

Crna Gora

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara

**SMJERNICE O UPRAVLJANJU NEPRAVILNOSTIMA**

Podgorica, 26. mart 2021.

Sadržaj

[I. UVOD 7](#_Toc2289611)

[I.1. SVRHA 7](#_Toc2289612)

[I.2. OPSEG PRIMJENE 8](#_Toc2289613)

[II. INSTITUCIONALNI OKVIR SISTEMA ZA SUZBIJANJE NEPRAVILNOSTI I PREVARA (AFCOS SISTEM) U CRNOJ GORI 10](#_Toc2289614)

[II.1. STRUKTURA ZA IZVJEŠTAVANJE O NEPRAVILNOSTIMA I NJENA ULOGA U PROCESU UPRAVLJANJA NEPRAVILNOSTIMA 11](#_Toc2289615)

[II.2. AFCOS SAVJETODAVNO TIJELO 18](#_Toc2289616)

[II.3. MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA- ODJELJENJE ZA SUZBIJANJE NEPRAVILNOSTI I PREVARA (AFCOS kancelarija) 19](#_Toc2289617)

[II.4. KRITERIJUMI ZA USPOSTAVLJANJE SISTEMA INTERNE KONTROLE 21](#_Toc2289618)

[II.5. EVROPSKA KANCELARIJA ZA BORBU PROTIV PREVARA (OLAF) 24](#_Toc2289619)

[III. PREVENCIJA 26](#_Toc2289620)

[III.1. JAČANJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA AFCOS SISTEMA 26](#_Toc2289621)

[III.2. UPRAVLJANJE RIZICIMA NA NIVOU SISTEMA I OPERACIJA TE UPRAVLJANJE RIZICIMA NEPRAVILNOSTI I PREVARA 26](#_Toc2289622)

[III.3. PODSTICANJE JAVNOSTI NA AKTIVNIJU ULOGU U ZAŠTITI JAVNIH FINANSIJSKIH INTERESA I KOMUNIKACIJA O VAŽNOSTI PREDUZIMANJA MJERA PROTIV NEPRAVILNOSTI I PREVARA 27](#_Toc2289623)

[IV. OTKRIVANJE NEPRAVILNOSTI 29](#_Toc2289624)

[IV.1. KONCEPT NEPRAVILNOSTI 29](#_Toc2289625)

[IV.2. NAJČEŠĆE VRSTE NEPRAVILNOSTI 35](#_Toc2289626)

[IV.3. ULOGA SLUŽBENIKA ZA NEPRAVILNOSTI 37](#_Toc2289627)

[IV.4. UPOZORAVANJE NADLEŽNIH TIJELA NA SUMNJU NA NEPRAVILNOST (alert) 41](#_Toc2289628)

[IV.5. POSTUPANJA NADLEŽNIH TIJELA PO PRIMANJU INFORMACIJA O SUMNJI NA NEPRAVILNOST 46](#_Toc2289629)

[IV.6. PRIVREMENE MJERE ZA ZAŠTITU FINANSIJSKIH SREDSTAVA 48](#_Toc2289630)

[V. UTVRĐIVANJE NEPRAVILNOSTI 49](#_Toc2289631)

[V.1. NAČINI UTVRĐIVANJA NEPRAVILNOSTI 50](#_Toc2289632)

[V.2. VREMENSKO OGRANIČENJE ZA UTVRĐIVANJE NEPRAVILNOSTI 51](#_Toc2289633)

[V.3. PODACI I ČINJENICE KOJI SE KORISTE ZA UTVRĐIVANJE NEPRAVILNOSTI 52](#_Toc2289634)

[V.4. UKLJUČIVANJE AFCOS SAVJETODAVNOG TIJELA U POSTUPAK UTVRĐIVANJA NEPRAVILNOSTI 52](#_Toc2289635)

[V.5. ZAKLJUČAK O UTVRĐENOJ NEPRAVILNOSTI / ZAKLJUČAK O NEPOSTOJANJU NEPRAVILNOSTI 53](#_Toc2289636)

[V.6. IZRAČUNAVANJE IZNOSA NEPRAVILNOSTI 54](#_Toc2289637)

[V.7. OBAVJEŠTAVANJE NADLEŽNIH TIJELA I KORISNIKA O ZAKLJUČKU O UTVRĐENOJ NEPRAVILNOSTI 56](#_Toc2289638)

[V.8. IZMJENA ILI PONIŠTENJE ZAKLJUČKA O UTVRĐENOJ NEPRAVILNOSTI ILI ZAKLJUČKA O NEPOSTOJANJU NEPRAVILNOSTI 59](#_Toc2289639)

[V.9. POSTUPANJE SA SLUČAJEVIMA SUMNJI NA PREVARU 61](#_Toc2289640)

[V.10. SPECIFIČNOSTI U POGLEDU POSTUPANJA IPARD AGENCIJE 62](#_Toc2289641)

[VI. IZVJEŠTAVANJE O UTVRĐENIM NEPRAVILNOSTIMA 65](#_Toc2289642)

[VI.1. OPŠTI ZAHTJEVI IZVJEŠTAVANJA 66](#_Toc2289643)

[VI.2. INICIJALNO IZVJEŠTAVANJE 68](#_Toc2289644)

[VI.3. IZVJEŠTAVANJE O PRAĆENJU POSTUPANJA PO PRIJAVLJENIM NEPRAVILNOSTIMA (FOLLOW-UP IZVJEŠTAJ) 70](#_Toc2289645)

[VI.4. HITNO IZVJEŠTAVANJE 71](#_Toc2289646)

[VI.5. IZVJEŠTAVANJE O NEPOSTOJANJU NEPRAVILNOSTI (ZERO-IZVJEŠTAVANJE) 71](#_Toc2289647)

[VI.6. ZATVARANJE SLUČAJA NEPRAVILNOSTI 72](#_Toc2289648)

[VI.7. KORIŠĆENJE ELEKTRONSKOG SISTEMA ZA IZVJEŠTAVANJE O NEPRAVILNOSTIMA (IMS) 73](#_Toc2289649)

[VIII. POSTUPANJE SA DOKUMENTIMA 76](#_Toc2289650)

[POPIS PRILOGA 77](#_Toc2289651)

[POPIS DODATAKA 77](#_Toc2289652)

**DEFINICIJE I SKRAĆENICE**

|  |  |
| --- | --- |
| AFCOS sistem | Sistem kroz koji se sprovodi koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti u svrhu zaštite finansijskih interesa Evropske unije u Crnoj Gori kao i neposredna saradnja s Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF) |
| AFCOS kancelarija | Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja Tijelo AFCOS sistema koje ima koordinativnu ulogu između tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS savjetodavnog tijela, pa je i glavna kontakt tačka OLAF-u u Crnoj Gori |
| AFCOS savjetodavno tijelo | Institucije/tijela koja se bave suzbijanjem nepravilnosti, prevara, korupcije ili nekog drugog oblika nezakonitih aktivnosti  Uloga AFCOS savjetodavnog tijela je preventivna i savjetodavna |
| Aktivna korupcija | U skladu sa Okvirnim sporazumom između Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II), aktivna korupcija je namjerna radnja bilo kog lica kojom se obeća ili daje, neposredno ili putem posrednika, bilo kakva korist službenom licu za njega lično ili za treće lice, kako bi djelovao ili se uzdržao od djelovanja u skladu sa svojom dužnošću, ili vršenjem svoje funkcije suprotno svojim službenim dužnostima na način koji šteti ili će vjerovatno štetiti finansijskim interesima Unije |
| IMS sistem | *Irregularity Management System*, Web aplikacija koja omogućava pripremu i podnošenje izvještaja o nepravilnostima Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara (OLAF) |
| IPA sredstva, IPA II | Instrument pretpristupne podrške Evropske unije |
| Kancelarija za podršku NAO-u | Direkcija za nadgledanje sistema unutar Direktorata za upravljačku strukturu (Ministarstvo finansija i socijalnog staranja) |
| NAO | Nacionalni službenik za ovjeravanje |
| NIPAK | Nacionalni IPA koordinator |
| Nepravilnost | Svaka povreda odredbe važećih propisa i ugovora koja nastaje činjenjem ili nečinjenjem privrednog subjekta koja nanosi, ili bi nanijela, štetu opštem budžetu Unije zaduživanjem opšteg budžeta na ime neopravdane troškovne stavke |
| OLAF | Evropska kancelarija za borbu protiv prevara |
| 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 |
| Pasivna korupcija | Namjerna radnja državnog službenika koji, neposredno ili preko posrednika, traži ili primi bilo kakvu korist, za sebe lično ili za treće lice, ili koji prihvati obećanje takve koristi, kako bi djelovao ili se uzdržao od djelovanja u skladu sa svojom dužnošću ili vršenjem svoje funkcije suprotno svojim službenim dužnostima na način koji šteti ili će vjerovatno štetiti finansijskim interesima Unije |
| Prevara | U skladu sa Okvirnim sporazumom između Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II), prevara se definiše kao svako namjerno činjenje ili nečinjenje u vezi sa: upotrebom ili prezentovanjem lažnih, netačnih ili nepotpunih izvještaja ili dokumenata, koji za posljedicu imaju protivpravno prisvajanje ili zadržavanje sredstava iz opšteg budžeta Unije ili drugih budžeta kojima se upravlja direktno od strane, ili u ime, Evropske unije, neprijavljivanje informacija suprotno jasno definisanoj obavezi sa istim posljedicama, ili nenamjensko korišćenje sredstava.  Krivična djela definisana su na nacionalnom nivou Krivičnim zakonikom. |
| Privredni subjekat | Svako fizičko ili pravno lice ili drugo lice koje učestvuje u realizaciji podrške IPA II (grant korisnici i ugovarači) |
| Propust | Nenamjerni službenički i tehnički propust sistema upravljanja i kontrole ili primaoca podrške IPA II (grant korisnici i ugovarači) |
| Sistemska nepravilnost | Svaka nepravilnost koja se ponavlja, s velikom mogućnosti pojavljivanja u sličnim postupcima, koja dovodi do ozbiljnog nedostatka u pravilnom funkcionisanju sistema upravljanja i kontrole, uključujući i propuštanje da se uspostave odgovarajuće procedure u skladu sa važećim propisima |
| Struktura za izvještavanje o nepravilnostima | Akreditovana tijela IPA II sistema upravljanja i kontrole čija je glavna uloga u AFCOS sistemu izvještavanje o nepravilnostima |
| SUK | Sistem upravljanja i kontrole |
| Sukob interesa | U skladu sa Okvirnim sporazumom između Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II), sukob interesa predstavlja propuštanje finansijskog subjekta ili drugog lica da nepristrano i objektivno vrši svoje funkcije iz razloga vezanih za porodični, emotivni život, političku ili nacionalnu pripadnost, ekonomski interes ili bilo koji drugi interes koji je zajednički tom licu i primaocu.  Sukob interesa definisan je na nacionalnom nivou Zakonom o sprječavanju korupcije. |
| Sumnja na prevaru | U skladu s Okvirnim sporazumom između Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II), sumnja na prevaru se definiše kao nepravilnost zbog koje se pokreće upravni ili sudski postupak na nacionalnom nivou kako bi se ustanovilo namjerno ponašanje, naročito prevara |
| SzN | Službenik za nepravilnosti |

# I. UVOD

## I.1. SVRHA

Smjernice o upravljanju nepravilnostima (u daljem tekstu: Smjernice) sadrže procedure za postupanje u oblasti prevencije i otkrivanja nepravilnosti, postupanja u pogledu sumnji na nepravilnosti i utvrđenih nepravilnosti, izvještavanja o nepravilnostima te praćenja postupanja po prijavljenim nepravilnostima u kontekstu upravljanja i kontrole korišćenja sredstava u okviru intrumenta pretpristupne podrške Evropske unije - IPA II (u daljem tekstu IPA sredstva).

Cilj Smjernica je razviti dosljednu praksu u primjeni pravnog okvira za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije za programski period 2014. – 2020. te obezbjediti visok kvalitet izvještaja o nepravilnostima. Navedeno uključuje izradu izvještaja o nepravilnostima koji su cjeloviti, ispravno popunjeni, daju potpun i jasan opis slučaja nepravilnosti te su blagovremeno poslati Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara (u daljem tekstu: OLAF).

Međutim, Smjernice ne definišu alate za otkrivanje i utvrđivanje nepravilnosti te ne propisuju obavezu tijelima sistema upravljanja i kontrole kako, kada i kojim mehanizmima će ona utvrđivati nepravilnosti i sumnje na prevaru. Navedene aktivnosti i s njima povezani alati definisani su u okviru drugih poglavlja Priručnika o postupanju (*Manual of Procedures*). Ove Smjernice opisuju kako te aktivnosti i alati doprinose pravilnom izvještavanju o nepravilnostima i praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima.

Smjernice izrađuje i ažurira Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara Ministarstva finansija i socijalnog staranja (u daljem tekstu: AFCOS kancelarija) koje ima funkciju kancelarije za tehničku podršku Nacionalnom službeniku za ovjeravanje (NAO) u pogledu upravljanja nepravilnostima (AFCOS kancelarija). Smjernice odobrava NAO, a nakon njihovog odobrenja tijela IPA II sistema upravljanja i kontrole dužna su procedure iz Smjernica na odgovarajući način ugraditi u poglavlje „Nepravilnosti“ Priručnika o postupanju (*Manual of Procedures*).

U ovom kontekstu važno je napomenuti da se tehnička ažuriranja ne smatraju promjenom Smjernica, već su dio redovnih radnih procesa. Naime, očekivano je da se Smjernice tokom njihove primjene unaprjeđuju u smislu kvaliteta datih uputstava.

## I.2. OBIM PRIMJENE

Obaveznici primjene ovih Smjernica su tijela IPA II sistema upravljanja i kontrole (u daljem tekstu: Strukture za izvještavanje o nepravilnostima)

Strukturu za izvještavanje o nepravilnostima čine:

* **Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO);**
* **Upravljačka struktura – Direktorat za upravljačku strukturu**:
* Direkcija za nadgledanje sistema (Kancelarija za podršku Nacionalnom službeniku za ovjeravanje) i
* Direkcija za nacionalni fond
* **Operativna struktura za godišnje i/ili višegodišnje akcione programe**:
* NIPAK kancelarija,
* implementacione agencije i
* jedinice za implementaciju projekata;
* **Operativna struktura za programe prekogranične saradnje**:
* Rukovodilac operativne strukture,
* Tijelo za prekograničnu saradnju,
* Implementaciona agencija kao ugovorno tijelo;
* **Operativna struktura za program ruralnog razvoja**:
* Upravljačko tijelo
* Implementaciona agencija (dalje u tekstu: IPARD Agencija).

Ove Smjernice **primjenjuju se** samo na programe finansijske pomoći u okviru Instrumenta pretpristupne podrške Evropske unije (IPA II) koji se sprovode indirektnim upravljanjem. To znači da se one ne odnose, na primjer, na Programe Unije[[1]](#footnote-1).

Smjernice se primjenjuju tokom cijelog perioda sprovođenja pojedinog programa te 6 godina nakon zatvaranja programa[[2]](#footnote-2), s obzirom da Evropska komisija zadržava pravo povraćaja sredstava uslijed utvrđenih nepravilnosti i nakon zatvaranja programa.

S obzirom da se u svakom novom programskom periodu uspostavljaju novi instrumenti za koje se donose pravila sprovođenja, u pravilu se mijenja i struktura nacionalnog sistema upravljanja i kontrole tih instrumenata. Stoga se za svaki novi programski period donose nove Smjernice. Međutim, ako nema promjena u pravilima za izvještavanje o nepravilnostima i ako se ne mijenja struktura sistema upravljanja i kontrole, NAO može donijeti Uputstva da se i za novi programski period primjenjuju ove Smjernice.

U okviru Smjernica, **termin „dani“** podrazumijeva isključivo **radne dane**.

# II. INSTITUCIONALNI OKVIR SISTEMA ZA SUZBIJANJE NEPRAVILNOSTI I PREVARA (AFCOS SISTEM) U CRNOJ GORI

AFCOS sistem u Crnoj Gori obuhvata:

a) akreditovana tijela IPA II sistema upravljanja i kontrole (Struktura za izvještavanje o nepravilnostima);

b) tijela koja se bave borbom protiv prevara, korupcije i nekih drugih oblika nezakonitih aktivnosti u sistemu (AFCOS savjetodavno tijelo);

c) Ministarstvo finansija i socijalnog staranja – AFCOS kancelarija, kao tijelo nadležno za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije u Crnoj Gori, koje ima glavnu koordinativnu ulogu u AFCOS sistemu vezano za upravljanje nepravilnostima i glavna je kontaktna tačka OLAFu.

Međusoban odnos navedenih elemenata AFCOS sistema, kao i njihov odnos s OLAF-om može se slikovito prikazati na sljedeći način:

Uloge navedenih elemenata AFCOS sistema objašnjene su u nastavku teksta, u podpoglavljima II.1., II.2. i II.3. Dodatno, u podpoglavlju II.4. objašnjenja je uloga OLAF-a.

## II.1. STRUKTURA ZA IZVJEŠTAVANJE O NEPRAVILNOSTIMA I NJENA ULOGA U PROCESU UPRAVLJANJA NEPRAVILNOSTIMA

Strukturu za izvještavanje o nepravilnostima čine akreditovana tijela IPA II SUK-a kako su navedena u podpoglavlju *I.2. Obim primjene*.

Primarna uloga Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u AFCOS sistemu je **izvještavanje o nepravilnostima**. Osim izvještavanja o nepravilnostima, sva tijela dužna su sprječavati nepravilnosti, mogu ih otkriti, a neka od njih (implementacione agencije) zadužena su za donošenje zaključka o postojanju ili nepostojanju nepravilnosti (utvrđivanje nepravilnosti). Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i njihove uloge u upravljanju nepravilnostima navedene su u nastavku.

Pojedinačne uloge navedenih tijela detaljno su opisane u Uredbi o organizaciji indirektnog upravljanja sprovođenja finansijske pomoći u okviru Instrumenta pretpristupne podrške Evropske unije (IPA II)[[3]](#footnote-3) te implementacionim i operativnim sporazumima.

Vezano uz **upravljanje nepravilnostima**, pojedinačne uloge navedenih tijela su sljedeće:

***Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO), Direkcija za nadgledanje sistema (Kancelarija za podršku Nacionalnom službeniku za ovjeravanje) i Direkcija za nacionalni fond***

**Nacionalni službenik za ovjeravanje** odgovoran je za finansijsko upravljanje programima IPA II i efikasno funkcionisanje sistema unutrašnjih kontrola te uz implementacione agencije (uključujući IPARD agenciju) ima ključnu ulogu u upravljanju nepravilnostima.

NAO je dužan uvoditi djelotvorne i srazmjerne mjere za sprečavanje finansijskih prevara uzimajući u obzir postojeće rizike te obezbijediti izvještavanje Evropske komisije o nepravilnostima u skladu sa članom 16. IPA II izvršne uredbe[[4]](#footnote-4).

NAO ovjerava Zaključak o nepravilnosti koje izrađuju implementacione agencije (s izuzetkom IPARD agencije) u skladu sa šablonom iz *Priloga 3* ovih Smjernica te odobrava izvještaje o nepravilnostima koje AFCOS kancelarija potom šalje u OLAF. Takođe, obezbjeđuje da implementacione agencije prijave slučajeve nepravilnosti koji imaju elemente krivičnog djela (sumnje na prevaru) Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Konačno, NAO može donijeti odluku o privremenoj suspenziji ili otkazivanju dijela Finansijskog sporazuma sve dok se u okviru SUK-a ne sprovedu potrebne korektivne i/ili preventivne mjere. O navedenome NAO obavještava NIPAK-a.

U obavljanju njegovih funkcija NAO-u podršku pružaju Direkcija za nadgledanje sistema (Kancelarija za podršku NAO-u), Direkcija za nacionalni fond i AFCOS kancelarija (kancelarija za tehničku podršku NAO-u u pogledu upravljanja nepravilnostima).

**Direkcija za nadgledanje sistema (Kancelarija za podršku NAO-u)** obezbjeđuje sprovođenje efikasnih i srazmjernih mjera protiv prevara, uzimajući u obzir identifikovane rizike te vrši provjere na osnovu kojih NAO utvrđuje zakonitost i ispravnost izvršenih transakcija i efikasnost funkcionisanja sistema unutrašnjih kontrola. U slučaju sumnji na nepravilnost NAO može tražiti da Direkcija za nadgledanje sistema sprovede neplaniranu kontrolu na licu mjesta. Na ovaj način Direkcija za nadgledanje sistema pridonosi **sprječavanju** **nepravilnosti** te može **otkriti nepravilnosti**.

**Direkcija za nacionalni fond** zadužena je za finansijsko upravljanje programima. Uspostavljanjem unutrašnjih kontrola u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti te upravljanjem rizicima **sprječava nepravilnosti i propuste** u svom radu. Takođe, može **otkriti** nepravilnosti u radu drugih institucija.

Direkcija za nacionalni fond **predlaže NAO-u neophodno finansijsko usklađivanje u slučaju utvrđenih nepravilnosti**, otkazivanjem cjelokupnog ili dijela učešća IPA II na nivou skupa aktivnosti koje se implementiraju kroz projekte, operacije ili ugovore, ili na nivou programa. Takođe, **obezbjeđuje povraćaj Evropskoj komisiji IPA II učešća** isplaćenog primaocu podrške u slučajevima nenamjenski upotrijebljenih sredstava od strane primaoca podrške.

