

ZAVRŠNI IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV PREVARA I UPRAVLJANJE NEPRAVILNOSTIMA U CILJU
ZAŠTITE FINANSIJSKIH INTERESA EVROPSKE UNIJE (2019 – 2022)

Podgorica, jul, 2023.

Sadržaj:

I UVODNI REZIME.....	4
II INFORMACIJA O STATUSU INDIKATORA USPJEHA.....	8
III TABELA ZA IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI AKCIONOG PLANA ZA 2022	28
IV NALAZI EVALUACIJE.....	42
V OSVRT NA PLANIRANA I UTROŠENA FINANSIJSKA SREDSTVA ZA CJELOKUPAN PERIOD SPROVOĐENJA STRATEGIJE.....	54
VI PREPORUKE ZA NAREDNI CIKLUS DEFINISANJA POLITIKA.....	55

I UVODNI REZIME

Kao što je već poznato, sve zemlje na putu pridruživanja EU, ali i njene zemlje članice, nastoje sprovesti određene reforme. U tu svrhu, koristeći sredstva EU koja su na raspolaganju, moraju uspostaviti adekvatan pravni okvir i zaštititi finansijske interese u mjeri kao da je riječ o nacionalnim sredstvima, kako je i definisano Pregovaračkim poglavljem 32 – Finansijska kontrola. Da bi se obezbijedilo odgovorno postupanje sa ovim sredstvima, a samim tim ispunila mjerila i stekli uslovi za zatvaranje navedenog Pregovaračkog poglavlja, neophodno je uspostaviti mehanizme kontrole i izvještavanja kada su u pitanju eventualne nepravilnosti.

Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije (2019 – 2022), sa pratećim Akcionim planom, (u daljem tekstu „Strategija“), usvojena u maju 2019. godine, imala je za cilj definisanje neophodnih koraka na putu uspostavljanja adekvatnog nacionalnog okvira čiji je krajnji cilj što bolje i djelotvornije korišćenje sredstava koja Crnoj Gori stoje na raspolaganju na putu pridruživanja EU.

Strategijom je definisan strateški cilj, iz njega su proizašla tri operativna cilja a nakon toga su uslijedile mjere za realizaciju ciljeva i aktivnosti. Ukupan broj aktivnosti koje su trebale biti realizovane u periodu važenja Strategije je dvadeset (20). Iako je definisan veliki broj aktivnosti, one u velikoj mjeri nisu zavisile isključivo od rada AFCOS kancelarije, a neke od njih nisu završene, uglavnom iz razloga što tokom perioda važenja Strategije nije izvršena izmjena nacionalnog zakonodavstva. Međutim, kao što je istaknuto u Evaluacionom izvještaju¹, zahvaljujući naporom radu AFCOS kancelarije i njenom angažovanju, značajan broj aktivnosti je realizovan nakon isteka perioda važenje Strategije.²

Na osnovu nalaza Evaluacionog izvještaja, utvrđeno je da tok implementacije Strategije nije tekao glatko, s obzirom na neočekivana kašnjenja koja su nastala tokom prve dvije godine implementacije zbog pandemije COVID-19. Ipak, ukupna stopa implementacije se smatra zadovoljavajućom imajući u vidu da je do kraja 2022.godine 65% predviđenih aktivnosti završeno, 20% je djelimično implementirano, a 15% nije implementirano, kao što je prikazano na grafiku.

Najveća stopa implementacije zabilježena je u operativnim ciljevima 2 (73%) i 3 (75%), dok je operativni cilj 1 pokazao najnižu stopu implementacije (20%), s većinom aktivnosti koje nisu realizovane ili su djelimično realizovane, a glavni razlog je kašnjenje usvajanja izmjena i

¹Metodologijom razvijanja, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumentata i Smjernicama za izvještavanje o sprovođenju strateških dokumenata, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, definisano je da je neophodno po isteku trajanja perioda strateškog dokumenta, sprovesti njegovu evaluaciju, od strane nezavisnih evaluatora. Shodno navedenom, angažovani su nezavisni konsultanti koji su izvršili predmetnu evaluaciju, a ovaj Završni izvještaj sadrži ključne elemente Evaluacionog izvještaja - Ex-post evaluacija; Završni izvještaj Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa evropske unije (2019 – 2022), Tzin Tsisou & Giorgos Kasapas maj 2023

²Stepen realizacije u trenutku dostavljanja ovog izvještaja je mnogo veći, jer je usvojen nacionalni zakonodavni okvir, a nakon toga je AFCOS kancelarija sprovela i aktivnosti koje su bile uslovljene donošenjem zakonodavnog okvira. U trenutku dostavljanja Završnog izvještaja nema nerealizovanih aktivnosti, a ostale su četiri (4) djelimično realizovane aktivnosti koje će takođe biti u potpunosti realizovane u narednom periodu

dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Mjere i aktivnosti koje sprovodi isključivo kancelarija AFCOS-a su se suočile sa manje izazova i završene su bez većih kašnjenja u odnosu na one koje su zahtijevale uključivanje trećih lica da bi se realizovale.

