanju nepravilnosti u odnosu na propisane rokove ukazuje na potrebu za dodatnim obukama, unapređenjem procedura i jačanjem kapaciteta Implementacionih agencija, kako bi se osiguralo poštovanje procedura i pravovremeno utvrđivanje i prijavljivanje nepravilnosti, što je ključno za sam koncept zaštite finansijskih interesa EU, a posljedično i nacionalnog budžeta.
- Administrativne greške s minimalnim finansijskim uticajem više se ne prijavljuju kao nepravilnosti, već se evidentiraju u posebne registre, kako bi se izbjeglo narušavanje statističkih podataka i osiguralo postojanje pisanog traga. Ova preporuka Evropske komisije doprinosi tačnijem prikazu statističkih podataka o nepravilnostima.

- Nizak broj prijavljenih nepravilnosti od strane PIU naglašava potrebu za dodatnim obukama i poboljšanom komunikacijom kako bi se povećala svijest o značaju efikasnosti u prijavljivanju nepravilnosti, što je ključno za reputaciju, transparentnost i odgovornost u sprovođenju projekata u Crnoj Gori tokom pretpristupne faze evropskih integracija.
- Budući da od 77 prijavljenih nepravilnosti, postoje samo 3 slučaja potencijalne prevare postoji rizik od neprijavljivanja prevara usljed samog neprepoznavanja ovog fenomena. Ovo je pokazala i analiza samoprocjene gdje uz veliki broj ponudjenih i detaljno razradjenih kontrolnih mehanizama za sistem od prevara veliki broj institucija nije ni prepoznao elemente potencijalne prevare odnosno i pored ponuđenih tzv. indikatora upozorenja nije prepoznao potencijalne rizike. Dakle, sama Analiza je ukazala na potrebu za dodatnom edukacijom u oblasti ne samo nepravilnosti već i oblasti rizika, pa bi se ova oblast/edukacija morala naći u narednoj Strategiji.

Na osnovu samoprocjene izloženosti rizicima od prevare koju su uradila tijela AFCOS sistema može se zaključiti sljedeće:

- Tijela Strukture za izvještavanje nepravilnosti prepoznala su određenu izloženost rizicima, poput sukoba interesa unutar Evaluacione komisije, ali su sveukupni rizik smanjili na prihvatljivi nivo redovnim sprovođenjem preporučenih kontrola. U prosjeku, tijela sprovode dvadeset od dvadeset pet predloženih kontrola, što je dovoljno za ublažavanje rizika. Neke institucije, poput PIU u Ministarstvu unutrašnjih poslova, prepoznale su dodatne rizike poput nedostatka osoblja, ali su preduzele mjere poput raspisivanja novih oglasa za radna mjesta kako bi ih ublažile. Specifični rizici u IPARD agenciji i Upravi za kapitalne projekte, uprkos visokoj početnoj procjeni, smanjeni su na nulu sprovođenjem efikasnih kontrola. Direkcija za nacionalni fond (NFD) je prepoznala rizik vezan za nedostatak vještina i resursa, ali je takođe uspješno smanjila ovaj rizik na prihvatljivi nivo sprovođenjem svih preporučenih kontrola. Ukupno gledano, tijela Strukture za izvještavanje nepravilnosti su kroz redovne kontrole uspješno smanjila izloženost rizicima na prihvatljiv nivo, zbog čega nisu predložene dodatne mjere ili akcioni planovi za dalje ublažavanje rizika.
- Tijela AFCOS mreže identifikovala su nekoliko ključnih rizika u vezi sa ljudskim resursima, komunikacijom i organizacionom kulturom te predložila dodatne kontrole za njihovo upravljanje. U oblasti ljudskih resursa, neadekvatno planiranje i odlasci zaposlenih na bolja radna mjesta mogu dovesti do preopterećenosti postojećih službenika, kašnjenja i grešaka u procesu upravljanja nepravilnostima (prevencija, detekcija, izvještavanje prevara i nepravilnosti). Predložene kontrole uključuju izradu procjene potrebnog kadra,

popunjavanje upražnjenih radnih mjesta i donošenje Strategije razvoja ljudskih resursa. U oblasti komunikacije, zbog nedovoljne prepoznatljivosti AFCOS mreže i nepovjerenja javnosti, potencijalni prijavitelji nepravilnosti nisu skloni prijavljivanju. Preporučena kontrola je usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa EU Direktivom 2019/1937 o zaštiti zviždača. U oblasti organizacione kulture, manjak etičkih vrijednosti i svijesti o odgovornosti među službenicima može dovesti do sukoba interesa i prevara. Predložena kontrola uključuje imenovanje službenika zaduženog za praćenje primjene Etičkog kodeksa, promovisanje etičkog ponašanja i rukovanje pritužbama na neetičko ponašanje. Ove mjere su ključne za efikasnije upravljanje nepravilnostima, povećanje povjerenja javnosti i unapređenje transparentnosti, odgovornosti i etičnosti u radu.

- AFCOS kancelarija je prepoznala niz značajnih rizika vezanih za prevare i nepravilnosti u okviru sistema. Identifikovani su rizici poput neotkrivanja i nepravilnog klasifikovanja nepravilnosti zbog nepoznavanja propisa, nedostatka iskustva i smanjene saradnje među službenicima. Takođe, prepoznat je rizik od neadekvatnog pravnog okvira koji nejasno utvrđuje nadležnosti, što može dovesti do neprijavljivanja nepravilnosti u skladu s propisima EU i nacionalnim zakonima. Problematika lošeg kvaliteta registara nepravilnosti i baza podataka takođe predstavlja rizik jer može dovesti do nepouzdanih informacija i onemogućiti utvrđivanje preventivnih i korektivnih mjera. *Nedovoljno uspostavljen pravni okvir dodatno komplikuje efikasno procesuiranje slučajeva sumnje na prevaru, što može negativno uticati na nacionalni budžet i ugled države.* AFCOS kancelarija je kroz samoprocjenu identifikovala ove rizike i predložila dodatne kontrole i mjere za njihovo ublažavanje, što uključuje jačanje pravnog okvira, poboljšanje saradnje među službenicima, te unapređenje kvaliteta baza podataka i sistema za upravljanje nepravilnostima.