O otkrivenim nepravilnostima Direkcija za nadgledanje sistema i Direkcija za nacionalni fond **izvještavaju nadležnu implementacionu agenciju** koja preduzima dalje korake vezano za donošenje Zaključka o nepravilnosti i izvještavanje o nepravilnosti u skladu s procedurama iz poglavlja V. i VI. ovih Smjernica.

***Implementacione agencije (uključujući IPARD agenciju)***

Implementaciona agencija nadležna je za ugovaranje, implementaciju ugovora i izvršenje plaćanja kao i za zakonitost i ispravnost nastalih troškova.

Predstavlja prvi nivo kontrole nad sprovođenjem ugovora tako što vrši pregled nacrta dokumentacije sa aspekta finansiranja i ugovaranja; organizuje postupak javnog nadmetanja - provjera projektnih zadataka, odnosno tehničkih specifikacija sa nacrtima tenderske dokumentacije ili uputstava za potencijalne korisnike/aplikante u slučaju grantova, finalizacija tenderske dokumentacije i sprovođenje postupka javnog nadmetanja i procedura dodjele ugovora); sprovodi administrativne i provjere na licu mjesta, u cilju kontrole da su prijavljeni troškovi nastali u skladu sa pravilima, ugovori izvršeni u skladu sa odobrenim akcijama, kao i da su fakture/zahtjevi za plaćanja podnijeti od strane primalaca podrške ispravni). Takođe, obezbjeđuje usklađenost sa zahtjevima Evropske komisije koji se odnose na informacije, javnost, transparentnost i komunikaciju.

U vezi finansijskog upravljanja, implementaciona agencija planira sredstva (EU i nacionalna sredstva) za finansiranje akcija u godišnjem zakonu o budžetu; **vrši plaćanja i povraćaj sredstava prema odnosno od primalaca podrške te priprema zahtjeve za EU sredstva**, koje sa pratećom dokumentacijom dostavlja NAO-u, te vodi odgovarajući računovodstveni sistem sa posebnom računovodstvenom evidencijom.

Implementaciona agencija upravlja rizicima te sprovodi efikasne i srazmjerne mjere protiv prevara, uzimajući u obzir identifikovane rizike.

Obavljajući gore navedene poslove implementaciona agencija **sprječava nepravilnosti,** a činjenica da je u čestom i direktnom kontaktu s korisnicima te da predstavlja prvi nivo kontrole nad implementacijom ugovora i ima najviše informacija o implementaciji ugovora, čini je ključnom institucijom u **otkrivanju** i **utvrđivanju nepravilnosti**, **izvještavanju o nepravilnostima i praćenju postupanja po utvrđenim nepravilnostima**.

Stoga, prema Smjernicama, **sva tijela koja otkriju nepravilnost (sumnjaju na nepravilnost) o tome obavještavaju nadležnu implementacionu agenciju. Implementaciona agencija dužna je utvrditi prijavljenu nepravilnost te donijeti Zaključak o nepravilnosti u skladu sa šablonom iz *Priloga 03*. Zaključak o nepravilnosti treba verifikovati NAO**.

NAO ne ovjerava jedino Zaključke o nepravilnosti koji se odnose na **Program ruralnog razvoja**.

S druge strane, zaključke o nepravilnosti koji se odnose na **programe prekogranične saradnje** ovjerava i rukovodilac operativne strukture prije dostavljanja NAO-u.

**Nakon što NAO ovjeri Zaključak o nepravilnosti** (ako je to primjenjivo)**,** implementaciona agencija prema tom Zaključku **izrađuje izvještaj o nepravilnosti u okviru elektronskog sistema za izvještavanje o nepravilnosti (*Irregularity Management System, IMS*) te ga šalje AFCOS kancelariji**.

AFCOS kancelarija provjerava tehničku ispravnost izvještaja o nepravilnostima te ga uz odobrenje NAO-a šalje Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara (OLAF).

Implementaciona agencija nastavlja **pratiti slučaj nepravilnosti**, **ažurira izvještaj o nepravilnosti u IMS sistemu u skladu s novim informacijama te ga šalje AFCOS kancelariji (*follow up report*)**.

***Jedinice za implementaciju projekata***

Jedinica za implementaciju projekata priprema programska dokumenta i obezbjeđuje podršku NIPAK kancelariji u programiranju i nadzoru na nivou sektora/akcija i implementacionoj agenciji u tehničkoj implementaciji na nivou ugovora.

Takođe, jedinica za implementaciju projekata koordinira i pruža podršku korisnicima koji su u nadležnosti organa državne uprave u kojem je ova jedinica uspostavljena. U svom poslovanju dužna je sprovoditi efikasne i srazmjerne mjere protiv prevara, uzimajući u obzir identifikovane rizike.

U vezi sa upravljanjem nepravilnostima, jedinica za implementaciju projekata **sprječava** nepravilnosti, može **otkriti nepravilnosti** te o otkrivenim nepravilnostima **izvještava nadležnu implementacionu agenciju putem Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*)**. Takođe, jedinica za implementaciju projekata **implementacionoj agenciji pruža informacije neophodne za praćenje slučaja nepravilnosti**.

***Rukovodilac operativne strukture i tijelo za prekograničnu saradnju***

**Rukovodilac operativne strukture za programe prekogranične saradnje** odgovoran je za koordinaciju i nadzor rada tijela za prekograničnu saradnju i implementacione agencije. Takođe, prije NAO-a ovjerava Zaključak o nepravilnosti vezano za programe prekogranične saradnje.

**Tijelo za prekograničnu saradnju** odgovorno je za programiranje, vrši nadzor nad sprovođenjem programa te pruža informacije rukovodiocu operativne strukture o napretku u ostvarivanju ciljeva programa. Pritom upravlja rizicima te sprovodi efikasne i srazmjerne mjere protiv prevara, uzimajući u obzir identifikovane rizike.

U vezi sa upravljanjem nepravilnostima, tijelo za prekograničnu saradnju **sprječava nepravilnosti, može otkriti nepravilnosti te o otkrivenim nepravilnostima izvještava nadležnu implementacionu agenciju putem Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*)**. Takođe, implementacionoj agenciji pruža informacije neophodne za praćenje slučaja nepravilnosti.

***Upravljačko tijelo za program ruralnog razvoja***

Upravljačko tijelo odgovorno je za upravljanje IPARD II programom i njegovo sprovođenje. Funkcije upravljanja uključuju pripremu IPRAD II programa; odabir mjera u okviru svakog poziva za dostavljanje zahtjeva za IPARD II program i njihov vremenski raspored, uslova prihvatljivosti i raspodjela finansijskih sredstava po mjeri, po pozivu; koordinaciju implementacije programa, monitoring sprovođenja programa i ostvarivanja ciljeva, sprovođenje evaluacije programa te dostavljanje NIPAK-u ili NAO-u informacija potrebnih za pripremu izvještaja koji se dostavljaju Evropskoj komisiji. Funkcija implementacije uključuje pripremu i sprovođenje plana aktivnosti vezano za vidljivost i komunikaciju. Upravljačko tijelo dužno je **sprječavati nepravilnosti**.

Ako sprovođenjem aktivnosti iz svoje nadležnosti **otkrije nepravilnost**, upravljačko tijelo o tome izvještava IPARD agenciju **putem Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*)**. Takođe, Upravljačko tijelo **IPARD agenciji pruža informacije neophodne za praćenje slučaja nepravilnosti**. Takođe, Upravljačko tijelo se obavještava o svim nepravilnostima koje utvrdi IPARD agencija.

***Nacionalni IPA koordinator (NIPAK) i NIPAK kancelarija***

**NIPAK** je odgovoran za cjelokupan proces strateškog planiranja, koordinaciju programiranja, nadgledanje sprovođenja, evaluaciju i izvještavanje u vezi sa IPA II. U obavljanju tih poslova podršku mu pruža NIPAK kancelarija.

**NIPAK kancelarija** odgovorna je za koordinaciju pripreme i izmjena programskih dokumenata, njihovo dostavljanje nacionalnom IPA koordinatoru, nadzor i evaluaciju programa.

NIPAK i NIPAK kancelarija odgovorni su za **sprječavanje nepravilnosti** sastavljanjem kvalitetnih programskih dokumenata koji su usklađeni sa strategijama EU-a i koji jasno definišu akcije prihvatljive za finansiranje; obezbjeđivanjem da su akcije izabrane i odobrene u skladu sa procedurama i kriterijumima primjenjivima na određenu oblast politike ili programe, te pružajući potrebne informacije tijelima u okviru operativne strukture koje se odnose na obavljanje poslova iz njegove nadležnosti i sprovođenje akcija.

Pored navedenog, dužnost NIPAK kancelarije je da sprovodi efikasne i srazmjerne mjere protiv prevara, uzimajući u obzir identifikovane rizike.

Tokom obavljanja svojih redovitih poslova NIPAK kancelarija može **otkriti nepravilnosti**.

O nepravilnostima koje otkriju, NIPAK i NIPAK kancelarija dužni su **izvijestiti nadležnu implementacionu agenciju putem Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*)** te joj pružiti sve dostupne informacije potrebne za utvrđivanje nepravilnosti.

**Tijela Strukture za izvještavanje u AFCOS sistemu dužna su sarađivati:**

1) međusobno,

2) sa institucijama AFCOS savjetodavnog tijela u skladu sa nacionalnim zakonskim okvirom te

3) sa AFCOS kancelarijom.

Uloge tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS kancelarije mogu se slikovito prikazati na sljedeći način:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **NAO**  **(Kancelarija za podršku NAO-u)** | **NAO**  **(Nacionalni fond)** | **Implementaciona agencija /**  **IPARD agencija** | **Jedinica za implementaciju projekata** | **HOS**  **(Tijelo za prekograničnu saradnju)** | **Upravljačko tijelo za Program ruralnog razvoja** | **NIPAK**  **(NIPAK kancelarija)** | **NAO**  **(AFCOS kancelarija)** |
| Sprječavanje (prevencija) nepravilnosti | O | O | O | O | O | O | O | O |
| Otkrivanje nepravilnosti (sumnja na nepravilnost) | O | O | O | O | O | O | O | O\* |
| Obavještavanje implementacione agencije o otkrivenoj nepravilnosti (*Alert*) | O | O |  | O | O | O | O | O |
| Utvrđivanje nepravilnosti | U  (Ovjeravanje Zaključka o nepravilnosti)\*\* |  | O  (Izrada Zaključka o nepravilnosti) |  | U  (Ovjeravanje Zaključka o nepravilnosti)\*\*\* |  |  |  |
| Izvještavanje AFCOS kancelarije o utvrđenoj nepravilnosti |  |  | O |  |  |  |  |  |
| Izvještavanje OLAF-a o nepravilnosti | U |  |  |  |  |  |  | O |

\* AFCOS kancelarija može otkriti nepravilnost iz spoljnih izvora (na osnovu anonimnih prijava ili informacija iz medija)

\*\* Osim za Program ruralnog razvoja

\*\*\* Samo za programe prekogranične saradnje

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **NAO**  **(Kancelarija za podršku NAO-u)** | **NAO**  **(Nacionalni fond)** | **Implementaciona agencija /**  **IPARD agencija** | **Jedinica za implementaciju projekata** | **HOS**  **(Tijelo za prekograničnu saradnju)** | **Upravljačko tijelo za Program ruralnog razvoja** | **NIPAK**  **(NIPAK kancelarija)** | **NAO**  **(AFCOS kancelarija)** |
| Praćenje postupanja po utvrđenim nepravilnostima (npr. povraćaji) |  | U  (u odnosu na Evropsku konisiju) | O  (u odnosu na korisnika/izvođača) |  |  |  |  |  |
| Izvještavanje AFCOS kancelarije o postupanjima (*follow-up report*) |  |  | O |  |  |  |  |  |
| Praćenje postupanja po utvrđenim nepravilnostima - izvještavanje OLAF-a o postupanjima (*follow-up report*) | U |  |  |  |  |  |  | O |

O = odgovoran

U = učestvuje u odlučivanju / učestvuje u aktivnosti

## II.2. AFCOS SAVJETODAVNO TIJELO

Radi postizanja pune operativnosti AFCOS sistema u okviru kojeg se sprovodi koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti s ciljem zaštite finansijskih interesa EU-a u Crnoj Gori te neposredna saradnja s OLAF-om**, neophodno je učestvovanje AFCOS savjetodavnog tijela u AFCOS sistemu i njegova saradnja s tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima.**

AFCOS savjetodavno tijelo čine institucije/tijela koja se bave suzbijanjem nepravilnosti, prevara, korupcije ili nekog drugog oblika nezakonitih aktivnosti i to:

1. Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava,
2. Vrhovno državno tužilaštvo,
3. Uprava policije,
4. Uprava prihoda,
5. Uprava carina,
6. Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i socijalnog staranja,
7. Revizorsko tijelo,
8. Državna revizorska institucija,
9. Agencija za sprječavanje korupcije
10. Odjeljenje budžetske inspekcije Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

Zadaci AFCOS savjetodavnog tijela su:

* pružanje savjetodavne pomoći institucijama Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u skladu s nadležnostima institucije u AFCOS savjetodavnom tijelu i važećim propisima,
* saradnja s AFCOS kancelarijom i OLAF-om vezano uz pitanja zaštite finansijskih interesa Evropske unije,
* predlaganje zakonodavnih i drugih mjera s ciljem efikasne zaštite finansijskih interesa Evropske unije,
* učestvovanje u treninzima vezano za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije te
* jačanje međuinstitucionalne saradnje, komunikacije i razmjene podataka s tijelima AFCOS sistema.

Uloga AFCOS savjetodavnog tijela je **preventivna i savjetodavna**. U vezi sa preventivnim mjerama, najvažniji zadaci AFCOS savjetodavnog tijela su oni koji se odnose na učestvovanje u stvaranju zakonodavnih mjera, i na treninge u kontekstu sprječavanja nepravilnosti i prevara.

U skladu sa svojom savjetodavnom ulogom u AFCOS sistemu, institucije u AFCOS savjetodavnom tijelu, kada je to potrebno, pružaju stručna mišljenja i pomoć tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, u okviru svojih nadležnosti. **Međutim, konačna odluka o tome treba li prihvatiti savjet AFCOS savjetodavnog tijela ili ne, donosi se na nivou nadležnog tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima uz prethodnu suglasnost NAO-a.**

Pojedine institucije AFCOS savjetodavnog tijela **mogu zatražiti sankcije protiv pravnih ili fizičkih lica** koja su počinila nepravilnost, u skladu sa nacionalnim zakonskim okvirom.

## II.3. MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA - ODJELJENJE ZA SUZBIJANJE NEPRAVILNOSTI I PREVARA (AFCOS kancelarija)

Na osnovu člana 3., stava 4. **Uredbe (EU, EURATOM) br. 883/2013,** države članice EU-a obavezne su odrediti službu kako bi se olakšala saradnja i razmjena informacija s OLAF-om, uključujući razmjenu operativnih informacija. Isto tako, preporuka je i za države kandidatkinje da odrede takvu službu i uspostave sistem za suzbijanje nepravilnosti i prevara s ciljem zaštite finansijskih interesa EU-a.

Crna Gora ispunila je obavezu iz gore navedene Uredbe tako što je u okviru Ministarstva finansija i socijalnog staranjaa osnovana AFCOS kancelarija koja obavlja koordinativnu ulogu unutar AFCOS sistema i djeluje kao glavna kontaktna tačka OLAF-u, čime se obezbjeđuje zaštita finansijskih interesa EU-a u Crnoj Gori.

Djelokrug poslova AFCOS kancelarije propisan je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

Kao što je navedeno, AFCOS kancelarija ima **koordinativnu ulogu** između tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS savjetodavnog tijela te je **glavna kontaktna tačka** OLAF-u u Crnoj Gori. Kao glavna kontaktna tačka OLAF-u, AFCOS kancelarija zadužena je za izvještavanje OLAF-a o nepravilnostima u okviru IMS sistema, pružanje OLAF-u drugih potrebnih informacija na njegov zahtjev te **obezbjeđivanje sprovođenja istraga OLAF-a** na teritoriji Crne Gore.

Zadaci AFCOS kancelarije mogu se podijeliti u tri grupe:

1) Zadaci koordinacije:

* izrada, koordinacija i sprovođenje nacionalne strategije za borbu protiv prevara, kojoj je cilj ojačati zaštitu finansijskih interesa EU-a;
* iniciranje potrebnih zakonodavnih i administrativnih usklađivanja, kojima je cilj obezbjeđivanje efikasne zaštite finansijskih interesa EU-a, uključujući i definisanje odnosa s nadležnim tijelima uključenima u zaštitu 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;
* izrada metodologije upravljanja rizicima nepravilnosti i prevara te koordinacija procesa upravljanja rizicima u skladu s navedenom metodologijom;
* definisanje potreba za usavršavanjem kako službenika AFCOS kancelarije tako i službenika tijela AFCOS sistema;
* saradnja s OLAF-om i državama članicama EU-a u smislu razmjene iskustava i znanja sprovođenjem projekata finansiranih sredstvima EU-a.

Aktivnosti izvještavanja su:

* primanje izvještaja o nepravilnostima od tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima;
* provjera tehničke ispravnosti izvještaja o nepravilnostima kako bi se obezbjedio njihov kvalitet;
* dostavljanje izvještaja o nepravilnostima, odobrenih od strane NAO-a, OLAF-u putem elektronskog sistema za izvještavanje o nepravilnostima (IMS sistem).

U tom smislu, AFCOS kancelarija:

* izrađuje Smjernice o upravljanju nepravilnostima koje odobrava NAO i koje su obavezujuće za sva tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima;
* izrađuje interne procedure za sprovođenje svojih nadležnosti;
* izrađuje analitičke izvještaje o nepravilnostima te
* obavlja druge aktivnosti u skladu sa važećim propisima.

## II.4. KRITERIJUMI ZA USPOSTAVLJANJE SISTEMA INTERNE KONTROLE

U skladu sa tačkom (a) člana 12 (3) Okvirnog sporazuma, korisnik IPA II dužan je da uspostavi i obezbijedi funkcionisanje djelotvornog i efikasnog sistema interne kontrole kako bi zaštitio finansijske interese Evropske unije.

Funkcionisanje djelotvornog i efikasnog sistema interne kontrole neophodno je za sve faze upravljanja nepravilnostima: sprječavanje nepravilnosti, otkrivanje nepravilnosti, postupanja po sumnjama na nepravilnosti (npr. postupci utvrđivanja nepravilnosti), postupanja po utvrđenim nepravilnostima (npr. povraćaji), izvještavanje o nepravilnostima te praćenje postupanja po prijavljenim nepravilnostima.

Sistem internih kontrola čini pet međusobno povezanih elemenata:

1) kontrolno okruženje;

2) upravljanje rizicima;

3) aktivnosti kontrole;

4) informisanje i komunikacija;

5) nadgledanje okvira interne kontrole.

1) Ključni zahtjevi vezano za **kontrolno okruženje** su sljedeći:

- Lični i profesionalni integritet i etičke vrijednosti rukovodioca i službenika; postojanje etičkog kodeksa kao i upoznavanje službenika sa njegovim sadržajem; aktivnosti kojima se promovišu etika i integritet službenika;

- Planiranje (određivanje misija i ciljeva);

- Organizaciona struktura, hijerarhija u pogledu ovlašćenja i odgovornosti, opisi poslova u kojima su jasno navedena prava i obaveze i nivoi izvještavanja;

- Postojanje i dosljedno sprovođenje politike upravljanja ljudskim resursima (planiranje, zapošljavanje – jasno utvrđeni kriterijumi, praćenje uspješnosti, nagrađivanje, stručno usavršavanje);

- Postojanje dovoljnog broja službenika odgovarajućih kompetencija.

2) **Upravljanje rizicima**

U skladu sa odredbama člana 8 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru[[5]](#footnote-5), upravljanje rizicima je postupak identifikovanja, procjene, praćenja i kontrole mogućih okolnosti, koje mogu nepovoljno uticati na ostvarivanje utvrđenih ciljeva subjekta i preduzimanje potrebnih mjera radi smanjenja rizika do nivoa razumne uvjerenosti da će ciljevi biti ostvareni.

Preduslov za upravljanje rizicima jeste da su strateški i operativni ciljevi definisani dovoljno jasno kako bi se omogućilo prepoznavanje i procjena rizika u vezi sa tim ciljevima.

Takođe, potrebno je osigurati da se uzima u obzir mogućnost prevara i nepravilnosti prilikom procjene rizika po ostvarivanje ciljeva.

**3) Aktivnosti kontrole**

Aktivnosti kontrole uspostavljaju se radi ostvarivanja ciljeva subjekta svođenjem rizika na prihvatljiv nivo, primjenom pisanih pravila, principa i postupaka. Prilikom uspostavljanja aktivnosti kontrole važno je voditi računa o tome da troškovi njihovog uvođenja ne budu veći od očekivanih koristi.

Ključni zahtjevi vezano za kontrolne aktivnosti su sljedeći:

* Postojanje procedura za sve radne procese:

- planiranje,

- izbor ponuđača,

- implementacija ugovora, praćenje i evaluacija, finansijsko upravljane,

- politika sprječavanja sukoba interesa - razdvajanje dužnosti, izjava o (ne)postojanju sukoba interesa, izjava o povjerljivosti i nepristranosti, i sl.)