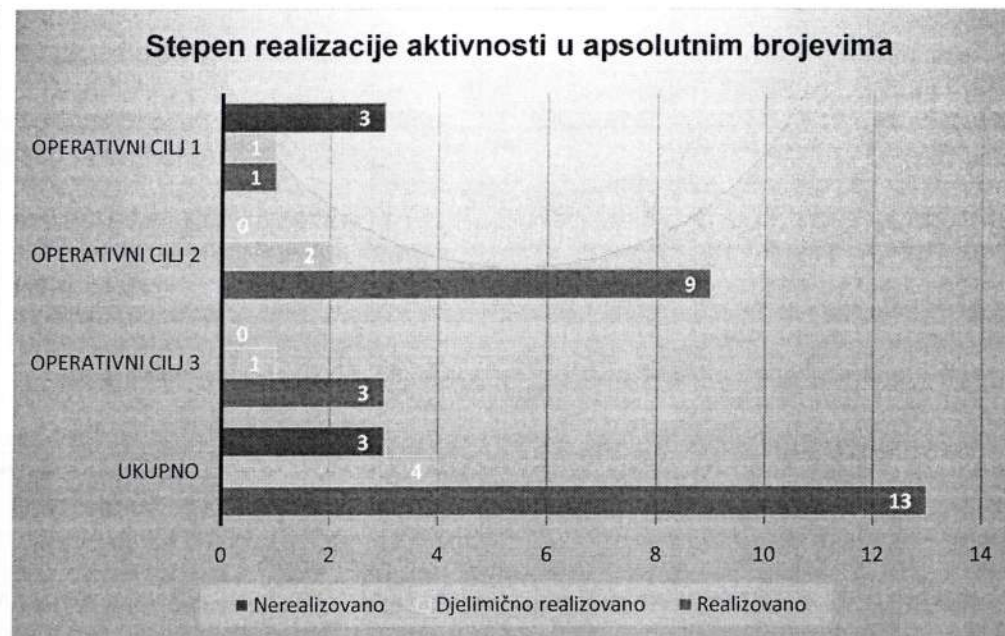
Stepen realizacije cjelokupne Strategije u nastavku je prikazan tabelarno i grafički:

	realizovano	djelimično realizovano	nerealizovano	Ukupno
Operativni cilj 1	1	1	3	5
Operativni cilj 2	9	2	0	11
Operativni cilj 3	3	1	0	4
Ukupno:	13	4	3	20

Tabela 1: Stepen realizacije aktivnosti/mjera po operativnim ciljevima



Slika 1: Ukupan stepen realizacije aktivnosti u procentima



Slika 2: Ukupan stepen realizacije aktivnosti u apsolutnim brojevima

Takođe treba napomenuti da aktivnosti definisane strateškim ciljem, ali i operativnim ciljevima 1., 2. i 3., nijesu zahtijevale trošenje sredstva iz budžeta Crne Gore, već su većinom finansirana iz EU sredstava, za koja je AFCOS kancelarija aplicirala tokom perioda važenja Strategije.

U nastavku je dat naziv projekata i njihov iznos:

Ciljevi	Planirana sredstva	Realizovana sredstva
Operativni cilj 1	Twinning light 200.000,00€	- Twinning light projekat: „Jačanje kapaciteta Odjeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelarije)“ u iznosu od 200.000,00€.
Operativni cilj 2	Twinning light 200.000,00€ TAIEX / SIGMA	- Twinning light projekat: „Jačanje kapaciteta Odjeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelarije)“ u iznosu od 200.000,00€. TAIEX ekspertska misija „Unaprjeđenje vještina korišćenja IMS aplikacije“. Ovaj projekat je finansiran sredstvima direktne podrške EU, pa shodno tome nemamo informaciju o tačnom iznosu.
Operativni cilj 3	Twinning light 100.000,00€ Twinning light 200.000,00€ TAIEX / SIGMA	- Twinning light projekat: „Jačanje kapaciteta Odjeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelarije)“ u iznosu od 200.000,00€ TAIEX ekspertska misija „Unaprjeđenje vještina korišćenja IMS aplikacije“. Ovaj projekat je finansiran sredstvima direktne podrške EU, pa shodno tome nemamo informaciju o tačnom iznosu. Twinning light projekat „Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“, u iznosu od 100.000,00€.

Tabela 2: Iznos EU sredstava utrošen za implementaciju aktivnosti Strategije

Shodno navedenim podacima o izvorima finansiranja, evaluacioni tim ukazuje na sljedeće: „Kancelarijsko istraživanje dalje pokazuje da nije bilo odredbi za nacionalno finansiranje za podršku implementaciji aktivnosti. Međutim, nekoliko finansijskih instrumenata EU identifikovano je kao podrška u vidu donacija kao potencijalni izvori finansiranja (tj. Twinning Light projekti (TLP), Program tehnička pomoć i razmjena informacija (TAIEX) i instrument EK-podrška za poboljšanje upravljanja (SIGMA)) i povezani su sa specifičnim aktivnostima na programskom osnovu. Gore navedeno naglašava da je finansiranje EU bilo od ključnog značaja za implementaciju crnogorske Strategije 2019-2022. Imajući u vidu gore navedeno, tim za evaluaciju smatra da će dosljednije budžetiranje tokom izrade Strategije 2024-2027 doprinijeti izbjegavanju kašnjenja tokom implementacije i značajno će poboljšati kapacitet kancelarije AFCOS za planiranje unaprijed i isporuku očekivanih rezultata i ishoda.“

Dakle, može se zaključiti da je Strategija postigla visok stepen ukupne realizacije i da je većina mjera obuhvaćenih Operativnim ciljevima 2 i 3 uspješno je implementirana, ali i da su značajna kašnjenja otežala realizaciju mjera predviđenih Operativnim ciljem 1.

Dodatno, kada govorimo o najvažnijim rezultatima koji su postignuti tokom perioda važenja Strategije, može se reći i da je:

- uspješno postavljena ključna osnova za uspostavljanje modernog okvira za upravljanje nepravilnostima i borbu protiv prevara
- uvođenjem novih alata i procedura značajno poboljšan operativni okvir sistema upravljanja nepravilnostima³
- potpisivanjem Protokola o bilateralnoj saradnji uspostavljeni efikasan mehanizam koordinacije, sa visokokvalitetnim partnerstvima i dubljom međuinstitucionalnom saradnjom
- uveden sistemski pristup u izvođenju obuka⁴

Kada je riječ o ključnim izazovima može se reći da su, tokom implementacije Strategije, političke turbulencije onemogućile usvajanje ključnih zakonodavnih inicijativa, što je zauzvrat umanjilo promociju međuinstitucionalne saradnje, dok je ograničena vidljivost, uz nizak nivo angažmana ključnih aktera, dodatno naglašena visokim procentom odliva kadrova, onemogućila potpunu operacionalizaciju AFCOS sistema u Crnoj Gori. Naime, značajan broj zainteresovanih strana, uključujući članove IPA II strukture, nema jasno razumijevanje svoje uloge i njihovog potencijalnog doprinosa kreiranju i sprovođenju ciljeva Strategije. Uprkos tome što je ova Strategija razvijena nakon opsežnog procesa konsultacija, većina uključenih strana shvatila je ovo drugo kao formativnu obavezu, a ne kao suštinski element za izradu i realizaciju inkluzivne Strategije. Kao rezultat toga, izazov u narednom periodu će predstavljati ograničeno učešće i nizak nivo angažovanja zainteresovanih strana.

Ipak, uprkos značajnim izazovima sa kojima se suočava, Crna Gora je ostvarila značajne koristi od implementacije Strategije, postignut je zadovoljavajući nivo implementacije Strategije i ostvareni su opipljivi rezultati, posebno u pogledu operativnog stuba AFCOS sistema.

³<https://www.gov.me/clanak/smjernice-o-upravljanju-nepravilnostima>

<https://www.gov.me/clanak/prakticni-vodic-za-identifikaciju-prevara-sukoba-interesa-i-tzv-indikatora-upozorenja-u-procesu-javnih-nabavki-za-ipa-eu-fondove>

<https://www.gov.me/clanak/prirucnik-za-utvrdivanje-sukoba-interesa-u-procesu-javnih-nabavki-u-slucaju-projekata-finansiranih-iz-ipa-eu-fondova>

<https://www.gov.me/clanak/otkrivanje-falsifikovanih-dokumenata-u-oblasti-ipa-fondova-prakticni-vodic-za-implementacione-agencije>

<https://www.gov.me/clanak/zbirka-slucajeva-nepravilnosti-i-prevara-prepoznatih-u-praksi-kroz-realizaciju-projekata-finansiranih-iz-sredstava-eu>

⁴<https://www.gov.me/clanak/saopstenje-118>

<https://www.gov.me/clanak/saopstenje-117>

<https://www.gov.me/clanak/odrzan-seminar-na-temu-poreske-prevare-i-prevare-koje-nastaju-prilikom-implementacije-ipa-projekata>

<https://www.gov.me/clanak/saopstenje-108>

<https://www.gov.me/clanak/saopstenje-103>

<https://www.gov.me/clanak/saopstenje-92>

<https://www.gov.me/clanak/saopstenje-88>

<https://www.gov.me/clanak/odrzan-prvi-seminar-u-okviru-projekta-jacanje-kapaciteta-institucija-afcos-sistema-u-oblasti-upravljanja-nepravilnostima>