- postupci ovlašćivanja i odobravanja;-

- sistem dvojnog potpisa;

- postupci potpunog, tačnog, pravilnog i ažurnog evidentiranja svih poslovnih transakcija;

- nadgledanje postupaka;

- izvještavanje;

- upravljanje ljudskim resursima;

- dokumentovanje svih transakcija i poslova u skladu sa utvrđenim pravilima;

- obezbjeđivanje kontinuiteta poslovanja.

* Procedure su dostupne svim rukovodiocima i službenicima i redovno se ažuriraju.

**4.) Informacije i komunikacije**

Važno je uspostaviti sistem izvještavanja kroz koji se obezbjeđuju odgovarajuće, ažurne i tačne/pouzdane informacije s ciljem efektivne komunikacije na svim hijerarhijskim nivoima neke institucije te između institucija; omogućavanja službenicima jasnih i preciznih smjernica i instrukcija o njihovoj ulozi i odgovornostima te dokumentovanja svih poslovnih procesa i transakcija (postojanje opisa sistema putem dijagrama toka, računovodstva i sistema arhiviranja sa ciljem izrade odgovarajućeg revizorskog traga)

Sistem izvještavanja treba uključivati: nivoe i rokove za izvještavanje, vrste izvještaja te način izvještavanja u slučaju otkrivanja grešaka, nepravilnosti, pogrešne upotrebe sredstava i informacija, prevara ili nedozvoljenih radnji.

**5.) Praćenje i procjena sistema**

Sistem upravljanja i kontrole potrebno je stalno pratiti radi procjenjivanja adekvatnosti njegovog funkcionisanja.

Navedeno se sprovodi kroz stalno nadgledanje, samoprocjenu i unutrašnju reviziju. Takođe, izrađuje se i sprovodi plan otklanjanja slabosti te se prati sprovođenje tog plana.

## II.5. EVROPSKA KANCELARIJA ZA BORBU PROTIV PREVARA (OLAF)

Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) osnovana je Odlukom Evropske komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom koja je izmijenjena Odlukom Evropske komisije (EU) 2013/478 оd 27. septembra 2013. o izmjeni Odluke 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom o osnivanju Evropske kancelarije za borbu protiv prevara, Odlukom Evropske komisije (EU) 2015/512 оd 25. marta 2015. o izmjeni Odluke 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom o osnivanju Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) i Odlukom Evropske komisije (EU) 2015/2418 оd 18. decembra 2015. o izmjeni Odluke 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom o osnivanju Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) (Odluka) čijim je odredbama određeno da OLAF izvršava ovlašćenja Evropske komisije vezano za sprovođenje unutrašnjih i spoljnjih administrativnih istraga u svrhu borbe protiv prevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje negativno utiču na finansijske interese EU-a, kao i radnji ili aktivnosti od strane privrednih subjekata koji krše odredbe EU-a. [[6]](#footnote-6)

U smislu zaštite finansijskih interesa **OLAF** u okviru svojih aktivnosti:

* **obezbjeđuje pomoć državama članicama** u organizovanju bliske i redovne saradnje između njihovih nadležnih tijela radi usklađivanja njihovih aktivnosti kojima je cilj zaštita finansijskih interesa EU-a od prevara;
* **doprinosi oblikovanju i razvoju metoda za sprječavanje prevara**, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti finansijskim interesima EU-a i za borbu protiv njih;
* **promoviše i usklađuje, s državama članicama i među njima, razmjenu operativnog iskustva i najboljih progresivnih praksi** u oblasti zaštite finansijskih interesa EU-a;
* **podržava mjere za borbu protiv prevara**, koje dobrovoljno preduzimaju države članice.[[7]](#footnote-7)

**Administrativne istrage[[8]](#footnote-8) OLAF-a**

**Smjernice OLAF-a** o procedurama vezanim za istrage[[9]](#footnote-9) predstavljaju interna pravila koja primjenjuju istražitelji OLAF-a kako bi se administrativne istrage sprovele na dosljedan način. Aktivnosti OLAF-a u okviru provođenja administrativnih istraga podrazumijevaju:

* sprovođenje intervjua s licima i svjedocima povezanima s konkretnim slučajem,
* inspekcije prostorija,
* provjere na licu mjesta (*on the spot checks*),
* digitalnu forenziku,
* sprovođenje istražnih misija u trećim zemljama.

U skladu sa **Uredbom Vijeća (EV, Euratom) br. 2185/1996** od 11. novembra 1996, OLAF sprovodi terenske provjere i inspekcije:

* za otkrivanje ozbiljnih ili transnacionalnih nepravilnosti ili nepravilnosti koje bi mogle uključivati nosioce privredne djelatnosti koji djeluju u nekoliko država članica, ili
* ako za otkrivanje nepravilnosti situacija u državi članici zahtijeva pojačanje terenskih provjera i inspekcija za određeni slučaj kako bi se poboljšala efikasnost zaštite finansijskih interesa i kako bi se obezbjedio identični nivo zaštite unutra EU-a, ili
* na zahtjev zainteresovane države članice.

# III. PREVENCIJA

Crna Gora preduzima sve mjere potrebne za zaštitu finansijskih interesa EU-a. U tu se svrhu posebna pažnja posvećuje prevenciji nepravilnosti i prevara. **Svrha prevencije je smanjivanje mogućnosti nastanka nepravilnosti i prevara u okviru upravljanja sredstvima EU-a.**

Osnovni preduslov za sprječavanje nepravilnosti jeste uspostavljanje i funkcionisanje sistema unutrašnjih kontrola koji je objašnjen u poglavlju II.4. Kriterijumi za uspostavljanje sistema interne kontrole. U ovom poglavlju naglasak je stavljen na jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema, upravljanje rizicima kao i informisanje i komunikaciju s javnošću (eksterna komunikacija), koji čine dio tog sistema.

## III.1. JAČANJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA AFCOS SISTEMA

Jačanje administrativnih kapaciteta odnosi se na sistemsko planiranje unaprijeđenja znanja i vještina putem treninga tijela u AFCOS sistemu te je veoma važan faktor u borbi protiv nepravilnosti i prevara.

U svrhu efikasnog jačanja zaštite finansijskih interesa EU-a, potrebno je ocijeniti postojeće kapacitete u odnosu na mogućnost djelovanja u svakoj fazi upravljanja nepravilnostima. Ocjena postojećih kapaciteta odnosi se na utvrđivanje oblasti za koje je potrebno unaprijediti znanja i vještine kako bi se obezbjedilo efikasno i djelotvorno obavljanje dodijeljenih funkcija. Kapaciteti se trebaju kontinuirano ocjenjivati, uzimajući u obzir nove finansijske instrumente, promjene zakonodavnog okvira, promjene unutar AFCOS sistema, nedostatke u Strukturi za izvještavanje o nepravilnostima, itd.

Postupci i alati koji se koriste s ciljem jačanja administrativnih kapaciteta AFCOS sistema su sprovođenje analize potreba za treninzima, pogotovo u oblasti upravljanja nepravilnostima, izrada planova treninga, izrada i ažuriranje registara treninga te planiranje trening aktivnosti, organizovanje njihovog sprovođenja u skladu s utvrđenim planom, procijenjivanje efekata sprovođenja aktivnosti i unapređivanje postupanja na osnovu procjene tih efekata.

Na osnovu navedenog, AFCOS kancelarija će sprovoditi *analizu potreba za treninzima u oblasti upravljanja nepravilnostima* kako bi se detektovale oblasti vezano za koje je potrebno sprovesti trening službenika u tijelima AFCOS sistema. Na osnovu analize potreba za treninzima izradiće se Plan treninga pa se u skladu s njim organizovati treninzi.

## III.2. UPRAVLJANJE RIZICIMA NA NIVOU SISTEMA I OPERACIJA TE UPRAVLJANJE RIZICIMA NEPRAVILNOSTI I PREVARA

Upravljanje rizicima u opštem smislu znači utvrđivanje potencijalnih događaja koji bi mogli imati negativan efekat na ostvarivanje ciljeva organizacije, procjenjivanje vjerovatnoće njihovog ostvarenja i efekata koje bi njihovo ostvarenje moglo uzrokovati, blagovremeno utvrđivanje i preduzimanje mjera kako bi se ti rizici minimalizovali, a time negativni efekti izbjegli odnosno smanjili.

U kontekstu upravljanja nepravilnostima analiziraju se sistemski rizici AFCOS sistema (rizici koji ugrožavaju ostvarivanje ciljeva AFCOS sistema u pogledu sprječavanja i otkrivanja nepravilnosti, postupanja po sumnjama na nepravilnosti i utvrđenim nepravilnostima, izvještavanja i praćenja postupanja po prijavljenim nepravilnostima), te specifični rizici nepravilnosti i prevare (rizik da će se biti počinjena nepravilnost ili prevara).

Cilj upravljanja sistemskim rizicima AFCOS-sistema je svesti ove rizike na prihvatljiv nivo sprovođenjem mjera kojima će se umanjiti mogućnost pojave tih rizika, efekat njihovog ostvarenja ili oba slučaja istovremeno.

Cilj upravljanja rizicima prevare je minimalizovati rizik prevare uspostavljanjem proaktivnih, efikasnih i srazmjernih odnosno troškovno djelotvornih mjera protiv prevara.

Za upravljanje ovim rizicima nadležna su tijela AFCOS sistema u Crnoj Gori, a kako bi ovaj proces bio koordiniran i ujednačen, AFCOS kancelarija je u svojstvu koordinacionog tijela u AFCOS sistemu izradila Metodologiju upravljanja rizicima nepravilnosti i prevara prema kojoj su tijela AFCOS sistema dužna postupati u upravljanju rizicima nepravilnosti i prevara.

Rezultati procjene rizika nepravilnosti i prevara jedan su od osnova za izradu Nacionalne strategije suzbijanja prevara za zaštitu finansijskih interesa EU-a i odgovarajućih Akcijskih planova.

## III.3. PODSTICANJE JAVNOSTI NA AKTIVNIJU ULOGU U ZAŠTITI JAVNIH FINANSIJSKIH INTERESA I KOMUNIKACIJA O VAŽNOSTI PREDUZIMANJA MJERA PROTIV NEPRAVILNOSTI I PREVARA

U okviru aktivnosti koje se sprovode u svrhu informisanja javnosti o mogućnostima finansiranja koje su Crnoj Gori dostupni u okviru IPA sredstava, potrebno je informisati javnost i o mjerama koje se preduzimaju s ciljem praćenja i kontrola zakonitog i namjenskog trošenja finansijskih IPA sredstava kako bi se obezbjedila zaštita finansijskih interesa EU-a u Crnoj Gori.

Aktivnosti komunikacije vezano za oblast suzbijanja nepravilnosti i prevara i podsticanje javnosti na aktivniju ulogu u zaštiti javnih finansijskih interesa predstavljaju jedan od osnova efikasne prevencije nepravilnosti i prevara. U tom smislu, komunikacija predstavlja aktivnost prenošenja informacija javnosti direktno ili putem medija, s ciljem uključivanja javnosti u proces suzbijanja nepravilnosti i prevara.

U kontekstu zaštite finansijskih interesa EU-a u nastavku se iznose **preporuke tijelima Strukture za izvještavanja o nepravilnostima** koje bi se trebale uzeti u obzir prilikom preduzimanja aktivnosti s ciljem podizanja svijesti javnosti i komunikacije:

* prilikom izrade web-stranice, brošura, letaka s ciljem informisanja javnosti o zaštiti finansijskih interesa EU-a, tijela bi trebala navesti načine suzbijanja nepravilnosti, mogućnosti prijavljivanja nepravilnosti (npr. otvaranje posebne e-mail adrese za prijavu nepravilnosti), prikazati broj i vrstu utvrđenih nepravilnosti, referirati se na medijske članke i sve druge informacije koje se odnose na sprječavanje nepravilnosti i prevara. Isto tako, preporučuje se i organizovanje „dana otvorenih vrata“, okruglih stolova, radionica, konferencija, itd.
* imenovanje *službenika za informisanje i komunikaciju* na nivou ministarstava i ostalih tijela državne vlasti (tzv. portparol), koja je dužna obavještavati javnost o informacijama iz djelokruga rada ministarstava/tijela državne uprave vezano za upravljanje i kontrolu korišćenja IPA sredstava;
* upoznavanje predstavnika medija sa svrhom i aktivnostima AFCOS sistema davanjem relevantnih informacija o zaštiti finansijskih interesa EU, kao i organizovanjem sastanaka i/ili seminara za predstavnike medija.

# IV. OTKRIVANJE NEPRAVILNOSTI

## IV.1. KONCEPT NEPRAVILNOSTI

***Opšta definicija nepravilnosti***

Opšta definicija „nepravilnosti“ propisana je članom 1(2) Uredbe (EK, Euratom) 2988/1995 o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica[[10]](#footnote-10):

*„Nepravilnost“* *znači svaka povreda odredbe prava Zajednice koje je rezultat radnje ili propusta od strane privrednog subjekta, koje ima, ili bi imalo, efekat štete na opšti budžet Zajednica ili budžete kojima one upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda koji nastaje* ***iz vlastitih sredstava prikupljenih direktno*** *u ime Zajednica, ili* ***neopravdanom stavkom rashoda***”.

Navedena definicija nepravilnosti prvenstveno predstavlja opštu definiciju, obzirom da je primjenjiva na **prihodovnu i rashodovnu stranu budžeta EU-a**.

***Uža definicija nepravilnosti***

Definicija nepravilnosti propisana je članom 51 (5b) Okvirnog sporazuma između Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II) koji pojam nepravilnosti definiše kao**: “svaku povredu odredbe važećih propisa i ugovora koja nastaje činjenjem ili nečinjenjem privrednog subjekta koja nanosi, ili bi nanijela, štetu opštem budžetu Unije zaduživanjem opšteg budžeta na ime neopravdane troškovne stavke“** te obuhvata nepravilnosti **samo u okviru rashodovne strane budžeta EU**-a, i to vezano uz korišćenje sredstavau okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II).

**Kod utvrđivanja da li postoji sumnja na nepravilnost, odnosno kod utvrđivanja da li je počinjena nepravilnost, na osnovu primljene prijave sumnje, potrebno je uzeti u obzir definiciju nepravilnosti iz Okvirnog sporazuma.**

U skladu sa definicijom, nepravilnost postoji kada se kumulativno ispune sljedeći uslovi:

1. ***Povreda važećih propisa i ugovora***

Da bi se određeno ponašanje definisalo kao nepravilnost, posljedica tog ponašanja mora biti povreda odredbe prava EU-a ili odredbe sklopljenog ugovora. U skladu s navedenim, prilikom izrade Zaključka o nepravilnosti potrebno je navesti odredbe važećih propisa ili odredbe ugovora koje su prekršene.

1. ***Radnja ili propust privrednog subjekta***

U skladu sa članom 51 (5c) Okvirnog sporazuma, privredni subjekat znači svako fizičko ili pravno lice ili drugo lice koje učestvuje u realizaciji podrške IPA II.

U većini slučajeva „privredni subjekat“ imaće značenje korisnika operacije/aktivnosti (korisnici granta, partneri, koji se, prema zaključenom ugovoru o dodjeli granta, mogu izložiti prihvatljivim rashodima) ili izvođača. Tijelo Strukture za izvještavanje o nepravilnostima smatra se privrednim subjektom kada je korisnik IPA II projekta. U tom slučaju, potrebno je obezbjediti razdvajanje funkcija tijela **Strukture za izvještavanje o nepravilnostima** od zadataka korisnika. Budući da funkcije dodjele sredstava, provjera i plaćanja sprovode tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, a operacije iniciraju i sprovode korisnici, ove funkcije trebaju biti razdvojene.

Razdvajanje funkcija vrši se između funkcija tijela u sistemu i funkcije Korisnika:

(a) na način da službenici/organizacione jedinice koje sprovode funkciju dodjele grantova odnosno odabira operacija nisu uključene u procese vezane za njihovo sprovođenje, odnosno provjere, ovjeravanja i plaćanja;

(b) na način da službenik za nepravilnosti ne obavlja funkcije i zadatke vezane za odabir i sprovođenje operacija;

(c) u svim ostalim slučajevima u kojima bi moglo doći do sukoba interesa.

Definicija radnje ili propusta pokriva sva ponašanja, namjerna ili ne (činjenje ili nečinjenje), privrednog subjekta, koja štete, ili bi mogla štetiti, opštem budžetu EU-a.

1. ***Efekat štete na opšti budžet EU-a: stvarni ili potencijalni***

O stvarnom efektu na štetu opšteg budžeta EU-a govorimo kada je iznos povezan s nepravilnosti već uključen u zahtjev za plaćanje ili godišnji finansijski izvještaj koji je NAO podnio EK-u (*cost recognised*).

Nadalje, utvrđivanje nepravilnosti koja je imala stvaran efekat na budžet EU-a utiče na druge procese poput ***pripreme zahtjeva za plaćanje prema EK-u***, ***pripreme godišnjeg finansijskog izvještaja*** i ***povraćaja***, u skladu sa *IPA II Manual of Procedures, chapter 'Financial Management'*.

O potencijalnom efektu na budžet EU-a govorimo kada je nepravilnost utvrđena i ispravljena prije slanja u EK zahtjeva za plaćanje ili godišnjeg finansijskog izvještaja. U tim situacijama, pojedine institucije (prvenstveno implementaciona agencija i Nacionalni fond) dužne su obezbjediti da se troškovi povezani s nepravilnosti ne uključe niti u jedan dalji zahtjev za plaćanje ili finansijski izvještaj koji se šalje u EK.

U kontekstu potencijalnog efekta razlikujemo dvije situacije:

1) situacija u kojoj je korisniku/izvođaču odobren trošak (*cost recognised*), ali je naknadno utvrđeno da taj trošak nije trebao biti odobren. **U ovom slučaju govorimo o nepravilnosti** i o njemu **treba obavijestiti OLAF.**

*Primjer:*

*Korisnik projekta tražio je da mu se odobri trošak i implementaciona agencija je taj trošak* ***odobrila****. Međutim, naknadnim kontrolama koje vrši implementaciona agencija ili Direktorat za upravljačku strukturu ili revizijama (unutrašnja ili spoljna) naknadno se utvrdi da je trošak neprihvatljiv i da nije trebao biti odobren. (Navedeno je utvrđeno prije uključivanja troška u zahtjev za plaćanje ili finansijski izvještaj koji se šalje u EK-u – potencijalni efekat na opšti budžet EU-a.)*

2) situacija u kojoj je potencijalna nepravilnost spriječena prije nego što je korisniku/izvođaču odobren trošak. **U ovom slučaju nepravilnost je spriječena (nije počinjena nepravilnost / nepravilnost ne postoji)** i o njemu **ne treba obavijestiti OLAF**.

*Primjer:*

*Korisnik projekta tražio je da mu se odobri trošak. Međutim, implementaciona agencija je kontrolom dokumentacije koju je dostavio korisnik utvrdila da je trošak neprihvatljiv za finansiranje te ga* ***nije odobrila****.*

*Primjer dobre prakse:*

Korisna preporuka je da implementacione agencije vode na jednom mjestu (npr, u formi registra izrađenog kao tabela u programu excel) evidenciju o potraživanim troškovima koji nisu priznati u okviru postupaka administrativnih provjera.

Naime, vođenje ovakve evidencije omogućuje ujednačeno postupanje službenika implementacijske agencije, ali i ujednačavanje praksi između više implementacionih agencija. Takođe, takva evidencija omogućuje pregled rezultata provjera koje sprovodi implementaciona agencija.

Gore navedene situacije odnose se na **fazu implementacije ugovora**.

Međutim, bez obzira postoji li stvarni ili potencijalni efekat na opšti budžet EU-a, izvještavanje prema OLAF-u je obavezno u situacijama **sumnje na prevaru**.

Situacija se drugačije posmatra kada se nepravilnosti počine **u fazama koje prethode implementaciji ugovora** (na primjer, u fazi programiranja i fazi odabira projekata za finansiranje).

Ključno pitanje koje se ovdje postavlja jest: **da li je na osnovu postupaka u okviru kojih je učinjen propust ili povreda pravila došlo do sklapanja ugovora ili nije**? Naime, **nepravilnost postoji i o njoj treba obavijestiti OLAF ako je ugovor sklopljen**. Na primjer, ako je projektni prijedlog odbijen jer nije zadovoljavao uslove prihvatljivosti, ili ako je projektni prijedlog odbijen jer se uočilo da je ponuđač podnio nevalidnu dokumentu, ili ako su se prije postupka ugovaranja utvrdili propusti u postupku sprovođenja poziva na dostavu projektnih prijedloga pa je poziv poništen, nepravilnosti su spriječene (ne postoje).

*Primjeri nepravilnosti u fazi prije implementacije:*

*U okviru procesa odabira projektnih prijedloga odabran je projektni prijedlog koji nije prihvatljiv za finansiranje jer programski dokumenti u kojima se definišu kriterijumi za prihvatljivost projekata nisu usklađeni sa zahtjevima EU-a. Sa ponuđačem projektnog prijedloga sklopljen je grant ugovor.*

*U okviru procesa odabira projektnih prijedloga odabran je projektni prijedlog koji je ocjenjen i odabran na osnovu kriterijuma koji nisu konzistentni s onima koji su navedeni u okviru objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i sa ponuđačem tog projektnog prijedloga sklopljen je grant ugovor.*

*U okviru procesa odabira projektnih prijedloga odabran je projektni prijedlog ponuđača koji je bio u sukobu interesa sa članom odbora za odabir projektnih prijedloga* *i sa ponuđačem tog projektnog prijedloga sklopljen je grant ugovor.*

*U okviru procesa odabira ponuda odabrana je ponuda ponuđača koji je bio u sukobu interesa sa članom odbora za evaluaciju ponuda i sa tim ponuđačem je sklopljen ugovor o nabavci usluga/roba/ radova.*

Nepravilnosti mogu nastati i **u fazi nakon implementacije ugovora**, ali u tim slučajevima nije teško odrediti što predstavlja nepravilnost, a što ne jer je finansijski efekat uvijek stvaran.

*Primjer nepravilnosti u fazi nakon implementacije:*

*Prodaja robe (npr. opreme) koja je nabavljena u okviru projekta ili njeno preuzimanje od strane nekog drugog preduzeća.*

Primjeri nepravilnosti prema fazama ciklusa upravljanja programom/projektom nalaze se u *Dodatku 7*.

1. ***Neopravdana stavka troška***

U vezi sa izračunavanjem finansijskog efekta nepravilnosti (stvarnog ili potencijalnog), procjena se vrši primjenom načela upoređivanja: koliki bi trošak bio da se određena povreda nije dogodila; da li je povreda imala uticaj na povećanje rashoda ili ne; koliki bi bio iznos prihvatljivog troška da nema nepravilnosti, itd. Navedeno je detaljnije objašnjeno u *poglavlju V.6*.

Opisani koncept nepravilnosti može se prikazati na sljedeći način:

*A) Koncept nepravilnosti u fazi prije implementacije*

Nepravilnost je

(

*npr. tokom procesa ocjene*

*projektnih prijedloga*

)

**Nepravilnost**

=> izvještavanje o nepravilnostima

Sklapanje ugovora

**Korektivne mjere**

Raskid ugovora

i

povra?aj sredstava

ako su isplaćena

(

*ako je kriv korisnik*

*–*

*npr. podnošenje*

*falsifikovanih*

*dokumenata*

)

Finansiranje

projekta iz

nacionalnog budžeta

(

*ako je u pitanju*

*propust SUK*

*-*

*a*

)

B) *Koncept nepravilnosti u fazi implementacije*



## IV.2. NAJČEŠĆE VRSTE NEPRAVILNOSTI

Nepravilnosti se mogu kategorizovati na različite načine. Na primjer, mogu se kategorizovati na tehničke, ugovorne, finansijske ili administrativne. Bilo koja od navedenih vrsta nepravilnosti može biti namjerna ili nenamjerne te može ili ne mora imati finansijski efekat. Nepravilnosti se takođe mogu podijeliti na sistemske i nesistemske. Konačno, IMS sistem daje podjelu nepravilnosti prema oblasti u kojoj je nepravilnost počinjena.

**Tehničke nepravilnosti** proizlaze iz isporuke roba ili radova lošijeg kvaliteta od onog koji je naveden u ugovoru.

**Ugovorne nepravilnosti** karakteristične su za ugovore o nabavci (*supply contract*) ili ugovore o radovima (*works contract*), aproizlaze iz neispravne implementacije odredbi propisa ili ugovora. Kako bi se izbjegle ugovorne nepravilnosti, potrebno je dobro poznavati ugovor. Ugovorne obveze uključuju, na primjer, sljedeće:

* Nepravilan prenos prava i dužnosti,
* Ovjeravanje isplata u višem iznosu,
* Nepravilna uputstva na gradilištu,
* Nepravilno odobravanje materijala ili prijedloga izvođača radova,
* Nepravilno tumačenje izmjena (npr. nalog za izmjenama (*Variation Order*)),
* Nepravilno postupanje sa zahtjevima izvođača / dobavljača.

**Finansijske nepravilnosti** mogu proizaći iz 1) propusta – greške u sprovođenju finansijskih transakcija, ili 2) namjere – namjerno nenamjensko trošenje sredstava ili krađa, uključujući korupciju.

**Administrativne nepravilnosti** proizlaze iz neusklađenosti s važećim pravilima EU-a za sprovođenje tenderskih postupaka i finansiranje projekata.

**Namjerne nepravilnosti** proizlaze iz aktivnosti privrednog subjekta ili bilo koje od institucija uključenih u proces (izvođač, korisnik granta, tijelo operativne strukture, nacionalni fond, banka ili neki drugi entitet) s namjerom da stekne korist za sebe ili neko drugo lice na štetu ugovora između izvođača/korisnika granta i ugovornog tijela.

**Nenamjerne nepravilnosti** proizlaze iz aktivnosti privrednog subjekta ili bilo koje od institucija uključenih u proces (izvođač, korisnik granta, tijelo operativne strukture, nacionalni fond, banka ili neki drugi entitet) uzrokovane povredom odobrenih procedura zbog nemara.

**Nepravilnosti sa finansijskim efektom** su nepravilnosti koje su rezultirale isplatom neopravdanog troška izvođaču ili korisniku granta. Izvođač ili korisnik granta dužni su vratiti iznos isplaćen za neopravdani trošak na osnovu zahtjeva ugovornog tijela i unutar propisanog roka.

**Nepravilnosti bez finansijskog efekta** su nepravilnosti uočene prije nadoknade neopravdanog troška izvođaču ili korisniku granta.

**Sistemske nepravilnosti** proizlaze iz osnovnih slabosti u sistemu unutrašnjih kontrola. S obzirom na navedeno, velika je vjerovatnoća da će se ista vrsta nepravilnosti ponoviti u više od jednog projekta. Iako ove nepravilnosti mogu nastati slučajno, postoji visok rizik da se postojanje sistemske slabosti iskoristi za počinjenje prevare. Postupanja u slučaju uočavanja sistemskih nepravilnosti opisana su na strani 57.

**Jednokratne nepravilnosti** su nepravilnosti koje mogu nastati u implementaciji nekog projekta kao rezultat nekih aktivnosti ili propusta, a s obzirom da nisu direktno vezane za slabosti u sistemu unutrašnjih kontrola, ne nastaju na nivou cijelog sistema niti u drugim projektima. Ove nepravilnosti mogu biti namjerne ili nenamjerne (uzrokovane nemarom).

Takođe, nepravilnosti se mogu počiniti **u bilo kojoj fazi ciklusa upravljanja programom/projektom**. Primjer takve podjele nalazi se u *Dodatku 7*.

Primjeri **najčešćih nepravilnosti iz šifrarnika IMS sistema** nalaze se u *Dodatku 8*, a cjelokupni popis vrsta nepravilnosti iz IMS sistema čini dio Zaključka o nepravilnosti (*Prilog 3*).

## IV.3. ULOGA SLUŽBENIKA ZA NEPRAVILNOSTI

V.3.1. IMENOVANJE SLUŽBENIKA ZA NEPRAVILNOSTI

Službenik za nepravilnosti (dalje u tekstu: SzN) je kontakt lice koje treba imenovati na nivou tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i to:

- na nivou NIPAK kancelarije

- na nivou Direktorata za upravljačku strukturu (Direkcija za nadgledanje sistema kao Kancelarija za podršku nacionalnom službeniku za ovjeravanje i Direkcija za nacionalni fond)

- na nivou implementacionih agencija (uključujući IPARD agenciju)

- na nivou jedinica za implementaciju projekata

- na nivou tijela za prekograničnu saradnju i

- na nivou upravljačkog tijela za Program ruralnog razvoja.

Imenovanje OzN-a se vrši u skladu sa sljedećom tabelom:

|  |  |
| --- | --- |
| **Tijelo SUK-a** | **Lice koje imenuje OzN-a** |
| NIPAK kancelarija | Nacionalni IPA koordinator (NIPAK) |
| Direktorat za upravljačku strukturu  (Direkcija za nadgledanje sistema /Kancelarija za podršku nacionalnom službeniku za ovjeravanje i Direkcija za nacionalni fond) | Generalni direktor Direktorata za upravljačku strukturu |
| Implementacione agencije (uključujući IPARD agenciju) | Rukovodilac implementacione agencije (uključujući IPARD agenciju) |
| Jedinice za implementaciju projekata | Visoki programski službenik |
| Tijelo za prekograničnu saradnju | Rukovodilac Tijela za prekograničnu saradnju |
| Upravljačko tijelo za Program ruralnog razvoja | Rukovodilac upravljačkog tijela |

SzN se imenuje **odlukom o imenovanju** koja se šalje AFCOS kancelariji. AFCOS kancelarija na osnovu tih odluka izrađuje i ažurira registar SzN-ova te otvara i administrira korisničke račune za SzN-ove koji imaju ulogu kreatora ili posmatrača u IMS sistemu. Ove uloge objašnjene su u *poglavlju VI.7. Korišćenje elektronskog sistema za izvještavanje o nepravilnostima (IMS)*.

Glavna svrha imenovanja SzN-a jeste obezbjeđivanje ujednačene i dosljedne institucionalne prakse u pogledu izvještavanja o nepravilnostima, a radi obezbjeđivanja kontinuiteta obavljanja poslova u okviru funkcije službenika za nepravilnosti implementaciona agencija može predvidjeti i eventualno formalizovati postojanje zamjene SzN, a sve na osnovu odobrenog plana zamjena kojim se implementaciona agencija rukovodi.

O imenovanju SzN-a i o njegovoj eventualnoj zamjeni obavještava se AFCOS kancelarija i sva tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, a primarno nadležna implementaciona agencija slanjem Odluke o imenovanju poštom ili u elektronskom obliku (poželjnija opcija). Na taj način obezbjeđuje se komunikacija i razmjena informacija između tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima.

**AFCOS kancelarija vodi registar SzN-ova** (program, institucija, ime i prezime, kontakti) i redovno ga ažurira, a Odluke o imenovanju SzN-ova vodi kao zaseban predmet.

U slučaju da se SzN raspoređuje na drugo radno mjesto, ili su imenovani novi SzN-ovi, primjenjuje se **postupak primopredaje poslova** na način kako je propisan u okviru internih priručnika o postupanju tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima (na primjer, *IPA II Manual of Procedures, chapter Internal Organization and HR*).

O svim novim imenovanjima takođe je potrebno obavijestiti AFCOS kancelariju i sva tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima.

Radi efikasnijeg i djelotvornijeg obavljanja poslova u okviru procesa upravljanja nepravilnostima, preporučuje se da SzN ima dovoljno znanja o radnim procesima u okviru upravljanja sredstvima iz IPA podrške, da je pouzdan i ima visoke etičke standarde.

IV.3.2. FUNKCIJE SLUŽBENIKA ZA NEPRAVILNOSTI

Funkcije SzN su sljedeće:

* Važeće za SzN-a u Direktoratu za upravljačku strukturu, jedinicama za implementaciju projekata, tijelu za prekograničnu saradnju, Upravljačkom tijelu za Program ruralnog razvoja i NIPAK kancelariji:
* djelovanje kao kontaktna tačka na nivou tijela za sakupljanje informacija o sumnjama na nepravilnost;
* obavještavanje nadležne implementacione agencije (uključujući IPARD agenciju) o sumnji na nepravilnost putem Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*) ;
* Pružanje SzN-u u nadležnoj implementacionoj agenciji (uključujući IPARD agenciju) potrebnih informacija vezano za prijavljenu sumnju na nepravilnost (s ciljem utvrđivanja nepravilnosti ili praćenja postupanja po nepravilnosti). Navedeno se odnosi na prikupljanje potrebne dokumentacije unutar ili izvan institucije komunikacijom s korisnicima grantova, izvođačima i drugim nadležnim institucijama;
* Praćenje slučaja sumnje na nepravilnost koji je prijavljen implementacionoj agenciji i obavještavanje implementacione agencije o eventualnim promjenama;
* Učestvovanje na sastancima/seminarima/radionicama itd. koje organizuje AFCOS kancelarija;
* Vođenje propisnog revizorskog traga vezano za prijavljene sumnje na nepravilnosti.
* Važeće za SzN-a u implementacionim agencijama / IPARD agenciji:
* djelovanje kao kontaktna tačka na nivou implementacione agencije / IPARD agencije za sakupljanje informacija o sumnjama na nepravilnost;
* prikupljanje potrebnih informacija vezano za prijavljeni slučaj s ciljem utvrđivanja nepravilnosti te praćenja ranije utvrđene nepravilnosti. Navedeno se odnosi na prikupljanje potrebne dokumentacije unutar ili izvan institucije komunikacijom s korisnicima grantova, izvođačima i drugim nadležnim institucijama;
* saradnja s drugim organizacionim jedinicama u pogledu procjene osnovanosti sumnje na nepravilnost i utvrđivanja nepravilnosti;
* izrada Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*) kada implementaciona agencija primi prijavu sumnje na nepravilnost od podnosioca anonimnih prijava koji nisu službenici Strukture za izvještavanje o nepravilnostima;
* učestvovanje u provjerama na licu mjesta, ako je potrebno;
* ovjeravanje Zaključka o nepravilnosti (*Prilog 03*);
* Izrada izvještaja o nepravilnostima u IMS sistemu (inicijalni, izvještaj o praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima - *follow-up* izvještajihitni izvještaj), te obezbjeđivanje da su sve utvrđene nepravilnosti prijavljene AFCOS kancelariji;
* Obezbjeđivanje kvaliteta informacija koje se podnose AFCOS kancelariji u okviru izvještaja o nepravilnostima. Navedeno znači da u izvještaju o nepravilnostima budu navedeni svi potrebni podaci; da je sadržaj izvještaja konzistentan (podaci koji se navode u različitim dijelovima izvještaja su isti); da su obračuni tačni te da je na osnovu opisa slučaja (*modus operandi*) jasno kako je nepravilnost otkrivena, kako je nepravilnost počinjena i koje su njene posljedice;
* Evidentiranje i ažuriranje podataka o nepravilnostima u Registru nepravilnosti (*Prilog 02*) (informacije iz Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost te Zaključka o utvrđenoj nepravilnosti, statusu izvršenih radnji, izvještavanju OLAF-a o nepravilnostima, ostalim institucijama koje su obaviještene o nepravilnostima, kao i drugim informacijama relevantnim za propisno upravljanje utvrđenim nepravilnostima, itd.);
* Saradnja s predstavnicima nadležnih tijela (npr. AFCOS savjetodavnog tijela, drugih tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima) koja uključuje prikupljanje informacija o otkrivanju i utvrđivanju nepravilnosti, sudskim odlukama, revizorskim nalazima koji su povezani s nepravilnostima; traženje objašnjenja, smjernica ili stručnog mišljenja od drugih nadležnih tijela te prosljeđivanje informacija unutar implementacionih agencija;
* Učestvovanje na sastancima/seminarima/radionicama itd. koje organizuje AFCOS kancelarija;
* Vođenje propisnog revizorskog traga o sprovedenim radnjama i donijetim zaključcima na nivou implementacionih agencija (vođenje dosijea/predmeta o slučajevima nepravilnosti);
* Davanje prijedloga AFCOS kancelariji za unaprjeđenje upravljanja nepravilnostima (npr. davanje komentara na Smjernice o upravljanju nepravilnostima).

Ove funkcije potrebno je ugraditi u **Opise poslova** nosilaca ovih funkcija.

Kada SzN iz implementacione agencije o pitanjima vezanima za upravljanje nepravilnostima treba obavijestiti NIPAK kancelariju, Direkciju za Nacionalni fond, Direkciju za nadgledanje sistema/Kancelariju za podršku nacionalnom službeniku za ovjeravanje, jedinicu za implementaciju projekata, Tijelo za prekograničnu saradnju ili Upravljačko tijelo za Program ruralnog razvoja, obavještenje upućuje imenovanim službenicima za nepravilnosti na tim nivoima.

## IV.4. UPOZORAVANJE NADLEŽNIH TIJELA NA SUMNJU NA NEPRAVILNOST (alert)

Prema ovoj proceduri tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima prijavljuju sumnje na nepravilnosti (otkrivene potencijalne nepravilnosti) implementacionim agencijama (uključujući IPARD agenciju).

Naime, u okviru ovih Smjernica nadležnost utvrđivanja nepravilnosti / donošenja zaključka o postojanju ili nepostojanju nepravilnosti data je implementacionim agencijama. **Shodno navedenom, sve informacije vezane uz sumnje na nepravilnosti koncentrisaće se u nadležnoj implementacionoj agenciji.**

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 SzN-a u tijelu u kojem su zaposleni. SzN-ovi su o tome dužni obavijestiti SzN-a u nadležnoj implementacionoj agenciji / IPARD agenciji**. Ako službenici tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima sumnjaju da su u počinjenje nepravilnosti uključeni SzN ili rukovodioci, sumnju na nepravilnost mogu prijaviti direktno AFCOS kancelariji ili OLAF-u.

Sva tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima obavezna su obraćati pažnju na elemente nepravilnosti kod sprovođenja svojih redovnih aktivnosti.

U slučaju otkrivanja sumnje na nepravilnosti, tijela su dužna o tome obavijestiti nadležnu implementacionu agenciju putem Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*). Nakon što implementaciona agencija primi informaciju o sumnji na nepravilnost, SzN u saradnji s drugim organizacionim jedinicama procjenjuje njezinu vjerodostojnost. Ako iz rezultata procjene **ne proizlazi sumnja** **na nepravilnost**, SzN na predviđenom mjestu u okviru **Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost** (*Prilog 01*) uz obrazloženje navodi kako neće biti daljih postupanja po prijavi. **U suprotnom slučaju navodi da će se pokrenuti postupak utvrđivanja nepravilnosti.**

Institucije trebaju obezbjediti efikasno prosljeđivanje informacija nadležnoj implementacionoj agenciji, bez obzira na to da li informacija dolazi od treće strane ili iz njihovih nalaza ili svakodnevnih aktivnosti. Isti se zahtjev takođe primjenjuje i na implementacionu agenciju, ako postupanje nije pod njezinom nadležnošću. U slučaju potrebe, o navedenom se može konsultovati AFCOS kancelarija.

Navedeni procesi slikovito su prikazani sljedećim grafikonom:

**Pojava sumnje**

na

nepravilnost ili

**primanje**

**informacije o**

**sumnji**

na

nepravilnost u bilo

kojem tijelu SUK

-

a

SzN na temelju

informacija

o sumnji na nepravilnost

dobijenih

iz

spoljnih

izvora ili od drugih

službenika izrađuje

**Obrazac za prijavu**

**sumnje na nepravilnost**

**(**

***Prilog 1***

**)**

i šalje ga SzN

-

u

u nadležnu

implementacion

u agenciju

SzN u

implementacionoj

agenciji u saradnji s

a

ostalim službenicima

procjenjuje

vjerodostojnost

informacije o sumnji

na nepravilnost

SzN

na

predviđenom

mjestu u okviru

**Obrasca za**

**prijavljivanje**

**sumnje na**

**nepravilnost**

(

*Prilog 01*

)

označava

da

neće

biti daljih

postupanja po

prijavi

i navodi

obrazloženje

SzN

na predviđenom

mjestu u okviru

**Obrasca**

**za prijavljivanje sumnje**

**na nepravilnost**

(

*Prilog*

*01*

)

označava

da će se

pokrenuti postupak

utvrđivanja o

nepravilnosti

Po potrebi se

određuje

primjena

**privremenih**

**mjera za zaštitu**

**finansijskih sredstava**

SzN

evidentira

slučaj u

**Registar**

**nepravilnosti**

**(**

***Prilog 2***

**)**

i o

njemu obavještava

NAO

-

a

i druga

nadležna tijela

SzN

evidentira

slučaj u

**Registar**

**nepravilnosti**

**(**

***Prilog 2***

**)**

i o

njemu obavještava

NAO

-

a

i druga

nadležna tijela

*Sumnja na neprav*

*ilnost jest*

*osnovana*

*Sumnja na neprav*

*ilnost*

*nije*

*osnovana*

Osim redovne procedure informisanja o sumnji na nepravilnost, informacije o sumnji na nepravilnost i prevaru mogu se prijaviti anonimno i to:

***1. Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara (OLAF)***

Svako može obavijestiti OLAF o sumnjama na prevare i nepravilnosti koje štetno utiču na finansijske interese EU-a. Prilikom prijave, poželjno je priložiti sve dostupne dokumente koji potvrđuju informacije iz prijave.

OLAF-u se može pristupiti na bilo kojem od 24 službena jezika Evropske unije putem ovih kanala:

* + Pismom:

Evropska komisija

Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF)

1049 Brussels

Belgija

* + Popunjavanjem *online* obrasca za prijavu prevara dostupnu na:

<https://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/fraud-reporting-form_en>

* + Online putem Sistema za prijavu sumnji na prevare (Fraud Notification System) (dostupno na: https://fns.olaf.europa.eu/)

***2. Odjeljenju za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelariji)***

Svako može obavijestiti AFCOS kancelariju o sumnjama na prevare i nepravilnosti koje štetno utiču na finansijske interese EU-a.