II INFORMACIJA O STATUSU INDIKATORA USPJEHA

OPŠTI PREGLED

Imajući u vidu strateški cilj članstva u Evropskoj uniji (EU), Crna Gora je, zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, preuzela obavezu da ispuni određene kriterijume kojima su definisani pravni, ekonomski, politički preduslovi pristupanja, kao i da ispuni administrativne kriterijume koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU (tzv. *aquis communautaire*). Dodatno, shodno svojim međunarodno preuzetim obavezama uključujući i ratifikaciju Okvirnih Sporazuma o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore o modelima sprovođenja finansijske podrške EU u Crnoj Gori, u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA), Crna Gora je dobila mogućnost korišćenja različitih programa finansijske podrške Evropske unije. Dobijanjem te mogućnosti, preuzela je i obavezu da sredstva iz programa koristi u skladu sa svrhom za koju su ona dodijeljena, pa je, shodno tome obavezna uspostaviti efikasne mehanizme finansijskog sistema upravljanja i kontrole, i pokazati spremnost da se sredstva koriste na zakonit način, namjenski, ekonomično, djelotvorno - kako to i zahtjeva fiskalna odgovornost, ali i građani. U tu svrhu, Crna Gora, kao buduća članica EU i korisnica mnogo većeg iznosa iz Strukturnih fondova, dužna je da osigura zakonodavni okvir za zaštitu finansijskih interesa EU, odnosno da preduzima iste mjere u pogledu zaštite finansijskih interesa EU kao u pogledu zaštite nacionalnih interesa. **Ovi zahtjevi predstavljaju preduslov za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 32 - Finansijska kontrola. U skladu sa navedenom pravnom tekovinom EU, svaka država kandidat za članstvo treba da uspostavi Službu za borbu protiv nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelariju), kako bi se unaprijedila saradnja između relevantnih nacionalnih organa i Evropske kancelarije za suzbijanje prevara (OLAF) i njenim djelovanjem omoćila zaštita finansijskih interesa EU.**

Organizaciona struktura, mandat i način funkcionisanja AFCOS kancelarije razlikuje se od zemlje do zemlje, imajući u vidu nacionalne specifičnosti zemalja kandidata. Bez obzira na specifičnosti, ima mandat da unutar jedne zemlje koordinira svim zakonodavnim, administrativnim i operativnim obavezama i aktivnostima koje se odnose na zaštitu finansijskih interesa EU. Ove aktivnosti podrazumijevaju: definisanje i koordinaciju u sprovođenju sveobuhvatne strategije za borbu protiv prevara na nacionalnom nivou; identifikovanje mogućih nepravilnosti u nacionalnom sistemu u dijelu upravljanja sredstvima Unije, uključujući i pretpristupne fondove; podnošenje inicijativa za izmjenama zakonodavnog i administrativnog okvira u cilju omogućavanja efektivne zaštite finansijskog interesa EU, podrazumijevajući i uspostavljanje zajedničkih koordinativnih struktura i mehanizama ostalih institucija koje su uključene u zaštitu finansijskih interesa EU; omogućavanje saradnje između nacionalnih institucija (administracije, pravosudnih organa, istražnih organa), kao i saradnje i razmjenu informacija između ovih organa i OLAF-a, u slučajevima kada se sumnja na prevaru ili neregularnost, a riječ je o sredstvima EU.

U skladu sa navedenim Vlada Crna Gora je 2013 godine, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, osnovala Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara/ AFCOS kancelariju, a Vlada Crne Gore je 5. decembra 2013. godine usvojila i Odluku o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje i upravljanje politikom prevencije i suzbijanja nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU (AFCOS mreža). AFCOS sistem u Crnoj Gori obuhvata:

a) akreditovana tela koja upravljaju i koriste sredstva iz pretpristupnog programa (IPA tela odgovorna za sprovođenje IPA programa) i koja su dužna da prijave nepravilnosti (Struktura za prijavljivanje nepravilnosti),

b) tijela koja se bave prevarama, korupcijom i drugim oblicima nepravilnosti u sistemu (AFCOS mreža); i

c) Ministarstvo finansija – Odjeljenje za borbu protiv nepravilnosti i prevara (kancelarija AFCOS), koje ima glavnu koordinirajuću ulogu u sistemu i glavna je kontakt tačka za OLAF.

Kao što je već navedeno, jedna od prioriternih aktivnosti koja proizilazi iz poglavlja 32 je donošenje Strategije, a njen značaj se dodatno ističe kroz njeno dosljedno uvažavanje u godišnjim izvještajima Evropske komisije za sistematsko praćenje napretka ukupnih reformi koje se sprovode u Crnoj Gori ka pridruživanju EU. Tačnije, u svakom godišnjem izvještaju navodi se:

Tabela 3: Izvještaji Evropske Komisije o napretku Crne Gore, po godinama

2019 Izvještaj EK o napretku CG ⁵	„Trebalo usvojiti nacionalnu strategiju za borbu protiv prevara 2019-2022 kako bi se pružila strateška osnova za poboljšanje kapaciteta nacionalne službe za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) i cjelokupnog funkcionisanja AFCOS mreže.”
2020 Izvještaj EK o napretku CG ⁶	„Nacionalna strategija za borbu protiv prevara 2019-2022 usvojena je u maju 2019“.

⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2019 Report (29.5.2019)

<file:///C:/Users/tsisou/Desktop/MONTENEGRO/EVALUATION/EC%20Annual%20Reports/Montenegro%20Report%202019.pdf>

⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2020 Report (6.10.2020)

<file:///C:/Users/tsisou/Desktop/MONTENEGRO/EVALUATION/EC%20Annual%20Reports/Montenegro%20Report%202020.pdf>

2021 Izvještaj EK o napretku CG ⁷	„Strategija pruža osnovu za unapređenje kapaciteta nacionalne službe za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) i funkcionisanja AFCOS mreže.“
2022 Izvještaj EK o napretku CG ⁸	“Nacionalna služba za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) osigurava implementaciju nacionalne strategije za borbu protiv prevara 2019-2022, koja pruža osnovu za unapređenje kapaciteta nacionalne službe za koordinaciju borbe protiv prevara i funkcionisanje AFCOS mreže.”



Ova Strategija predstavlja nastavak Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2015 – 2017. godine. Njen strateški cilj „ Osiguravanje efikasne i djelotvorne zaštite finansijskih interesa EU kroz jačanje AFCOS sistema u Crnoj Gori u oblasti upravljanja nepravilnostima “ raščlanjen je na tri operativna cilja, a u nastavku je prikazana tabela sa vrijednostima indikatora učinka za svaki od navedenih ciljeva:


⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2021 Report (19.10.2021)
<https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Montenegro%202021%20report.PDF>

⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2022 Report (12.10.2022)
<https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

Tabela 4: Informacija o ciljanim u odnosu na polazne vrijednosti indikatora uspjeha za strateške i operativne ciljeve definisane u strateškom dokumentu

STRATEŠKI CILJ:	„OSIGURATI EFIKASNU I DJELOTVORNU ZAŠTITU FINANSIJSKIH INTERESA EU KROZ JAČANJE AFCOS SISTEMA U CRNOJ GORI U OBLASTI UPRAVLJANJA NEPRAVILNOSTIMA.”				
Operativni cilj 1.:	Unaprijeđenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira i međuinstitucionalne saradnje tijela AFCOS sistema				
Indikator učinka	Početna vrijednost (2019)	Ostvarena vrijednost u 2020.	Vrijednost na kraju 2021.	Trend	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta (2022)
<p>Uspostavljena pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori</p> <p>Unaprijeđena saradnja u oblasti upravljanja nepravilnostima na nacionalnom i međunarodnom nivou</p>	<p>Ne postoji pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori</p> <p>Nedovoljan nivo saradnje nadležnih institucija AFCOS sistema u oblasti zaštite finansijskih interesa</p>	<p>Ne postoji pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori</p> <p>Nije uspostavljena pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema u Crnoj Gori, zbog neusvajanja Izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, jer nije bio planiran Programom rada Vlade.</p> <p>Nedovoljan nivo saradnje nadležnih institucija AFCOS sistema u oblasti</p>	<p>Ne postoji pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori</p> <p>Pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema u Crnoj Gori nije uspostavljena zbog neusvajanja Izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, jer nije bio planiran Programom rada Vlade.</p> <p>Unaprijeđena saradnja između Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Revizorskog tijela kroz potpisivanje Protokola o saradnji,</p>	<p>↓</p> <p>↑</p>	<p>Uspostavljena pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Uredbe o institucionalnom okviru sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema)</p> <p>Unaprijeđena saradnja između Ministarstva finansija i</p>