Prijave se mogu poslati:

* + Pismom na adresu:

Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS kancelarija

Ministarstvo finansija Crne Gore

Stanka Dragojevića 2, 81 000 Podgorica

* + Putem telefona: +382 20 242 835
  + Putem elektronske pošte: nepravilnosti.eu@mif.gov.me

Prosljeđivanje informacije vezano za sumnje na nepravilnosti mogu se opisati kako slijedi:

**UPOZORENJE**

**NA**

**NEPRAVILNOST**

Zaštita zviždača

U skladu sa članom 52. **Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[[11]](#footnote-11)**, predviđeno je postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevaru na način da je **rukovodilac subjekta dužan: da uspostavi sistem za otkrivanje i postupanje po obavještenjima o sumnjama na prevare u subjektu; da preduzima mjere za sprječavanje i otklanjanje rizika od nepravilnosti i prevara; da odredi lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu**. Nadalje, u skladu sa istim članom, **svi zaposleni u subjektu dužni su da odmah bez odlaganja obavještavaju o sumnjama na nepravilnost.**

U svrhu podsticanja uključivanja zainteresovanih subjekata i javnosti u otkrivanje i borbu protiv nepravilnosti i prevara, važno je obezbjediti zaštitu lica koje prijavljuju nepravilnosti i/ili prevare.

U smislu Smjernica, Zviždač je službenik tijela u sistemu, ili treće lice izvan sistema, koji postupajući u dobroj vjeri prijavi činjenice koje uoči prilikom izvršavanja svojih radnih zadataka, a koje upućuju na mogućnost postojanja nepravilnosti i grešaka.

Pravila o zaštiti zviždača se na odgovarajući način (naročito u smislu obaveze čuvanja povjerljivosti i anonimnosti) primjenjuju i na fizička lica koja nisu službenici tijela u sistemu, kao i fizička i pravna lica koja su korisnici pretpristupnih sredstava te na predstavnike zainteresovane javnosti, a koji upute na nezakonitosti i nepravilnosti u korišćenju sredstava EU-a.

Prilikom prijavljivanja o uočenim nepravilnostima i/ili sumnji na prevaru, na službenike tijela u sistemu i treća lica koje prijavljuju nezakonitosti primjenjuju se pravila o zaštiti zviždača te im se garantuje zaštita identiteta kao i zaštita stečenih prava u radnom odnosu (ako je primjenjivo), a u skladu sa **Zakonom o sprječavanju korupcije[[12]](#footnote-12)** i **Zakonom o radu Crne Gore**[[13]](#footnote-13).

Takođe je i **Krivičnim zakonikom Crne Gore**[[14]](#footnote-14), kao posebno krivično djelo predviđena „Povreda prava iz rada“, dok za poslodavca koji otkaže ugovor o radu zaposlenom koji je zbog opravdane sumnje da je učinjeno krivično djelo sa obilježjima korupcije podnio prijavu ili se obratio nadležnim licima ili organima, slijedi kazna zatvora do 3 godine. Dalje, posebni načini učestvovanja i saslušanja svjedoka u krivičnom postupku (saslušanje svjedoka pod pseudonimom, saslušanje uz pomoć tehničkih uređaja i slično) može se obezbijediti i zviždaču kad se saslušava kao svjedok, na njegov zahtjev, shodno **Zakoniku o krivičnom postupku**[[15]](#footnote-15).

U skladu sa članom 4. Zakona o sprječavanju korupcije, zviždač je fizičko i pravno lice koje podnosi prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije , dok ugrožavanje javnog interesa podrazumijeva povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnost nastanka takve povrede koja je izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državu ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna.

U Poglavlju III, članu 44.-70. **Zakona o sprječavanju korupcije** predviđena je zaštita zviždača kao i postupanje po prijavi zviždača. Kao jedna od obaveza svih institucija javnog i privatnog sektora, ovim zakonom predviđeno je određivanje lica za postupanje po prijavama zviždača. Način provođenja postupka u drugim institucijama koji se odnosi na utvrđivanje ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, obaveze poslodavaca i lica koje provodi postupak pored Zakona o sprječavanju korupcije propisana su Pravilnikom[[16]](#footnote-16), kao podzakonskim aktom.

U članu 143.a **Zakona o radu** kao neopravdani razlog za otkaz ugovora o radu se, između ostaloga, smatra: obraćanje zaposlenog nadležnim državnim organima zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji.

**Implementacione agencije (uključujući IPARD agenciju) i AFCOS kancelarija dužne su aktivirati adresu elektronske pošte na koju građani mogu anonimno prijavljivati nepravilnosti. Adresu elektronske pošte potrebno je objaviti na internetskim stranicama. Ujedno, potrebno je obezbjediti postojanje posebnih kanala komunikacije, kao što su telefonske linije za “zviždače”, koji služe kao sigurnosni mehanizam koji omogućava anonimne i povjerljive dojave kada uobičajeni kanali ne funkcionišu ili nisu efikasni[[17]](#footnote-17).**

**Sa podacima o zviždaču i podacima iz prijave postupa se u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka[[18]](#footnote-18)** kojim se uređuje tajnost podataka, osim ako zviždač izričito zatraži da ti podaci budu dostupni javnosti, a institucije su takođe dužne da obezbijede zaštitu od svih oblika diskriminacije, ograničenja i uskraćivanja prava zviždača. Ujedno, ukoliko prijava koju podnese zviždač sadrži tajni podatak, institucija kojoj je prijava podnijeta dužna je sa tim podatkom postupati u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka.

Dodatno, prilikom upravljanja ličnim podacima, institucije su dužne postupati u skladu sa **Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti**[[19]](#footnote-19). U skladu sa članom 21. navedenog zakona, rukovalac zbirke ličnih podataka nije obavezan, između ostaloga, da obavijesti lice na koje se podaci odnose o obradi podataka kad je obrada ličnih podataka propisana zakonom. U tom slučaju, rukovalac zbirke ličnih podataka je obavezan da predvidi odgovarajuće mjere zaštite navedenih podataka.

## IV.5. POSTUPANJA NADLEŽNIH TIJELA PO PRIMANJU INFORMACIJA O SUMNJI NA NEPRAVILNOST

Sve vrste informacija koje sadrže elemente neusklađenosti povezane s projektom (ugovor o dodjeli granta, ugovori o nabavi roba, usluga ili radova, pritužbe na rezultate projekta, itd.) treba procjenjivati kroz prizmu nepravilnosti. **Tijelo odgovorno za tu vrstu procjene je nadležna implementaciona agencija.** Informaciju o postojanju sumnje na nepravilnost može se primiti bilo:

* vršenjem svakodnevnih funkcija u implementacionoj agenciji (provjera nabavke, provjera računa/zahtjeva za plaćanje i prateće dokumentacije, provjere na licu mjesta, itd.) ili
* primanjem informacije izvana (informacije proslijeđene iz drugih tijela u okviru Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, AFCOS savjetodavnog tijela, AFCOS kancelarije, zviždača, učesnika u projektu, itd.).

Implementaciona agencija je odgovorna za procjenu informacija o sumnji na nepravilnost kojima raspolaže, bez obzira na njihov izvor. Nakon što implementaciona agencija primi informaciju o sumnji na nepravilnost, **provjerava da li je prijava u njenoj nadležnosti**. Ako nije u njenoj u nadležnosti, nego u nadležnosti nekog drugog tijela, prosljeđuje prijavu nadležnom tijelu. **Ako prijava jeste u njenoj nadležnosti**, bez odgađanja **procjenjuje njenu vjerodostojnost**:

1. ako iz rezultata procjene **ne proizlazi sumnja** **na nepravilnost**, implementaciona agencija (SzN) na predviđenom mjestu u okviru Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*) uz obrazloženje navodi kako neće biti daljih postupanja po prijavi. SzN Obrazac pohranjuje u dosije predmeta, a informaciju o navedenom šalje NAO-u i Direktoratu za upravljačku strukturu kao i AFCOS kancelariji (putem elektronske pošte).
2. ako iz rezultata procjene **proizlazi sumnja na nepravilnost**, implementaciona agencija (npr. SzN ili rukovodioc projekta) na predviđenom mjestu u okviru **Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost** (*Prilog 01*) označava da će se slijedom prijave pokrenuti postupak utvrđivanja nepravilnosti .

SzN je zadužen za pohranjivanje Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost u odgovarajući predmet te obezbjeđivanje homogene primjene kriterijuma donošenja preporuka za primjenu privremenih mjera unutar implementacione agencije, uzimajući u obzir stručno znanje i iskustvo prethodnih slučajeva nepravilnosti.

Informacije iz Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost SzN evidentira u **Registar nepravilnosti** (*Prilog 02*) nakon što predmetni Obrazac ovjeri rukovodilac implementacione agencije / ovlašćeno lice. SzN je zadužen za vođenje i ažuriranje informacija u Registru nepravilnosti. Registar nepravilnosti se nakon svakog ažuriranja dostavlja rukovodiocima organizacionih jedinica zaduženih za sprovođenje administrativnih provjera i provjera na licu mjesta (npr. *financial dvision, contract implementation division*) radi obezbjeđivanja blagovremenog dostavljanja informacija o nepravilnostima.

Implementaciona agencija (SzN/ovlašćeno lice) o sumnjama na nepravilnost i primijenjenim privremenim mjerama obavještava NAO-a, Direktorat za upravljačku strukturu, AFCOS kancelariju, NIPAK-a, i druga lica i tijela kada je to primjenjivo (npr. jedinicu za implementaciju projekata, rukovodioca operativne strukture za programe prekogranične saradnje, rukovodioca upravljačkog tijela za Program ruralnog razvoja) pisanim putem najkasnije u roku od **2 radna dana od ovjeravanja Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost** (*Prilog 01*). Navedeno može učiniti slanjem ovjerenog Obrasca nadležnim tijelima.

Prilikom slanja informacije nadležnim institucijama, implementaciona agencija je obavezna voditi računa o zaštiti podataka i sprječavanju otkrivanja povjerljivih informacija. Informacija će se dostaviti navedenim institucijama korišćenjem standardnih kanala komunikacije.

Ako informacije iz Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnosti sadrže **elemente koji upućuju na počinjenje krivičnog djela (sumnja na prevaru)**, implementaciona agencija odmah po saznanju o sumnji na prevaru, te uz saglasnost NAO-a, šalje službeno pismo kao i svu relevantnu dokumentaciju Vrhovnom državnom tužilaštvu[[20]](#footnote-20) te o tome istovremeno u pisanom obliku obavještava Direktorat za upravljačku strukturu, AFCOS kancelariju, NIPAK-a i druga lica i tijela kada je to primjenjivo (npr. jedinicu za implementaciju projekata, rukovodioca operativne strukture za programe prekogranične saradnje, rukovodioca upravljačkog tijela za Program ruralnog razvoja). U slučaju IPARD Agencije, shodno važećim procedurama od NAO se ne traži saglasnost, već se samo obavještava o pokretanju postupka pred tužilaštvom. U dopisu kojim se informacije o sumnji na prevaru dostavljaju Vrhovnom državnom tužilaštvu na nadležno postupanje potrebno je navesti barem sljedeće informacije: datum i način primanja informacije o sumnji na nepravilnost, izvor informacije (*ako je primjenjivo*), naziv programa i projekta na koji se sumnja na prevaru odnosi, korisnik projekta, opis slučaja u kojem se navodi datum sklapanja ugovora, potpisnike ugovora, opis potencijalnog krivičnog djela te postupci koje je implementaciona agencija preduzela vezano za slučaj (*npr. sprovedene kontrole*). Kao prilog uz dopis mogu se dostaviti ovjereni Obrazac za prijavu sumnje na nepravilnost, ugovor i druga dokumentacija vezana za slučaj sumnje na prevaru.

## IV.6. PRIVREMENE MJERE ZA ZAŠTITU FINANSIJSKIH SREDSTAVA

U okviru Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnosti, implementaciona agencija (npr. rukovodioc projekta-projekt menadžer / finansijski službenici / SzN) može odrediti **primjenu privremenih mjera za zaštitu finansijskih sredstava** (npr. obustavljanje daljih plaćanja) u svrhu sprječavanja potencijalno nepropisnog trošenja sredstava tokom ispitivanja sumnji na nepravilnosti. Implementaciona agencija se prilikom određivanja privremenih mjera može savjetovati s NAO-om i Direktoratom za upravljačku strukturu.

Privremene mjere mogu se donijeti tokom čitavog postupka utvrđivanja nepravilnosti i vrijede do donošenja Zaključka o nepravilnostima. Službenici implementacione agencije (rukovodioc projekta-projekt menadžer, finansijski službenik i ostali) dužni su pridržavati se privremenih mjera. Privremene mjere se evidentiraju u Registar nepravilnosti.

Odluka o donošenju privremenih mjera obustave daljih plaćanja je **obavezna u slučaju kada je nadležno pravosudno tijelo napravilo određenu formalnu radnju** u tom pogledu (formalne radnje pokretanja krivičnog postupka, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom).

Privremene mjere mogu uključivati sljedeće:

1. Suspenzija plaćanja određenih iznosa povezanih s nepravilnošću na način da se definiše **okvirni iznos koji se može platiti** dok se ne donese Zaključak o nepravilnosti;

2. **Maksimalni iznos** koji se može odobriti i isplatiti za **pojedinu stavku troška;**

3. **Suspenzija ikakvog plaćanja** dok traju provjere, uključujući istrage OLAF-a, o tome da li su se u postupku dodjele ugovora ili sprovođenju projekta dogodile određene povrede obaveza, nepravilnosti ili prevare, te ukoliko je potrebno provjeriti je li izvođač / korisnik prekršio bilo koju značajnu ugovornu obavezu. Kod donošenja ovakve mjere, potrebno je ocijeniti postoje li dokazi na osnovu kojih dalja plaćanja u okviru projekta ne bi bila opravdana i razumna u kontekstu obaveze zaštite nacionalnih finansijskih interesa i finansijskih interesa Evropske unije, a kada se radi o nepravilnosti uz sumnju na prevaru bez obzira na to što još nije donijeta odluka o pokretanju istrage.

Privremena mjera se ukida po prestanku uslova za njenu primjenu. Privremena mjera obustave isplate određuje se i u situacijama opisanima u Opštim uslovima ugovora (*General Conditions*).

# V. UTVRĐIVANJE NEPRAVILNOSTI

Nakon ovjeravanja Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnosti, rukovodioc projekta-projekt menadžer (*contract manager*) i/ili finansijski službenik (*financial controller*) će započeti postupak utvrđivanja nepravilnosti. Ako je potrebno, rukovodilac implementacione agencije/ovlašćeno lice će odrediti **službenika ili više njih koji će učestvovati u postupku utvrđivanja nepravilnosti**. Postupak utvrđivanja nepravilnosti treba započeti u roku od **3 radna dana od ovjeravanja Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost**.

Cilj utvrđivanja nepravilnosti jeste donošenje zaključka o tome predstavlja li neki slučaj nepravilnost ili ne.

Utvrđivanje nepravilnosti započeće ako su kod procjene slučaja prepoznati sljedeći **kumulativni elementi nepravilnosti**:

1. Slučaj je povezan s projektom, činjenjem ili nečinjenjem korisnika projekta (korisnika granta ili partnera) / izvođača;
2. Postoje dovoljno opravdavajući razlozi povrede ili neusklađenosti s određenom odredbom važećeg propisa ili ugovora;
3. Postoji potencijalni (procijenjeni) finansijski efekat sumnje na nepravilnosti na prihvatljiv trošak projekta.

Važno je napomenuti da, **kada implementaciona agencija otkrije nepravilnost u okviru obavljanja poslova iz svoje nadležnosti (npr. provjere troškova, provjere na-licu-mjesta), ne govorimo o postojanju sumnje na nepravilnost, nego smatramo da je time nepravilnost već utvrđena**. Stoga u ovom slučaju ne treba ispunjavati Obrazac za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (*Prilog 01*). **Službenik koji utvrdi nepravilnost (npr. *Finansijski kontrolor, rukovodilac projekta*) o tome obavještava SzN-a** te se izrađuje Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti(*Prilog 03*) koji se šalje direktno NAO-u i Direktoratu za upravljačku strukturu, a obavještenje o tome AFCOS kancelariji, NIPAK-u, Revizorskom tijelu i drugim licima i tijelima kada je to primjenjivo (npr. jedinici za implementaciju projekata, rukovodiocu operativne strukture za programe prekogranične saradnje, rukovodiocu upravljačkog tijela za Program ruralnog razvoja).

Na poseban način treba promatrati **slučajeve grešaka bilo kojeg tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima**.

Greške mogu nastati zbog tehničkih, aritmetičkih ili računovodstvenih razloga, koje kao posljedicu imaju da je iznos koji je plaćen korisniku / izvođaču pogrešan.

Greške se prijavljuju implementacionoj agenciji elektronskom poštom u roku od **5 radnih dana** **od dana utvrđivanja greške** te je implementaciona agencija o navedenom dužna voditi evidenciju. **Ako je na osnovu ovakve greške došlo do uključivanja određenog iznosa neprihvatljivih troškova u zahtjev za plaćanje prema EK ili godišnji finansijski izvještaj, implementaciona agencija postupa isto kao i u slučajevima prijave sumnje na nepravilnosti.**

## V.1. NAČINI UTVRĐIVANJA NEPRAVILNOSTI

Utvrđivanje nepravilnosti i određivanje neprihvatljivog troška može se obavljati sprovođenjem sljedećih radnji:

* Provjera relevantne projektne dokumentacije – ugovor, korespondencija, svi drugi dokumenti predstavljeni u dosjeu o projektu;
* Traženje objašnjenja od korisnika/privrednog subjekta;
* Obavljanje provjera na licu mjesta čija je svrha utvrđivanje činjeničnog stanja vezano za sumnju na nepravilnost;
* Provjeravanje relevantnih zakonskih odredbi (nacionalno i zakonodavstvo EU);
* Analiza nalaza i preporuka revizije;
* Usklađivanje slučaja s uspostavljenom praksom institucije;
* Procjena povezanih sudskih presuda i presedana, ako postoje;
* Dobijanje specifičnih savjeta, mišljenja, vještačenja od unutrašnjih i spoljnih stručnjaka;
* Traženje stručnog mišljenja od drugih institucija kroz saradnju sa AFCOS savjetodavnim tijelom te od svih drugih institucija koje posjeduju relevantne informacije, a nisu dio AFCOS savjetodavnog tijela (državni registri, inspekcije, itd.).

Utvrđivanje nepravilnosti sprovešće se uključivanjem lica s relevantnim iskustvom potrebnim za sveobuhvatno utvrđivanje nepravilnosti. Zavisno o specifičnom slučaju, strukturi i podjelama ovlašćenja unutar implementacione agencije, nepravilnost mogu utvrditi službenici koji provjeravaju račune/zahtjeve za isplatu, kao i rukovodioci projekta, službenici za kontrolu kvaliteta, stručnjaci u oblasti javne nabavke, građevinski i drugi stručnjaci tehničke struke, službenici pravnih službi, itd.

Službenik koji sprovodi postupak utvrđivanja nepravilnosti može se savjetovati sa SzN-om radi obezbjeđivanja dosljednosti postupanja u pogledu utvrđivanja nepravilnosti.

Kako bi se olakšao proces efikasnog utvrđivanja nepravilnosti, implementaciona agencija može sazvati radnu grupu koja se sastoji od specijalista i stručnjaka iz relevantnih profesionalnih oblasti (pravnici, finansijski službenici, službenici zaduženi za ugovaranje, specijalisti za državnu pomoć, inženjeri, itd.). Radna grupa može se sazvati za specifičan slučaj nepravilnosti ili može biti trajne prirode. Članove radne grupe predlaže rukovodilac implementacione agencije/ovlašćeno lice. U radnu grupu potrebno je uključiti i SzN-a radi obezbjeđivanja dosljednosti postupanja u pogledu utvrđivanja nepravilnosti.

Takođe, implementaciona agencija može organizovati raspravu službenika iz implementacione agencije, Direktorata za upravljačku strukturu, jedinice za implementaciju projekata, korisničke institucije i AFCOS kancelarije.

## V.2. VREMENSKO OGRANIČENJE ZA UTVRĐIVANJE NEPRAVILNOSTI

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**. U tom se definisanom roku moraju sprovesti sve radnje koje su potrebne za sveobuhvatnu provjeru nepravilnosti, uključujući i zahtjeve upućene drugim institucijama koje posjeduju relevantne informacije, prikupljanje specifičnih podataka ili profesionalnih savjeta potrebnih za utvrđivanje nepravilnosti.

Uzimajući u obzir kako se utvrđivanje nepravilnosti mora sprovesti u najkraćem mogućem roku dovoljnom za sveobuhvatnu provjeru nepravilnosti, svako produženje zadatog roka se dodjeljuje na osnovu objektivno opravdanih razloga. U opštem smislu, takvo produženje roka može se dogovoriti kada rezultat istrage zavisi o spoljnim faktorima – primanju informacija, zaključcima iz drugih institucija, itd.

Nadalje, broj nepotpunih/nedovršenih slučajeva nepravilnosti takođe može imati negativan efekat na nivou cijelog (Akcionog) Programa, jer postupci utvrđivanja koji dugo traju, kao i suspenzija plaćanja, mogu negativno uticati na brzinu apsorpcije sredstava pomoći iz EU-a.

## V.3. PODACI I ČINJENICE KOJI SE KORISTE ZA UTVRĐIVANJE NEPRAVILNOSTI

Objektivna i pravilna identifikacija neprihvatljivog troška zahtijeva da se Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti temelji na sveobuhvatnoj provjeri svih faktora koji se odnose na specifični slučaj. Dokumenti poput izvještaja s provjera na licu mjesta, rezultati/zaključci dobijeni od AFCOS savjetodavnog tijela, nalaza kontrola koje obavlja Direkcija za nadgledanje sistema, nalaza unutrašnjih i spoljnih revizija, itd., služe kao izvori informacija za utvrđivanje nepravilnosti, koji se dalje tumače uzimajući u obzir cjelokupni raspon relevantnih faktora. Procjena informacija i dokaza sprovodi se detaljno i nepristrano, vodeći računa o svim okolnostima povezanima s nepravilnosti.

Kod utvrđivanja nepravilnosti, potrebno je procijeniti sadržaj dokumenta; pouzdanost predstavljenih činjeničnih podataka; da li su dokument izdala/ovjerila nadležna tijela, itd. Vjerodostojnost dokumenta može se procijeniti redovnim radnjama upoređujući podatke iz dokumenta s drugim izvorom informacija (npr. poređenjem dostavljene kopije sa originalom tokom provjere na licu mjesta).

Navedena dokumenta prilaže se uz Zaključak o nepravilnosti koji se šalje NAO-u na ovjeru.

## V.4. UKLJUČIVANJE AFCOS SAVJETODAVNOG TIJELA U POSTUPAK UTVRĐIVANJA NEPRAVILNOSTI

AFCOS savjetodavno tijelo u postupku utvrđivanja nepravilnosti **ima isključivo savjetodavnu ulogu u smislu pružanja stručnih mišljenja i pomoći, u okviru svojih nadležnosti**.

Isto tako, u slučajevima kada prilikom utvrđivanja nepravilnosti implementaciona agencija sumnja na počinjenje krivičnog djela (sumnja na prevaru), implementaciona agencija može se obratiti jednoj ili više institucija iz AFCOS savjetodavnog tijela (npr. Vrhovnom državnom tužilaštvu i Upravi policije), posredstvom AFCOS kancelarije, slanjem zahtjeva kojim se traži stručno mišljenje (savjet).

AFCOS kancelarija će slijedom navedenog organizovati sastanak predstavnika implementacione agencije i relevantnih institucija AFCOS savjetodavnog tijela. Na ovom sastanku trebaju učestvovati i NAO te generalni direktor Direktorata za upravljačku strukturu. Na osnovu njihovih kompetencija i specifičnog znanja, predstavnici AFCOS savjetodavnog tijela na sastanku mogu donijeti zaključke te dati mišljenja odnosno preporuke za postupanje implementacione agencije.

Međutim, treba voditi računa o tome da institucije AFCOS savjetodavnog tijela u postupku utvrđivanja nepravilnosti imaju isključivo savjetodavnu ulogu te da **odluku o tome treba li prihvatiti savjet predstavnika institucije u AFCOS savjetodavnom tijelu ili ne donosi implementaciona agencija, dok konačnu odluku o tome donosi NAO**.

**Napomena u vezi sa saradnjom s institucijama AFCOS savjetodavnog tijela:**

* Ako je nakon prvog održanog sastanka između predstavnika implementacione agencije i relevantnih institucija AFCOS savjetodavnog tijela, koji je organizovala AFCOS kancelarija, potrebno održavanje daljih sastanaka ili razmjenjivanje i dostava dodatnih informacija ili dokumentacije, implementaciona agencija može direktno sarađivati s nadležnim institucijama AFCOS savjetodavnog tijela, bez posredovanja AFCOS kancelarije. Implementaciona agencija je o daljim aktivnostima i saradnji s nadležnim institucijama AFCOS savjetodavnog tijela, obavezna obavijestiti NAO-a, Direkciju za upravljačku strukturu i AFCOS kancelariju bez odgađanja.
* Zaključak/mišljenje AFCOS savjetodavnog tijela ne čini Zaključak o nepravilnosti. Implementaciona agencija ga može koristiti za dalje sprovođenje postupka utvrđivanja nepravilnosti.

## V.5. ZAKLJUČAK O UTVRĐENOJ NEPRAVILNOSTI / ZAKLJUČAK O NEPOSTOJANJU NEPRAVILNOSTI

Nakon što se sprovede postupak utvrđivanja nepravilnosti, implementaciona agencija je obavezna izraditi Zaključak o nepravilnosti, koja može biti:

* Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti ili
* Zaključak o nepostojanju nepravilnosti.

a.) Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti označava prvu pisanu procjenu koju je izradila implementaciona agencija, na osnovu konkretnih činjenica zaključujući da je počinjena nepravilnost, ali istovremeno ne dovodeći u pitanje mogućnost da će se ovaj zaključak možda naknadno preispitati ili ukinuti kao posljedica toka upravnog ili sudskog postupka. Primjer obrasca za Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti nalazi se u *Prilogu 03*. SzN evidentira informacije iz Zaključka u Registar nepravilnosti (*Prilog 02*).

b.) Zaključak o nepostojanju nepravilnosti označava pisanu procjenu koju je izradila Implementaciona agencija na osnovu konkretnih činjenica zaključujući da nije počinjena nepravilnost. SzN evidentira informacije iz Zaključka u Registar nepravilnosti (*Prilog 02*). Primjer obrasca za Zaključak o nepostojanju nepravilnosti nalazi se u *Prilogu 03*.

Kod utvrđivanja (ne)postojanja nepravilnosti **posebnu pažnju** treba obratiti na:

* Činjenice, okolnosti i argumente na osnovu kojih se donosi zaključak;
* Utvrđivanje i tumačenje specifičnih pravnih akata koji su prekršeni;
* Finansijske informacije o otkrivenoj nepravilnosti;
* Mjere ispravljanja negativnih efekata nepravilnosti koje će se primijeniti.

Zaključak o nepravilnosti izrađuje lice koje je sprovelo postupak utvrđivanja nepravilnosti te ga ovjeravaju SzN i rukovodilac implementacione agencije / ovlašćeno lice. Zaključak o nepravilnosti nakon toga se šalje na ovjeru NAO-u putem Direktorata za upravljačku strukturu (**osim za Program ruralnog razvoja**), a u slučaju da se radi o programima prekogranične saradnje, i rukovodiocu operativne strukture.

Uz Zaključak o nepravilnosti prilaže se dokumentacija na osnovu koje je taj Zaključak donijet.

Nakon ovjeravanja, original Zaključka o nepravilnosti šalje se nadležnoj implementacionoj agenciji, a kopiju zadržava lice koje ju je ovjerilo.

Po primanju ovjerenog Zaključka, SzN u implementacionoj agenciji informaciju iz tog Zaključka evidentira u Registar nepravilnosti.

U slučaju postojanja nepravilnosti, pokreće se postupak izvještavanja o utvrđenoj nepravilnosti.

SzN mora obezbjediti da svaki Zaključak o nepravilnosti bude propisano dokumentovan kao i dostupan za potrebe revizije ili Evropske komisije.

## V.6. IZRAČUNAVANJE IZNOSA NEPRAVILNOSTI

Iznos nepravilnosti predstavlja neprihvatljiv trošak koji proizlazi iz otkrivene nepravilnosti.

***Finansijski efekat utvrđene nepravilnosti***

**Finansijski efekat nepravilnosti je jasan** ako je moguće utvrditi obim i iznos stavki troška na koje je uticao slučaj nepravilnosti.

Ako je riječ o **nepravilnosti s nepoznatim finansijskim efektom**, implementaciona agencija treba utvrditi obim finansijskog efekta, primjenom paušalnog iznosa finansijske korekcije koju je potrebno sprovesti kao korektivnu mjeru.

Obim primjene paušalnog iznosa finansijske korekcije primjenjive na nepravilnosti s nepoznatim finansijskim efektom utvrđuje se uzimajući u obzir:

* primjenjive odredbe ugovora;
* obim troškova na koje je nepravilnost imala efekta.

Ako nepravilnost može dovesti u pitanje prihvatljivost finansiranog projekta u cjelini, potrebno je procijeniti da li je odgovarajuća korektivna mjera raskid ugovora.

Prilikom procjene primjene paušalnog iznosa korekcije, NAO i Direktorat za upravljačku strukturu obavezno učestvuju u donošenju odluke.

***Finansijske posljedice utvrđene nepravilnosti***

Prilikom utvrđivanja iznosa nepravilnosti, potrebno je voditi računa o sljedećem:

* trošak je uključen u zahtjev za plaćanje prema EK-u ili u godišnji finansijski izvještaj (u tom slučaju, finansijski efekat je stvaran)
* trošak nije uključen u zahtjev za plaćanje prema EK-u ili u godišnji finansijski izvještaj (u tom slučaju, finansijski efekat je potencijalan).

Takođe, potrebno je utvrditi iznos nepravilnosti povezan s troškom:

* koji je bio ranije odobren i isplaćen izvođaču / korisniku
* koji još nije odobren ni isplaćen.

Ako je trošak bio ranije odobren i isplaćen, potrebno je zatražiti povraćaj sredstava od izvođača / korisnika. Takođe, u okviru komunikacije prema korisniku/izvođaču (*written approval*) potrebno je posebno naznačiti da se umanjuje prethodno odobreni iznos zbog naknadno utvrđenih nepravilnosti.

Ako trošak još nije odobren ni isplaćen, implementaciona agencija treba voditi računa da se predmetni trošak ne odobri niti isplati izvođaču / korisniku.

Instrumenti ispravljanja nepravilnosti su mjere usmjerene vraćanju u *status quo* situaciju, a mogu uključivati:

* Raskid ugovora;
* Povraćaj cijelog ili dijela iznosa isplaćenog izvođaču / korisniku;
* Smanjenje ugovorenog iznosa (ako je u skladu s odredbama ugovora);
* Drugi modeli koji proizlaze iz odredbi ugovora.

***Povraćaj sredstava***

Postupak povraćaja sredstava opisan je u *IPA II Manual of Procedures,* *Financial Management*, a odredbe o povraćaju sredstava u Opštim uslovima ugovora (*General Conditions*).

Implementaciona agencija je dužna da izvrši povraćaj sredstava od izvođača / korisnika bilo koji iznos pogrešno utrošen/uplaćen. Kada je nepravilnost utvrđena, i ako su izvođaču / korisniku uplaćena sredstva koja nisu opravdana, implementaciona agencija je u obavezi da zahtijeva povraćaj sredstava na bankovni račun na koji se odnosi.

Umjesto zahtjeva za povraćaj sredstava, može se primijeniti mjera obustave isplate daljih sredstava korisniku, do izmirenja iznosa za povraćaj, odnosno umanjiti iznos sljedeće isplate za pogrešno utrošen/uplaćen iznos (*offset*).

U slučaju da izvođač / korisnik vrati traženi iznos u roku, implementaciona agencija je dužna izraditi i dostaviti NAO-u zvanično obavještenje o povraćenim sredstvima. Nadalje, implementaciona agencija je u obavezi uključiti sve informacije koje se odnose na povraćena sredstva u registar povraćaja (knjigu dužnika) i u kvartalni izvještaj o potpisanim ugovorima i sprovedenim plaćanjima. Takođe, iznos koji se smatra vraćenim po osnovu sprovedene mjere obustava isplate/umanjenja sljedećeg plaćanja evidentira se u registar povraćaja (knjigu dužnika) na isti način kao i sprovedeni povraćaj, radi obezbjeđenja revizorskog traga.

U slučaju da izvođač / korisnik ne izvrši povraćaj sredstava na odgovarajući bankovni račun, u okviru određenog vremenskog perioda, implementaciona agencija će preduzeti sve odgovarajuće mjere prema korisniku sredstava (slanje opomene, obračun zatezne kamate i sl.). Ukoliko korisnik/izvođač ne postupi niti nakon preduzetih mjera, implementaciona agencija treba kontaktirati kancelariju **Zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore**, zaduženog za odbranu finansijskih interesa države protiv drugih pravnih lica, imenovanog u skladu sa Zakonom o državnim pravima vlasništva. Implementaciona agencija, nadalje, pruža odgovarajuću dokumentaciju neophodnu za pokretanje sudskog postupka. Paralelno sa ovim, NAO je dužan preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se obezbjedio povraćaj sredstava ka Evropskoj komisiji, iz sredstava državnog budžeta, najkasnije do roka koji odredi Evropska komisija.

## V.7. OBAVJEŠTAVANJE NADLEŽNIH TIJELA I KORISNIKA O ZAKLJUČKU O UTVRĐENOJ NEPRAVILNOSTI

**Obavještavanje nadležnih tijela**

U roku od **2 radna dana od donošenja Zaključka o utvrđenoj nepravilnosti / nepostojanju nepravilnosti**, implementaciona agencija ga šalje na ovjeru NAO-u putem Direktorata za upravljačku strukturu (**osim za Program ruralnog razvoja**), a u slučaju da se radi o programima prekogranične saradnje, i rukovodiocu operativne strukture.

Nakon ovjere Zaključka o utvrđenoj nepravilnosti, informacija o utvrđenoj nepravilnosti se šalje AFCOS kancelariji, NIPAK-u, jedinici za implementaciju projekata (ako je primjenjivo) i Revizorskom tijelu na znanje.

Važno je da u Zaključku o nepravilnosti bude navedeno da li su (neprihvatljivi) troškovi već uključeni u zahtjev za plaćanje prema Evropskoj komisiji ili u godišnji finansijski izvještaj, te da bude naveden prijedlog korektivne mjere koju treba preduzeti u skladu sa ovom nepravilnosti. Korektivne mjere mogu biti sljedeće:

* Raskid ugovora;
* Povraćaj cijelog ili dijela iznosa isplaćenog izvođaču / korisniku;
* Smanjenje ugovorenog iznosa (ako je u skladu s odredbama ugovora);
* Drugi modeli koji proizlaze iz odredbi ugovora.

Takođe, implementaciona agencija u roku od **2 radna dana** pisanim putem obavještava nadležna tijela AFCOS savjetodavnog tijela o utvrđenoj nepravilnosti ako je ona povezana sa djelokrugom njihovih poslova (npr. Poresku upravu).

U slučaju da Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti sadrži elemente koji upućuju na počinjenje krivičnog djela (sumnja na prevaru), implementaciona agencija odmah po saznanju o sumnji na prevaru, te uz suglasnost NAO-a, šalje službeno pismo kao i svu relevantnu dokumentaciju Vrhovnom državnom tužilaštvu. Takođe, o navedenom implementaciona agencija istovremeno u pisanom obliku obavještava i druga nadležna tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS kancelariju.

**Postupanje u vezi sa sistemskim nepravilnostima**

Nakon što je implementaciona agencija utvrdila nepravilnost i prijavila je u skladu sa gore navedenim procedurama, NAO i Direkcija za nadgledanje sistema će procijeniti i odlučiti klasifikuje li se otkrivena nepravilnost kao:

* „pojedinačna nepravilnost“ – koja se samo jednom događa i nije učestala kod istovrsnih/identičnih troškova ili istovrsnih operacija ili istog tipa korisnika, te uglavnom proizlazi iz namjernih ili nenamjernih grešaka koje se vode kao izolovani slučajevi ili
* „sistemska nepravilnost“ – gdje se radi o grešci (nastala zbog tehničkih, aritmetičkih ili računovodstvenih razloga) u tijelima SUK-a kao i koja se može učestalo ponavljati zbog ozbiljnih propusta u sistemu upravljanja i kontrole, i koja utiče na brojne slične operacije, tipove korisnika i vrste izdataka.

U slučaju pojave sistemskih nepravilnosti preduzimaju se sljedeće radnje:

* Direkcija za nadgledanje sistema priprema zahtjeve i šalje ih svim tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima koja obavljaju funkcije povezane sa utvrđenom sistemskom nepravilnošću kako bi se daljim aktivnostima obezbjedilo efikasno i djelotvorno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole (npr. ažuriranje internih priručnika o postupanju).
* U zahtjevu se navodi rok do kojeg nadležna tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima moraju izvijestiti NAO-a i Direkciju za nadgledanje sistema o preduzetim aktivnostima.
* NAO i Direkcija za nadgledanje sistema nadziru implementaciju zadatog zahtjeva.
* NAO i Direkcija za nadgledanje sistema procjenjuju potrebu za izmjenama važećeg pravnog i regulatornog okvira, ako se na taj način može umanjiti rizik od ponovnog nastanka sistemske nepravilnosti, pri čemu predlažu takve izmjene.
* NAO procjenjuje potrebu za razradom dodatnih metodologija koje će tijela SUK-a primjenjivati prilikom obavljanja delegiranih funkcija, ako se na opisani način može umanjiti rizik od ponovne pojave sistemske nepravilnosti. NAO će, u slučaju ako se to ukaže potrebnim, i razraditi navedene metodologije.
* Ako je sistemska nepravilnost uočena vezano za obavljanje funkcija Direktorata za upravljačku strukturu, NAO izdaje interni nalog o korektivnim mjerama koje se moraju preduzeti na način da se utvrde odgovorne organizacione jedinice i rokovi za postupanje.

Ako je tip nepravilnosti takav da je opravdano smatrati da se nepravilnost javljala i u prethodnim godinama, NAO mora obezbjediti da sva nadležna tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima (uvažavajući funkcije dodijeljene pojedinim tijelima) sprovedu potrebne radnje kojima bi se pokrile sve operacije obuhvaćene nepravilnostima.

Postupanje vezano uz sistemske nepravilnosti je hitno te se sve radnje trebaju preduzimati bez odgađanja, a takvi moraju biti i rokovi u kojima se korektivne mjere preduzimaju.

**Obavještavanje korisnika**

Implementaciona agencija dostavlja izvođaču / korisniku informacije o bitnim elementima Zaključka o utvrđenoj nepravilnosti u okviru dopisa odobrenja finansijskog izvještaja (*written approval*).

## V.8. IZMJENA ILI PONIŠTENJE ZAKLJUČKA O UTVRĐENOJ NEPRAVILNOSTI ILI ZAKLJUČKA O NEPOSTOJANJU NEPRAVILNOSTI

Izmjena ili poništenje Zaključka može se sprovesti samo ako se razlozi za to temelje na objektivno opravdanim činjenicama, zakonskim odredbama ili zakonski opravdanim zaključcima nadležnih tijela.

Razlog za izmjenu ili poništenje Zaključka može biti primanje informacije povezane s nepravilnostima koja utiče na početni Zaključak:

* Sve nove informacije primljene od drugih nadležnih institucija, revizora ili samog korisnika;
* Sve nove informacije ili činjenice otkrivene iz podataka sadržanih u projektnoj dokumentaciji ili ustanovljene tokom sprovođenja bilo kakvih naknadnih provjera nadležnih tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima;
* Sve nove informacije primljene kod postupanja po zahtjevu o pravnom lijeku koja je navedena u odlukama nadležnih tijela;
* Pravosnažna presuda suda, itd.

Razlozi za izmjenu ili poništenje Zaključka o utvrđenoj nepravilnosti ili Zaključka o nepostojanju nepravilnosti mogu biti greške tehničke, aritmetičke ili računovodstvene prirode sadržane u inicijalnom Zaključku. Isto tako, razlog za izmjenu Zaključka mogu biti informacije o postupanju pravosudnih tijela vezano za sumnju na prevaru (npr. podignuta optužnica, odbačena prijava ili donijeta pravosnažna presuda). Nadalje, razlog za poništenje inicijalnog Zaključka o utvrđenoj nepravilnosti je taj da je naknadno utvrđeno kako nepravilnost ne postoji. S druge strane, razlog za poništenje Zaključka o nepostojanju nepravilnosti je taj da je naknadno utvrđeno postojanje nepravilnosti.

Nakon što je implementaciona agencija primila bilo kakve objektivno opravdane činjenice, informacije ili zakonski opravdane zaključke nadležnog tijela, implementaciona agencija ih procjenjuje i, ako one utiču na početni Zaključak, isti mora biti izmijenjen ili poništen.

U skladu sa navedenim, implementaciona agencija je obavezna izraditi novi Zaključak o nepravilnosti, koji **mijenja ili** **poništava-**inicijalniZaključak o utvrđenoj nepravilnosti ili Zaključak o nepostojanju nepravilnosti. Navedeni Zaključak mora se dostaviti NAO-u i Direktoratu za upravljačku strukturu.

Radi obezbjeđivanja revizijskog traga, implementaciona agencija arhivira sve inicijalne, izmijenjene i poništene Zaključke o nepravilnostima, kao i sve propratne dokumente relevantne za usvajanje Zaključaka u odgovarajući predmet.

U slučaju da je potrebno izmijeniti ili poništiti Zaključak, izrađuje se novi Zaključak u okviru kojeg se upisuju nove informacije zajedno s važećim informacijama iz inicijalnog Zaključka. Novi Zaključak sadrži jednaki identifikacijski broj slučaja nepravilnosti kao i početni Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti.

Nakon izrade novog Zaključka slijede uobičajene radnje evidentiranja informacija iz Zaključka u Registar nepravilnosti, započinjanje mjera radi ispravljanja negativnih efekata nepravilnosti, izvještavanje NAO-a, Direktorata za upravljačku strukturu i AFCOS kancelarije, izrada inicijalnog izvještaja ili izvještaja o praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima, pružanje informacija drugim institucijama, dalje postupanje s nepravilnosti sve dok slučaj ne bude zatvoren, itd.

**Napomena!**

Ako je **poništeni Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti povezan s već prijavljenom nepravilnošću u okviru IMS sistema, implementaciona agencija je obavezna izraditi izvještaj** **o praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima u okviru IMS sistema**. U tom slučaju u IMS sistemu se izrađuje zahtjev za otkazivanje slučaja nepravilnosti („*request to cancel a case*“). Procedure za izrađivanje izvještaja o praćenju postupanja opisane su u poglavlju VI.3. ovih Smjernica.