		zaštite finansijskih interesa	dok Protokoli sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Državnim tužilaštvom nijesu potpisani usljed organizacionih izmjena i odsustva volje za rješavanjem ovog problema.		socijalnog staranja i Revizorskog tijela, Vrhovnog državnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova sklapanjem protokola o saradnji
Operativni cilj 2.:	UNAPRIJEĐENJE RADA TIJELA STRUKTURE ZA IZVJEŠTAVANJE O NEPRAVILNOSTIMA U OBLASTI UPRAVLJANJA NEPRAVILNOSTIMA (PREVENCIJE, OTKRIVANJA, POSTUPANJA I IZVJEŠTAVANJA O NEPRAVILNOSTIMA)				
Indikator učinka	Početna vrijednost (2019)	Ostvarena vrijednost u 2020.	Vrijednost na kraju 2021.	Trend	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta (2022)
<i>Povećan broj spriječenih nepravilnosti sa finansijskom posljedicom od strane Strukture za izvještavanje o nepravilnostima</i>	<i>Veliki broj nepravilnosti otkrivenih izvan Strukture za izvještavanje o nepravilnostima</i>	<i>Veliki broj nepravilnosti otkrivenih izvan Strukture za izvještavanje o nepravilnostima. U 2020. godini otkriveno je 5 nepravilnosti.</i>	<i>Poboljšan indikator, ali je potrebno sprovesti još aktivnosti za dodatno unapređenje postojećeg stanja. U 2021. godini otkrivene su 2 nepravilnosti.</i>		<i>Povećan broj spriječenih nepravilnosti s finansijskom posljedicom od strane Strukture za izvještavanje o nepravilnostima donošenjem i pravilnom primjenom procedura o upravljanju nepravilnostima</i>
<i>Uspostavljanje kvalitetnog izvještavanja o nepravilnostima</i>	<i>Nedovoljno kvalitetni izvještaji o nepravilnostima koja šalju tijela Strukture za</i>	<i>Nedovoljno kvalitetni izvještaji o nepravilnostima koja šalju tijela Strukture za</i>	<i>OLAF se redovno izvještava o utvrđenim nepravilnostima.</i>		<i>Uspostavljen kvalitetan sistem izvještavanja o nepravilnostima donošenjem i pravilnom primjenom procedura o upravljanju nepravilnostima</i>

	izvještavanje o nepravilnostima;	izvještavanje o nepravilnostima.	o Kvalitet izvještaja je znatno poboljšan uz potrebu dodatnog unapređenja.		
Operativni cilj 3.:	JACANJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA AFCOS SISTEMA				
Indikator učinka	Početna vrijednost (2019)	Ostvarena vrijednost 2020.	Vrijednost na kraju 2021.	Trend	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta (2022)
Visok nivo znanja i vještina potrebnih za efikasno i djelotvorno sprovođenje dodijeljenih funkcija i zadataka kroz sprovođenje sistemskih edukacija	Nepostojanje sistemskog pristupa u organizovanju i sprovođenju edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima	Usljed Covid pandemije nije bilo mogućnosti da se realizuju edukacije koje su planirane.	Osiguran sistemski pristup u sprovođenju edukacija u oblasti Upravljanja nepravilnostima u skladu sa Indikativnim planom treninga. AFCOS kancelarija je izradila 4 priručnika vezanih za nepravilnosti i prevare i u skladu sa tim sprovodila edukacije relevantnim tijelima u sistemu.		Osiguran sistemski pristup u organizovanju i sprovođenju edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima donošenjem i sprovođenjem Programa edukacija

Operativni cilj 1

Predviđeni indikator učinka za prvi operativni cilj, *uspostavljena pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori*, nije realizovan u vremenskom okviru Strategije.

Prvi operativni cilj prioritetno se odnosi na donošenje zakonodavnog okvira za uspostavljanje funkcionalnog AFCOS sistema kao i međuinstitucionalne saradnje kroz potpisivanje Protokola o saradnji. Cilj se ostvaruje kroz četiri (4) mjere:



1.1 Usvojiti pravni osnov za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori,

1.2 Učiniti AFCOS sistem potpuno operativnim,

1.3 Unaprjeđenje međuinstitucionalne saradnje organa AFCOS sistema i saradnje organa AFCOS sistema sa OLAF-om, u oblasti upravljanja nepravilnostima,

1.4 Unaprijediti rad AFCOS kancelarije.

Operativni cilj 1 obuhvatao je pet (5) aktivnosti koje su se uglavnom fokusirale na uvođenje odgovarajućeg zakonodavnog i institucionalnog okvira za uspostavljanje potpuno funkcionalnog AFCOS sistema u Crnoj Gori i unaprjeđenje međuinstitucionalne saradnje u okviru AFCOS mreže. Ipak, jedine aktivnosti koje su realizovane do kraja Strategije su:

a) Djelimično realizovano unaprjeđenje međuinstitucionalne saradnje organa AFCOS sistema i saradnje organa AFCOS sistema sa OLAF-om, u oblasti upravljanja nepravilnostima – kroz potpisivanje dva (2) od tri (3) Protokola o saradnji između organa AFCOS sistema (Revizorsko tijelo i

Ministarstvo unutrašnjih poslova), kao i kroz saradnju AFCOS kancelarije sa OLAF-om prilikom njihove dvije (2) posjete Crnoj Gori u cilju obavljanja kontrole na licu mjesta kod tri (3) ekonomska operatera – korisnika EU sredstava,

b) Razvoj internih procedura za rad AFCOS kancelarije.

Najznačajnija mjera u okviru Operativnog cilja 1, koja je trebala najviše da utiče na ostvarivanje indikatora učinka, je donošenje zakonske osnove za prepoznavanje i potpuno funkcionisanje AFCOS sistema i za što efikasniju zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori, što je podrazumijevalo dvije aktivnosti:

a) Usvajanje izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i

b) Donošenje Uredbe o institucionalnom okviru za funkcionisanje sistema za borbu protiv prevara i nepravilnosti (AFCOS sistem) u Crnoj Gori.