## V.9. POSTUPANJE SA SLUČAJEVIMA SUMNJI NA PREVARU

U skladu sa članom 51 (5b) Okvirnog sporazuma[[21]](#footnote-21), **sumnja na prevaru** znači nepravilnost zbog koje se pokreće upravni ili sudski postupak na nacionalnom nivou kako bi se ustanovilo namjerno ponašanje, naročito prevara.

Sa druge strane, **prevara** znači svako namjerno činjenje ili nečinjenje u vezi sa: upotrebom ili prezentovanjem lažnih, netačnih ili nepotpunih izvještaja ili dokumenata, koji za posljedicu imaju protivpravno prisvajanje ili zadržavanje sredstava iz opšteg budžeta Unije ili drugih budžeta kojima se upravlja direktno od strane, ili u ime, Evropske unije, neprijavljivanje informacija suprotno jasno definisanoj obavezi sa istim posljedicama, ili nenamjensko korišćenje sredstava.

Krivična djela definisana su na nacionalnom nivou Krivičnim zakonikom.

**Postupanja implementacione agencije u slučajevima sumnji na prevaru**

U slučaju da Obrazac za prijavljivanje sumnje na nepravilnost ili Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti sadrži elemente koji upućuju na počinjenje krivičnog djela (sumnja na prevaru), implementaciona agencija (rukovodilac tijela/ovlašćeno lice) odmah po saznanju o sumnji na prevaru i uz suglasnost NAO-a šalje službeno pismo kao i svu relevantnu dokumentaciju Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Implementaciona agencija koja je obavijestila Vrhovno državno tužilaštvo o sumnji na prevaru o podnesenoj prijavi obavještava AFCOS kancelariju te po potrebni ostala nadležna lica i/ili tijela (npr. NIPAK, rukovodilac operativne strukture za programe prekogranične saradnje, rukovodilac upravljačkog tijela za Program ruralnog razvoja, jedinica za implementaciju projekata, Revizorsko tijelo).

Implementaciona agencija koja je obavijestila Vrhovno državno tužilaštvo o sumnji na prevaru nastavlja administrativno postupati po tom slučaju u okviru svojih nadležnosti.

Slučajevi o kojima je obaviješteno Vrhovno državno tužilaštvo se u IMS sistem evidentiraju kao nepravilnost sve dok Vrhovno državno tužilaštvo ne preduzme formalne radnje pokretanja krivičnog postupka, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Nakon pokretanja krivičnog postupka, u IMS sistemu se izrađuje izvještaj o praćenju postupanja u kojem se kvalifikacija „Nepravilnost“ mijenja u „Sumnja na prevaru“. Nakon što je donijeta pravosnažna sudska presuda, kvalifikacija prijavljenog slučaja može se promijeniti u „Prevara“.

**Mogući pokazatelji prevara:**

* mijenjanje specifikacija u korist jednog ponuđača,
* učestalo slanje ponuda istog ponuđača, za koje se čini da dobijaju brojna izvršenja ponuda,
* dijeljenje ugovora kako bi se omogućilo lakše nadmetanje s nižim pragom,
* nedostatak odvajanja dužnosti/obaveza u okviru projekta, tj. korisnik takođe sprovodi tehničku evaluaciju, trgovačku evaluaciju i/ili preporučuje ponuđača,
* korekcije rukom bez obavještenja o tome ko je učinio korekcije i kada, ili namjerne aritmetičke greške,
* evaluacioni obrazac i kriterijumi su nejasni, nedostaju, nisu tačno popunjeni,
* poteškoće kod stupanja u kontakt s korisnikom/privrednim subjektom,
* promjene adresa, službenika i računa korisnika ili ugovarača, koje se ponavljaju,
* računovođa i revizor projekta su isto lice,
* značajna plaćanja u gotovini,
* nepostojanje propratne dokumentacije (npr. računi),
* nepostojanje evidencija radnog vremena ili postojanje dokaza o zamjeni evidencija radnog vremena,
* poteškoće prilikom pristupa propratnoj dokumentaciji.

Svaki se navedeni slučaj može tretirati kao sumnja na prevaru ako postoji dovoljno dokaza o namjernom ponašanju.

## V.10. SPECIFIČNOSTI U POGLEDU POSTUPANJA IPARD AGENCIJE

S obzirom na to da IPARD Agencija sprovodi programe ruralnog razvoja na osnovu indirektnog upravljanja koje je, za razliku od drugih IPA komponenti, dodatno regulisano Sektorskim sporazumom za IPARD[[22]](#footnote-22), procedura upravljanja nepravilnostima se razlikuje u određenim segmentima u odnosu na ostale oblasti politike u okviru IPA II projekta.

Takođe, netačne informacije ili neispunjavanje kriterijuma koje se odnose na kriterijume kompletnosti i prihvatljivosti zahtjeva za dodjelu podrške u fazi prije odobravanja projekata ne smatraju se nepravilnostima u smislu definicija navedenih u ovim Smjernicama, već se shodno propisima za implementaciju IPARD-a i odobrenim procedurama takvi slučajevi odbijaju kao neprihvatljivi. S takvim zahtjevima IPARD Agencija postupa na način što odbija projekte i donosi se rješenje o odbijanju zahtjeva za dodjelu podrške.

Izvještavanje o nepravilnostima unutar IPARD agencije treba da bude u prvom stepenu usmeno. Od zaposlenog će se tražiti da potvrdi prijavljivanje popunjavanjem **obrasca za prijavu nepravilnosti**. Službenik za nepravilnosti će izraditi izvještaj, ili već izrađeni izvještaj dostaviti direktoru IPARD agencije na razmatranje i odobrenje.

Uvažavajući činjenicu da implementacija IPARD II može izazvati obavještenja sa terena od strane spoljnih učesnika u procesu, SzN u tom scenariju, na osnovu obavještenja ili sumnji da određena nepravilnost u projektu postoji, na administrativnom nivou ili na terenu, u okviru komunikacija sa direktorom, ako je to neophodno, daje **nalog za sprovođenje terenske kontrole**. Na internom sastanku unutar IPARD agencije će se razmatrati izvještaj sa obavljene kontrole, a sastankom će predsjedavati direktor Agencije, a prisustvovaće SzN, kao i šefovi relevantnih odsjeka u IPARD agenciji.

U slučaju da akteri na ovom konsultativnom sastanku uvide da postoje određene radnje koje mogu dovesti do zloupotrebe sredstava i da postoje dovoljni pokazatelji za dokazivanje neke sumnje o nepravilnostima, **direktor donosi odluku na osnovu izvještaja sa sastanka i podatke o utvrđenoj nepravilnosti šalje direktno NAO-u sa kopijom AFCOS kancelariji**.

U slučaju da terenska kontrola kao i odluka sa konsultativnog sastanka **ne prepoznaje bilo kakvu radnju koja odstupa od predviđenih procedura**, **slučaj će biti zatvoren** unutar IPARD agencije.

U slučaju da IPARD agencija **nema dovoljne i kvalitetne informacije koje bi potvrdile sumnju na nepravilnost**, direktor IPARD agencije mora **sazvati sastanak** sa predstavnicima IPARD agencije, načelnikom Direkcije za nacionalni fond, SzN-om u okviru Kancelarije za podršku NAO-u, kao i predstavnikom AFCOS kancelarije u Ministarstvu finansija. Odluku o potvrđivanju sumnje na nepravilnost ili njenom odbacivanju treba donijeti nakon pregleda relevantnih informacija koje su na raspolaganju svim učesnicima sastanka.

**Ako se nepravilnost ne potvrdi**, ona se mora **unijeti u Registar pokazatelja nepravilnosti ili prevara i pratiti** ga tokom istrage je to nepravilnost ili ne. Takođe, u ovaj registar će se unositi svi slučajevi istraga koje su zaposleni radili o mogućim nepravilnostima po principu Crvenih zastavica. Ovaj obrazac ispunjava SzN.

Sve utvrđene nepravilnosti odmah će se putem IMS sistema prijaviti AFCOS kancelariji radi izvještavanja NAO-a i OLAF-a.

U vezi sa nepravilnošću otkrivenom na nivou ugovora, direktor IPARD agencije obezbijediće da IPARD agencija kao ugovorno tijelo preduzme sve neophodne radnje da (1) zaustavi plaćanje podnosiocu zahtjeva/primaocu koji je uključen u otkrivenu nepravilnost, (2) izvrši povraćaj sredstava od strane podnosioca zahtjeva/primaoca (3) raskine ugovor sa primaocem. Ako IPARD agencija ne uspije da izvrši povraćaj sredstava od primaoca, odgovornost za pokretanje sudskog postupka za vraćanje sredstava leži na direktoru IPARD agencije.

Detaljnije informacije i koraci o postupanju po sumnjama ili prijavljenim nepravilnostima nalaze se u **Priručniku o procedurama za upravljanje nepravilnostima IPARD agencije**.

POVRAĆAJ SREDSTAVA

Na osnovu ozbiljnosti otkrivene nepravilnosti, direktor IPARD agencije može odlučiti o suspenziji plaćanja za sve ugovore u implementaciji kod kojih je povezani subjekt uključen, dok subjekt ne dostavi prihvatljivo opravdanje. Direktor IPARD agencije mora o tome obavijestiti NAO-a.

U slučajevima nepravilnosti, odnosno nenamjenski iskorišćenih sredstava i pretplaćenih sredstava, pogrešno izvršenih plaćanja i/ili drugih nepravilnosti sa finansijskim uticajem, IPARD agencija pokreće postupak za povraćaj sredstava, odnosno donosi odluku o povraćaju sredstava.

Kada se izvrši cijeli iznos povraćaja sredstava, računovodstvo mora da podnese SzN-u Knjigu dužnika, i dosije o nepravilnostima je zatvoren.

Ako primalac ne vrati iznos na odgovarajuće bankovne račune u navedenom roku, direktor IPARD agencije će pismeno obavijestiti Direkciju za nacionalni fond. Direkcija za nacionalni fond će preduzeti odgovarajuće dodatne pravne radnje protiv primaoca. U tom slučaju, direktor IPARD agencije kontaktira **Zaštitnika imovinskih i pravnih interesa Crne Gore** koji je zadužen za zaštitu finansijskih interesa Crne Gore od drugih pravnih lica, imenovanih u skladu sa Zakonom o pravima državnog vlasništva, s kopijom NAO-u radi informisanja, i pruža potrebnu dokumentaciju za pokretanje sudskog postupka.

Ako je primalac vratio iznose u roku koji je odredila IPARD agencija, direktor će dostaviti izvještaj NAO-u u roku od tri radna dana od datuma isplate vraćenog iznosa.

# VI. IZVJEŠTAVANJE O UTVRĐENIM NEPRAVILNOSTIMA

Izvještavanje o nepravilnostima jedan je od mehanizama dobrog finansijskog upravljanja. Ono ima dvojaku svrhu. S jedne strane, na osnovu izvještaja o nepravilnostima može se sprovesti analiza rizika u oblasti upravljanja nepravilnostima te u skladu sa sprovedenom analizom detektovati rizične oblasti i izraditi akcioni plan za otklanjanje rizika, dok istovremeno uvid u izvještaje o nepravilnostima omogućava nadležnim tijelima pravovremeno preduzimanje korektivnih mjera.

Naime, podaci iz izvještaja o nepravilnostima koriste se za sljedeće svrhe:

1) kako bi se ispravili eventualni negativni finansijski efekti nepravilnosti (informacije iz izvještaja nužne su za obavljanje povraćaja sredstava);

2) kako bi se stekao uvid u prakse koje dovode do nepravilnosti, te omogućilo rukovodstvu da oblikuje poboljšanja u sistemu upravljanja i kontrola radi sprečavanja ponovne pojave nepravilnosti i smanjenja prilika za počinjenje prevare;

3) kako bi se sprovela analiza rizika i razvili sistemi ranog upozoravanja koji pomažu efikasnijoj identifikaciji rizika od pojave nepravilnosti i prevara.

U opštem smislu, sveobuhvatni proces upravljanja nepravilnostima može se prikazati na

sljedeći način:

**Utvrđivanje nepravilnosti**

**(Implementaciona agencija)**

**Izvještavanje**

**Postupanje po utvrđenim nepravilnostima**

* Povraćaj neopravdano isplaćenih sredstava
* Administrativna i sudska postupanja

**Otkrivanje nepravilnosti**

**Sprječavanje nepravilnosti**

* Uvođenje poboljšanja u sistem upravljanja i kontrola putem zakonodavnih ili implementacionih mjera (zapošljavanje, treninzi, komunikacija, dodatne unutrašnje kontrole i sl.)
* Upravljanje rizicima

## VI.1. OPŠTI ZAHTJEVI IZVJEŠTAVANJA

Postoji nekoliko vrsta izvještavanja:

* Inicijalno izvještavanje
* Izvještavanje o praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima *(Follow-up* izvještavanje)
* Hitno izvještavanje
* Izvještavanje o nepostojanju nepravilnosti (*Zero* izvještavanje)

Vrste izvještavanja i njihova obilježja prikazane su u sljedećoj tablici:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vrsta** | **Osnov** | **Rokovi za izvještavanje** | | **Alat** |
| **Rok za slanje izvještaja AFCOS kancelariji** | **Rok za slanje izvještaja OLAF-u** |
| **Inicijalno izvještavanje** | Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti | Odmah | Odmah | AFIS-IMS |
| **Izvještavanje o praćenju postupanja** | Inicijalni izvještaj | Odmah | Odmah | AFIS-IMS |
| **Hitno izvještavanje** | Postoje posljedice van državne teritorije | Odmah | Odmah | AFIS-IMS |
| **Izvještavanje o nepostojanju nepravilnosti** | - | Najkasnije u roku od 15 radnih dana nakon završetka svakog kvartala | Najkasnije 2 mjeseca nakon završetka svakog kvartala | Elektronska poruka |

Prema nacionalnom zakonodavstvu, sprovođenje **funkcije izvještavanja o nepravilnostima unutar postojećeg sistema upravljanja i kontrole u Crnoj Gori predviđena je za sljedeća tijela:**

**AFCOS kancelarija (Ministarstvo finansija)** koja je u ime NAO-a odgovorna za izvještavanje OLAF-a o utvrđenim nepravilnostima;

* **Implementacione agencije** u okviru **Strukture za izvještavanje o nepravilnostima** koje utvrđuju nepravilnosti i putem AFCOS kancelarije izvještavaju NAO-a o utvrđenim nepravilnostima.

**Izvještavanje o nepravilnostima sprovodi se korišćenjem elektronskog sistema za izvještavanje o nepravilnostima (*Irregularity Management System* – IMS).**

Osim slanja izvještaja (inicijalnih izvještaja, izvještaja o praćenju postupanja i hitnih izvještaja) u okviru IMS sistema AFCOS kancelariji za NAO-a, implementaciona agencija (SzN/ovlašćeno lice) je dužna slati sljedeće dokumente nadležnim tijelima:

* Obrazac za prijavljivanje sumnje na nepravilnost (u okviru kojega se može prijaviti i sumnja na prevaru):
  + obavještenja se šalju pisanim putem najkasnije u roku od **2 radna dana od ovjeravanja Obrasca za prijavljivanje sumnje na nepravilnost** NAO-u, Direktoratu za upravljačku strukturu, AFCOS kancelariji, NIPAK-u, i drugim licima i tijelima kada je to primjenjivo (npr. jedinici za implementaciju projekata, rukovodiocu operativne strukture za programe prekogranične saradnje, rukovodiocu upravljačkog tijela za Program ruralnog razvoja). Obavještenja koja se šalju NAO-u i Direktoratu za upravljačku strukturu - mogu sadržavati i ovjereni Obrazac za prijavljivanje sumnje na nepravilnost i Registar nepravilnosti;
* Zaključak o nepostojanju nepravilnosti:
  + ako je po prijavi sumnje na nepravilnost utvrđeno da predmetni slučaj ne sadrži elemente nepravilnosti, Zaključak o nepostojanju nepravilnosti se šalje NAO-u, Direktoratu za upravljačku strukturu i AFCOS kancelariji u roku od **2 radna dana od donošenja**. Takođe, šalje se drugim licima i tijelima koji su bili obaviješteni o sumnji na nepravilnost;
* Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti:
  + Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti se šalje NAO-u, Direktoratu za upravljačku strukturu i AFCOS kancelariji u roku od **2 radna dana od donošenja**. Takođe, šalje se drugim licima i tijelima koji su bili obaviješteni o sumnji na nepravilnost kao i Revizorskom tijelu;
* Registar nepravilnosti:
  + Registar nepravilnosti šalje se AFCOS kancelariji **u okviru 15 radnih dana nakon kraja svakog kvartala** putem elektronske pošte, a kopija se šalje Direktoratu za upravljačku strukturu.

## VI.2. INICIJALNO IZVJEŠTAVANJE

U skladu sa klauzulom 2 Aneksa H Okvirnog sporazuma, *korisnik IPA II dužan je da Komisiji odmah prijavi svaku sumnju na finansijsku prevaru i druge nepravilnosti u vezi sa kojima se došlo do primarnih upravnih ili sudskih zaključaka*.

Primarni upravni ili sudski zaključak je prvostepena ocjena u pisanoj formi nadležnog organa, administrativnog 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 administrativnog ili sudskog postupka

U okviru ovih Smjernica, primarni upravni ili sudski zaključak znači **Zaključak implementacione agencije o utvrđenoj nepravilnosti**. Predložak tog zaključka dat je u *Prilogu O3*.

Po odobravanju Zaključka o utvrđenoj nepravilnosti*,* SzN analizira sadržaj predmetnog Zaključka te na osnovu njegovog sadržaja započinje izradu inicijalnog izvještaja.

**Implementaciona agencija šalje AFCOS kancelariji za NAO-a inicijalni izvještaj bez odlaganja u okviru IMS sistema[[23]](#footnote-23).**

Prilikom izrade inicijalnog izvještaja u IMS sustavu, izvještaju se dodjeljuje **broj zahtjeva** (*Request N°*). Format broja zahtjeva je sljedeći: **ME/YYYY/XXX/ZZ/X** pri čemu:

* ME označava državu (*Montenegro*)
* YYYY označava godinu na koju se slučaj odnosi (ako je nepravilnost utvrđena u 4. kvartalu 2018., a izvještaj se šalje AFCOS kancelariji u januaru 2019., godina koja se upisuje je 2018.)
* XXX označava broj zahtjeva (npr. 001, 002, 003 itd.). Pritom je numerisanje uzastopno i odnosi se na svaku komponentu i svaku godinu zasebno. Takođe, inicijalni broj ostaje jednak tokom godina. Mijenja se samo broj verzija izvještaja.
* ZZ označava program na koju se nepravilnost odnosi;
* X označava verziju slučaja pri čemu 1 stoji za inicijalni izvještaj, 2 za prvo ažuriranje, 3 za drugo ažuriranje itd.

Nakon što OLAF obradi izvještaj, izvještaju se dodjeljuje jedinstveni **broj slučaja** (*Case N°*). Navedeni broj slučaja potrebno je koristiti u svim daljm komunikacijama i evidencijama (npr.: u Registru nepravilnosti (*Prilog 2*), u sistemu za izvještavanje i informisanje iz člana 9. (3) Okvirnog sporazuma, i sl.).

**Nakon primanja inicijalnih izvještaja, koje je poslala implementaciona agencija**, AFCOS kancelarija sprovodi **kontrolu tehničke ispravnosti** inicijalnih izvještaja o nepravilnostima, izrađenih za referentni kvartal.

Ako AFCOS kancelarija u toku sprovođenja provjere tehničke ispravnosti izvještaja o nepravilnostima utvrdi da su informacije u inicijalnom izvještaju nedovoljne, nejasne ili finansijski podaci pogrešno sabrani, odbiće takve inicijalne izvještaje nakon njihovog primanja i tražiće od implementacione agencije da se naprave određene izmjene i dopune.

U slučaju odbijanja inicijalnog izvještaja koji je poslat AFCOS kancelariji za NAO-a, SzN je dužan u roku od **5 radnih dana od trenutka odbijanja izvještaja** navedeni izvještaj izmijeniti ili dopuniti u skladu s komentarima AFCOS kancelarije. Nakon što se ugrade tražene izmjene i dopune, potrebno je ponovo poslati izvještaj AFCOS kancelariji za NAO-a u svrhu daljeg izvještavanja OLAF-a.

Ako neki podaci, posebno oni vezani za postupke počinjenja nepravilnosti i način na koji je nepravilnost otkrivena, nisu dostupni ili se trebaju ispraviti, oni će se dostaviti OLAF-u prilikom slanja izvještaja o praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima.

## VI.3. IZVJEŠTAVANJE O PRAĆENJU POSTUPANJA PO PRIJAVLJENIM NEPRAVILNOSTIMA (FOLLOW-UP IZVJEŠTAJ)

Crna Gora dužna je obavijestiti OLAF što je prije moguće o svim postupanjima po prethodnim inicijalnim izvještajima (izvještavanje o preduzetim mjerama).[[24]](#footnote-24)

Kako bi se obezbjedilo blagovremeno informisanje vezano za postupanja po prethodnim inicijalnim izvještajima, preporuka je da nakon slanja inicijalnog izvještaja AFCOS kancelariji implementaciona agencija periodično provjerava da li postoje promjene u statusu slučaja nepravilnosti iz tog izvještaja.

Na osnovu prikupljenih informacija, SzN izrađuje **Izvještaje o praćenju postupanja** te ih dostavlja AFCOS kancelariji. Ovi izvještaji trebaju sadržati podatke koji se odnose na promjene statusa u pogledu započinjanja, završetka ili odustajanja od svih postupaka vezanih za izricanje administrativnih kazni ili kazni za krivična djela povezana s prijavljenim nepravilnostima, kao i o ishodu tih postupaka. Stoga postoji obaveza izvijestiti OLAF o svim korektivnim mjerama preduzetim s ciljem ispravljanja nepravilnosti, koje su već kroz inicijalne izvještaje prijavljene OLAF-u. **Izvještaji o praćenju postupanja izrađuju se samo u slučaju ako podaci evidentirani u inicijalnom izvještaju podliježu promjenama.**

U pogledu nepravilnosti za koje su izrečene sankcije, države takođe navode: (a) da li su sankcije administrativne ili krivične prirode; (b) pojedinosti o sankcijama; (c) da li je utvrđena prevara.

Ako neki podaci, naročito oni u vezi sa postupcima počinjenja nepravilnosti i način na koji je nepravilnost otkrivena, nisu dostupni ili se trebaju ispraviti, oni će se dostaviti OLAF-u prilikom slanja Izvještaja o praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima.

Ako nema nikakvih promjena, u **roku od 15 radnih dana nakon završetka svakog kvartala,** potrebno je obavijestiti AFCOS kancelariju elektronskom poštom.

Implementaciona agencija mora preduzeti pravovremene i primjerene radnje ispravljanja svih nepravilnosti s ciljem smanjenja rizika nastanka štete za nacionalni budžet i budžet EU-a.

U slučaju da SzN primi poništeni Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti u kojoj inicijalni nalazi o utvrđenoj nepravilnosti nisu više važeći, to jest, nakon dalje provjere navedeni Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti je poništen, SzN izrađuje izvještaj o praćenju postupanja te ukazuje na **nepostojanje nepravilnosti** zajedno s objašnjenjem razloga za otkazivanje slučaja nepravilnosti. **U okviru IMS-a izrađuje se zahtjev za otkazivanje slučaja nepravilnosti („*request to cancel a case*“)**.

**Nakon primanja izvještaja o praćenju postupanja,** AFCOS kancelarija sprovodi **provjere tehničke ispravnosti** izvještaja o praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima izrađenih za referentni kvartal.

Ako AFCOS kancelarija, u toku sprovođenja provjere tehničke ispravnosti izvještaja o nepravilnostima, utvrdi da su informacije u izvještajima koje je izradila implementaciona agencija *nedovoljne*, **odbiće takve izvještaje** **nakon njihovog primanja, i tražiti od implementacione agencije da se izbrišu u cjelini ili da se naprave određene izmjene i dopune radi ponovnog slanja izvještaja.**

U slučaju odbijanja izvještaja koji je poslan AFCOS kancelariji, SzN je obavezan **u roku od 5 radnih dana od trenutka odbijanja izvještaja**, izmijeniti i dopuniti navedeni izvještaj u skladu s komentarima AFCOS kancelarije. Nakon što se ugrade tražene izmjene i dopune, potrebno je ponovo poslati izvještaj AFCOS kancelariji u svrhu daljnjeg izvještavanja OLAF-a.

## VI.4. HITNO IZVJEŠTAVANJE

Crna Gora će odmah izvijestiti OLAF a, ukoliko je potrebno, dotične države članice ili druge korisnice IPA II, o svim nepravilnostima koje su otkrivene ili za koje se pretpostavlja da su se desile, kada postoji bojazan da bi veoma brzo moglo doći do posljedica i izvan teritorije Crne Gore.[[25]](#footnote-25)

**Implementaciona agencija je dužna odmah prikupiti sve relevantne činjenice i informacije o određenoj nepravilnosti te odmah sastaviti *hitni izvještaj* i poslati ga AFCOS kancelariji koja će ga u ime NAO-a poslati OLAF-u.**

## VI.5. IZVJEŠTAVANJE O NEPOSTOJANJU NEPRAVILNOSTI (ZERO-IZVJEŠTAVANJE)

Ako u okviru referentnog perioda nisu utvrđene nove nepravilnosti, SzN ne izrađuje izvještaje o nepravilnostima već najkasnije **15 radnih dana nakon završetka svakog kvartala putem elektronske pošte obavještava AFCOS kancelariju za NAO-a o nepostojanju nepravilnosti**.

## VI.6. ZATVARANJE SLUČAJA NEPRAVILNOSTI

Slučaj nepravilnosti smatra se zatvorenim ako je ispunjen jedan od sljedećih uslova:

* Donijeta je odluka da se ranije utvrđena nepravilnost više ne smatra nepravilnošću (u tom slučaju potrebno je mijenjati Zaključak o utvrđenoj nepravilnosti u Zaključak o nepostojanju nepravilnosti);
* Sprovedene su sve korektivne mjere i svi neprihvatljivi troškovi su vraćeni ili isključeni iz zahtjeva za plaćanje prema EK-u / godišnjeg finansijskog izvještaja, osim kada navedeno nije moguće jer je na osnovu pravosnažne/konačne odluke nadležnog tijela utvrđen gubitak zahtjeva za zaštitu prava na prisilno ostvarivanje potraživanja (zastara prava), ili se potraživanje nije moglo (prisilno) ostvariti zbog drugih, na osnovu propisa osnovanih razloga.

**Zatvaranje slučaja nepravilnosti ne smatra se nužno i prestankom obaveze izvještavanja o nepravilnostima u slučajevima u kojima su pokrenuti sudski postupci** (krivični, prekršajni i drugi). U tim slučajevima izvještavanje o nepravilnostima postoji sve do okončanja sudskog postupka i donošenja pravosnažne presude.

## VI.7. KORIŠĆENJE ELEKTRONSKOG SISTEMA ZA IZVJEŠTAVANJE O NEPRAVILNOSTIMA (IMS)

Sistem za elektronsko izvještavanje o nepravilnostima (*Irregularity Management System* - IMS) je softverska web aplikacija u okviru koje se sprovodi izvještavanje o nepravilnostima (izrada i slanje izvještaja o nepravilnostima) Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara (OLAF-u).

U skladu sa propisima za potrebe Crne Gore, u IMS sistemu se izvještava o nepravilnostima u okviru modula: pret-pristupna pomoć (PAA).

Pristup IMS sistemu garantovan je institucijama koje učestvuju u procesu izvještavanja o nepravilnostima. Dodjela korisničkih uloga u okviru IMS sistema zavisi o hijerarhijskoj strukturi institucije koja je definisana važećim zakonskim i podzakonskim aktima. Izrada odgovarajućih korisničkih računa u nadležnosti je AFCOS kancelarije (administrator sistema).

Tok izvještavanja u IMS sistemu, s obzirom na institucije uključene u proces izvještavanja o nepravilnostima može se prikazati kako slijedi:

POSMATRAČI:

Revizorsko tijelo

NIPAK kancelarija

Direktorat za upravljačku strukturu

Rukovodilac operativne strukture

(Za programe prekogranične saradnje)

Rukovodilac upravljačkog tijela

(Za Program Ruralnog razvoja)

Ovlašćenja pojedinih tijela u okviru IMS sistema opisane su u nastavku.

**Implementaciona agencija:**

* Jeste pošiljalac izvještaja o nepravilnosti NAO-u preko AFCOS kancelarije
* Nema mogućnost poslati izvještaje OLAF-u direktno
* Ima matičnu organizaciju „roditelja“ (AFCOS kancelariju) koja šalje izvještaje o nepravilnostima OLAF-u nakon što NAO prethodno odobri primljene izvještaje o nepravilnostima

**AFCOS kancelarija:**

* Jeste matična organizacija „roditelj“ za implementacionu agenciju
* Jeste primaoc izvještaja za NAO-a koje šalje implementaciona agencija
* Može odbiti izvještaje (i vratiti ih implementacionoj agenciji radi ispravki) ili ih poslati OLAF-u, nakon što ih NAO prethodno odobri
* Nema matičnu organizaciju „roditelja“

Kako bi se postao korisnik IMS sistema, potreban je specijalni elektronski certifikat, korisničko ime i lozinka, koje izrađuje OLAF na zahtjev AFCOS kancelarije. Stoga, AFCOS kancelarija kao ključna kontaktna tačka OLAF-u**, obezbjeđuje da su prava određenog korisnika IMS sistema data određenom službeniku unutar svake implementacione agencije na osnovu pisanog zahtjeva implementacione agencije**.Ostala tijela,uključena u sistem upravljanja i kontrole**,** mogu takođe zatražiti od AFCOS kancelarije korisnička prava *posmatrača* u IMS sistemu.

U vezi s ulogom institucija u procesu izvještavanja o nepravilnostima, korisnici mogu imati jednu od sljedećih uloga:

* **rukovodioc** (*manager*) – ima sva prava uključujući i slanje izvještaja o nepravilnosti na sljedeći hijerarhijski nivo (npr. rukovodilac implementacione agencije);
* **kreator** (*creator)* – ima pravo pripreme i izrade izvještaja o nepravilnosti (npr. službenik za nepravilnosti);
* **posmatrač** *(observer)*– ima pristup sistemu samo-za-čitanje (NIPAK kancelarija, Direktorat za upravljačku strukturu;
* **Status posmatrača može dobiti i institucija iz AFCOS savjetodavnog tijela** (npr. Revizorsko tijelo) **na osnovu njenog pisanog zahtjeva.** U tom slučaju, **odobrenje za dodjelu statusa posmatrača instituciji iz AFCOS savjetodavnog tijela daje NAO.**

Sljedeća tabela nudi detaljan prikaz prava koje određeni korisnik može dobiti s obzirom na ulogu (menadžer, kreator i posmatrač):

| **Dostupne radnje** | **Implementaciona agencija** | | **AFCOS kancelarija\*** | **Posmatrač** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kreator**  (SzN) | **Menadžer**  (Rukovodilac) |
| Izrada izvještaja o nepravilnosti | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Ažuriranje izvještaja o nepravilnosti poslatog OLAF-u (*follow-up*) | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Izrada *Zero-*izvještaja |  |  | **🗸** |  |
| Slanje izvještaja o nepravilnosti AFCOS kancelariji |  | **🗸** |  |  |
| Čuvanje izvještaja o nepravilnosti u obliku nacrta | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Uređivanje nacrta izvještaja o nepravilnosti | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Brisanje nacrta izvještaja o nepravilnosti | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Ovjera izvještaja o nepravilnosti (provjera kvaliteta) | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Završavanje izvještaja o nepravilnosti | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Odbijanje izvještaja o nepravilnosti (vraćanje izvještaja kreatoru radi korigovanja/dorađivanja) |  | **🗸** | **🗸** |  |
| Uređivanje odbijenih  izvještaja o nepravilnosti | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Završavanje odbijenih  izvještaja o nepravilnosti | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Ponovo podnošenje odbijenih  izvještaja o nepravilnosti |  | **🗸** |  |  |
| Uvoz izvještaja o nepravilnosti\*\* | **🗸** | **🗸** |  |  |
| Slanje izvještaja o nepravilnosti  OLAF-u |  |  | **🗸** |  |
| Pretraživanje izvještaja o nepravilnosti | **🗸** | **🗸** | **🗸** | **🗸** |
| Printanje pojedinačnog izvještaja o nepravilnosti iz IMS sistema | **🗸** | **🗸** | **🗸** | **🗸** |
| Izvoz izvještaja o nepravilnosti  (u .xls/ ili .xml format)\*\*\* | **🗸** | **🗸** | **🗸** | **🗸** |

*\* AFCOS kancelarija šalje izvještaje o nepravilnostima u OLAF za NAO-a*

*\*\* Uvoz izvještaja o nepravilnostima označava prenos podataka u IMS sistem iz tabele u programu excel. Uslov za navedeno je da ta tabela ima jednaki format kao i ona koja se izvozi iz IMS sistema.*

*\*\*\* Izvoz izvještaja o nepravilnostima označava prenos podataka iz odabranih izvještaja o nepravilnostima u tabelu u programu excel koja se može preuzeti na računar. Na ovaj način može se dobiti cjelokupni pregled odabranih izvještaja o nepravilnostima.*

Detaljnije informacije o sistemu i njegovom korišćenju dostupne su po prijavi u sistem u obliku *on-line* uputstava i korisničkih priručnika.

# VIII. POSTUPANJE SA DOKUMENTIMA

Kako bi se obezbijedio odgovarajući revizorski trag, potrebno je uspostaviti sistem kojim se obezbjeđuje čuvanje svih dokumenata u vezi sa nabavkama usluga, roba ili radova, dodjelom granta, ugovaranjem, finansijskim upravljanjem, kontrolom i revizijom.

Prilikom upravljanja dokumentacijom u vezi sa prijavom sumnje na nepravilnost i/ili prevaru, odnosno u vezi sa sprovođenjem postupka utvrđivanja nepravilnosti, potrebno je voditi računa o odredbama **Zakona o tajnosti podataka**  kojim se uređuje tajnost podataka. Ujedno, ukoliko prijava koju podnese zviždač sadrži tajni podatak, institucija kojoj je prijava podnijeta dužna je sa tim podatkom postupati u skladu sa **Zakonom o sprječavanju korupcije** kao i **Zakonom o tajnosti podataka**.

Korisnici IPA II moraju preduzeti sve neophodne mjere za sprečavanje neovlašćenog objelodanjivanja, odnosno pristupa, informacijama povezanim sa prijavom sumnje na nepravilnost i/ili prevaru. Takve informacije ne smiju se slati drugim licima osim licima u ustanovama Korisnika IPA II ili Unije kojima je zbog njihovih dužnosti neophodan pristup tim informacijama bez prethodne suglasnosti Korisnika IPA II.

Korisnik IPA II dužan je da u razumnoj mjeri obezbijedi zaštitu ličnih podataka. Lični podaci odnose se na informacije koje se tiču fizičkog lica. Svaki postupak koji se sprovodi nad ličnim podacima, kao što su postupci prikupljanja, evidentiranja, organizovanja, pohranjivanja, prilagođavanja ili izmjene, povlačenja, konsultovanja, korišćenja, objelodanjivanja, brisanja ili uništavanja, sprovodi se na osnovu pravila i postupaka Korisnika IPA II i to samo u mjeri u kojoj je to neophodno radi sprovođenja pomoći IPA II.

Lični podaci povezani sa IPA II programom tretiraju se u skladu sa pravilima propisanim Uredbom (ES) br. 2018/1725 i uz poštovanje pravila o povjerljivosti i bezbjednosti.

Prilikom upravljanja ličnim podacima, institucije su dužne postupati i u skladu sa **Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti**[[26]](#footnote-26). Kod obrade ličnih podataka potrebno je obezbjediti saglasnost ispitanika kao i voditi računa o srazmjernosti svrhe za koju se podaci prikupljaju. U skladu sa članom 21. navedenog zakona, rukovalac zbirke ličnih podataka nije obavezan, između ostaloga, da obavijesti lice na koje se podaci odnose o obradi podataka kad je obrada ličnih podataka propisana zakonom. U tom slučaju, rukovalac zbirke ličnih podataka je obavezan da predvidi odgovarajuće mjere zaštite navedenih podataka.

Dokumentacija IPA II programa vezana uz sve faze postupka nabavke, dodjele granta, postupka ugovaranja, vezanu prepisku i svu odgovarajuću dokumentaciju u vezi sa plaćanjem i nadoknadom sredstava čuva se na period od najmanje šest godina od zaključnog datuma operativne realizacije finansijskog sporazuma. [[27]](#footnote-27)

# POPIS PRILOGA

Prilog 01.: Obrazac za prijavljivanje sumnje na nepravilnost

Prilog 02.: Registar nepravilnosti

Prilog 03.: Zaključak o nepravilnosti

# POPIS DODATAKA

Dodatak 1.: Pravni osnov za upravljanje nepravilnostima sa ciljem zaštite finansijskih interesa Evropske unije

Dodatak 2.: Tabelarni prikaz procedure za imenovanje službenika za nepravilnosti (SzN)

Dodatak 3.: Tabelarni prikaz procedure za upozoravanje nadležnih tijela na sumnju na nepravilnost (*Alert*)

Dodatak 4.: Tabelarni prikaz procedure za postupanja nadležnih tijela po primanju informacija o sumnji na nepravilnost

Dodatak 5.: Tabelarni prikaz procedure za utvrđivanje nepravilnosti

Dodatak 6.: Tabelarni prikaz procedure za izvještavanje o nepravilnostima

Dodatak 7.: Primjeri nepravilnosti prema ciklusu upravljanja programom/projektom

Dodatak 8.: Primjeri nepravilnosti prema šifrarniku IMS-a

Dodatak 9.: Pregled procesa u ciklusu upravljanja nepravilnostima

**Br: 01-4476 Državni sekretar**

**Podgorica, 26.03.2021. godine Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO)**

**Janko Odović s.r.**

1. Horizont 2020 (*Horizon 2020*), Kreativna Evropa (*Creative Europe*), Erasmus +, Cosme, Evropa za građane (*Europe for citizens*), Evropski program za zapošljavanje i socijalne inovacije (*EaSI*), Carine 2020 (*Customs 2020*), Fiskalis 2020 (*Fiscalis 2020*) [↑](#footnote-ref-1)
2. U skladu s odredbom člana 49 Okvirnog sporazuma između Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II), Korisnik IPA II dužan je da šest godina od zaključnog datuma operativne realizacije finansijskog sporazuma čuva sva dokumenta od značaja za postupak nabavki i dodjele granta, ugovore, dodatke, vezanu prepisku i svu odgovarajuću dokumentaciju u vezi sa plaćanjem i nadoknađivanjem sredstava. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibid. [↑](#footnote-ref-3)
4. Implementaciona uredba Komisije (EU) br. 447/2014 оd 2. maja 2014. o posebnim pravilima primjene Uredbe (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) [↑](#footnote-ref-4)
5. SL CG 73/08 i 30/12 [↑](#footnote-ref-5)
6. Član 2. Odluke Evropske komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom propisuje provođenje kako spoljnjih administrativnih istraga (istrage unutar država članica) tako i unutrašnjih administrativnih istraga (istrage unutar institucija, tijela, kancelarija i agencija osnovanih Ugovorima ili na osnovu njih). Isto tako, nadležnost OLAF-a u sprovođenju spoljnih i unutrašnjih istraga uređeno je članovima 3. i 4. Uredbe (EU, EURATOM) br. 883/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. septembra 2013. o istragama koje sprovodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Evropskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 . [↑](#footnote-ref-6)
7. Član 1. stav 2. Uredbe (EU, EURATOM) br. 883/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. septembra 2013. o istragama koje sprovodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Evropskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 [↑](#footnote-ref-7)
8. Pojam „administrativne istrage” znači sve inspekcije, provjere i ostale mjere koje preduzima OLAF s ciljem jačanja borbe protiv prevare, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti finansijskim interesima Evropske unije (član 2. stav 4. Uredbe (EU, EURATOM) br. 883/2013). [↑](#footnote-ref-8)
9. Ref. Ares(2013)3077837 - 18/09/2013 [↑](#footnote-ref-9)
10. Uredba Komisije 2988/95 od 18.12. 1995. o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica (OJ L 312, 21.12.1995, str. 1.) [↑](#footnote-ref-10)
11. SL CG 75/18 [↑](#footnote-ref-11)
12. SL CG 53/14 [↑](#footnote-ref-12)
13. SL CG 049/08, 026/09, 088/09, 026/10, 059/11, 066/12, 031/14 i 053/14 [↑](#footnote-ref-13)
14. SL CG 70/2003, 13/2004, 47/2006, 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015 42/2015 58/2015 - drugi zakon, 44/2017 i 49/2018 [↑](#footnote-ref-14)
15. SL CG 57/2009, 49/2010, 47/2014 - Odluka US CG, 2/2015 - Odluka US CG, 35/2015, 58/2015 - drugi zakon i 28/2018 - Odluka US CG [↑](#footnote-ref-15)
16. SL CG 77/2015 [↑](#footnote-ref-16)
17. Aneks B Okvirnog sporazuma između Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II) [↑](#footnote-ref-17)
18. SL CG 14/08, 76/09, 41/10, 40/11, 38712 i 44/12 [↑](#footnote-ref-18)
19. SL CG 79/08, 72/09, 70/09 i 44/12 [↑](#footnote-ref-19)
20. Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore, Ulica Slobode broj 20, 81000 Podgorica [↑](#footnote-ref-20)
21. Okvirni sporazum između Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II) [↑](#footnote-ref-21)
22. Sektorski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske komisije kojim se utvrđuju pravila za upravljanje i sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške za oblast politike „Poljoprivreda i ruralni razvoj” (IPARD), SL CG - Međunarodni ugovori, 2/2016 [↑](#footnote-ref-22)
23. Annex H, Okvirnog sporazuma između Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore u okviru instrumenata pretpristupne podrške (IPA II) [↑](#footnote-ref-23)
24. Annex H, Okvirnog sporazuma između Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore u okviru instrumenata pretpristupne podrške (IPA II) [↑](#footnote-ref-24)
25. Aneks H Okvirnog sporazuma između Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore u okviru instrumenata pretpristupne podrške (IPA II) [↑](#footnote-ref-25)
26. SL CG 79/08, 72/09, 70/09 i 44/12 [↑](#footnote-ref-26)
27. Član 49. Okvirnog sporazuma između Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore u okviru instrumenata pretpristupne podrške (IPA II) [↑](#footnote-ref-27)