Prijedlog izmjena i dopuna dostavljen je 2019. godine u predviđenom roku prema početnom akcionom planu Strategije, međutim aktivnost nije sprovedena u tom vremenskom roku i stoga je uključena u Akcioni plan za 2022. godinu. Vremenski period važenja Strategije je istekao, a nisu izvršene izmjene zakonodavne osnove. Kao rezultat toga, Uredba kojom se reguliše institucionalni okvir crnogorskog AFCOS sistema, kao dio pratećih podzakonskih akata, takođe nije usvojena u okviru Strategije.

Dotatno treba istaći da je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti usvojen nakon isteka perioda važenja Strategije - u martu 2023. („Službeni list br. 27/23 od 08.03.2023.), a da je Vlada Crne Gore, na sjednici od 15. februara 2023. godine, donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije (AFCOS) mreže) – („Sl. list CG“, broj 24/23, od 3.marta 2023 god.) Imajući u vidu da prethodna Odluka o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje i upravljanje politikom prevencije i suzbijanja nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije (AFCOS mreža) („Sl.list CG“, broj 60/13 i 06/15) nije pružila dovoljno dobre rezultate da odgovori izazovima u odnosu na prevenciju nepravilnosti i prevara koji su se uočeni u praksi, u cilju dodatnog poboljšanja sistema za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, pravovremene reakcije i donošenja korektivnih mjera, predložena je izmjena i dopune Odluke, kao i uvođenje naknade, radi efikasnijeg rada AFCOS mreže. Naime, kao što je istaknuto i u Evaluacionom izvještaju, kontinuirana marljivost i posvećenost AFCOS kancelarije prepoznati su kao odlučujući faktor koji je omogućio realizaciju aktivnosti i nakon završetka perioda implementacije.⁹

Uporedni podaci sa zemljama regiona vezano za Operativni cilj 1¹⁰

- Sve zemlje regiona morale su uskladiti nacionalno zakonodavstvo u mjeri zaštite finansijskih sredstava na način kao da je riječ o nacionalnim budžetskim sredstvima. U tu svrhu, u okviru svojih Zakona o budžetu, morale su definisati pojmove zaštite finansijskih interesa, uvesti pojmove AFCOS sistema, AFCOS kancelarije, AFCOS mreže, Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) i

⁹ Ex-post evaluacija Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije 2019 – 2022: Završni izvještaj; Tzin Tsisou & Giorgos Kasapas maj 2023

¹⁰ ETF Anti-fraud Strategy 2020-2027 European Commission, Dec 2019; Strategija za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske Unije u Republici Srbiji za period 2017-2020; Ex-post analiza efekata Strategije za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske Unije u Republici Srbiji za period 2017-2020 godine i ex-ante analiza postojećeg stanja, april 2021; National Anti-fraud Strategy for protection of the financial interests of the European Union in Republic of Macedonia 2019-2022, may 2019; Croatian National Anti-fraud Strategy for the protection of the European Union's financial interest for the period 2010 – 2012, may 2010; Commission staff working document action plan accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the regions and the Court of Auditors-r Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget-april 2019;

obavezati se da će na taj način uspostaviti adekvatan sistem unutrašnje kontrole koji će obezbijediti efikasno i efektivno korišćenje dodijeljenih sredstava.

- Dodatno, sve zemlje su se obavezale, da na putu ispunjenja mjerila iz Pregovaračkog poglavlja 32 (Finansijska kontrola) usklade i nacionalno krivično zakonodavstvo sa tzv. PIF direktivom, odnosno Direktivom br. 2017/1371 o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa EU krivično pravnim sredstvima, što je i zahtjev same Evropske komisije.¹¹
- Ono što je zajednički definisano u svim strategijama jeste i potreba za unaprijeđenjem saradnje između nacionalnih institucija na polju suzbija nepravilnosti i prevara, ali i jačanje svijesti o ovom pojmu, tako da su sve zemlje, uključujući i našu, iskazale potrebu potpisivanja tzv. Protokola o saradnji između ovih ključnih institucija u oblasti zaštite finansijskih interesa EU, tačnije Ministarstva finansija /AFCOS kancelarije s jedne strane, i Državnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije, Državne revirorske institucije, Agencije za sprječavanje korupcije, s druge strane. Takođe, većina zemalja je inicirala i potpisivanje Memoranduma o saradnji sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF). Od gore navedenih aktivnosti, Crne Gora nije pristupila potpisivanju Memoranduma sa OLAF-om, ali je to sljedeći korak, koji se planira narednim strateškim dokumentom. Dodatno, sve zemlje su u okviru svojih strategija definisale i potrebu kreiranja tzv. AFCOS mreže ali i izradu neophodnih dokumenta za njeno funkcionisanje.¹²

Operativni cilj 2

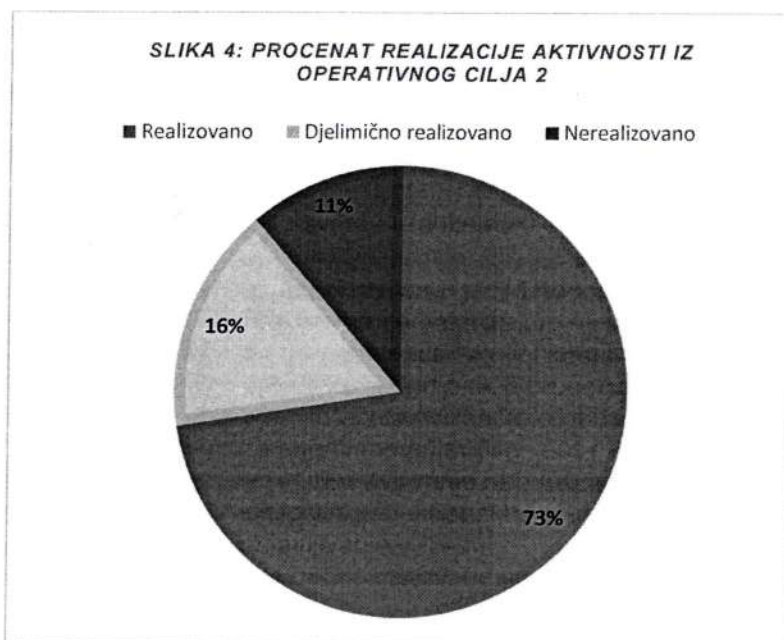
Drugi operativni cilj pod nazivom „Unaprjeđenje rada organa strukture za prijavljivanje nepravilnosti u oblasti upravljanja nepravilnostima“ usmjeren je na standardizaciju procesa odnosno jasno definisanje procedura i radnih postupaka organa strukture za prijavljivanje nepravilnosti, kako bi se unaprijedio i optimizovao njihov rad u oblasti sveobuhvatnog sistema upravljanja nepravilnostima i otkrivanja/sprječavanja prevara. Cilj se ostvaruje kroz pet (5) mjera:

¹¹ Protecting the EU's Financial Interests through Criminal Law: the implementation of the PIF Directive-Analysis of Dr Wouter Van Ballegooij, European Commission, DG JUST, october 2021;

¹² Republika Srbija-Odluka o obrazovanju Mreže za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima u postupanju sa finansijskim sredstvima EU, januar 2023 godine; Poslovnik o radu Mreže za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima u postupanju sa finansijskim sredstvima EU, februar 2023 godine; Uredba o utvrđivanju strukture sistema za zaštitu finansijskih interesa EU u Republici Sjevernoj Makedoniji, decembar 2022 godine; Pravilnik o radu institucionalne mreže sistema za zaštitu finansijskih interesa EU u Republici Sjevernoj Makedoniji, februar 2023 godine;

- 2.1 Efikasno upravljanje rizikom u oblasti nepravilnosti i prevara,
- 2.2 Poboljšanje komunikacije između organa AFCOS sistema, kao i poboljšanje odnosa s javnošću i komunikacije u slučajevima nepravilnosti i sumnje na prevaru,
- 2.3 Promovisanje etike i integriteta u javnoj upravi,
- 2.4 Zaštita uzbunjivača
- 2.5 Poboljšanje procedura upravljanja nepravilnostima.

Operativni cilj 2 pokazao je značajan napredak u implementaciji, jer je prema raspoloživoj dokumentaciji do kraja Strategije završeno devet (9) od jedanaest (11) aktivnosti, dok su preostale dvije (2) djelimično realizovane. **Prema tome, može se reći da su dostignute vrijednosti koje su predviđene indikatorom učinka drugog operativnog cilja, uspostavljanje kvalitetnog izvještavanja o nepravilnostima, kao i da je sami operativni cilj uspješno realizovan.** Takođe treba istaći da je navedeni cilj sadržavao najveći broj aktivnosti, od kojih je većina bila usmjerena na unaprjeđenje rada institucija koje čine Strukturu prijavljivanja nepravilnosti.



Tačnije, navedeni cilj je uključivao niz povezanih aktivnosti u svrhu jačanja institucionalnih kapaciteta funkcionisanja u okviru sistema upravljanja i kontrole IPA sredstava. U tom cilju, sprovedene aktivnosti bile su posvećene uvođenju novih alata, unaprjeđenju procedura i preduzimanju prvih koraka ka digitalizaciji izvještavanja.

U tu svrhu preduzete su sljedeće aktivnosti:

- Razvijena je Metodologija upravljanja rizikom u nepravilnostima i prevarama kao alat za prevenciju prevara,
- Smjernice za efikasno upravljanje nepravilnostima su kreirane i ugrađene u Priručnik o procedurama strukture za prijavljivanje nepravilnosti,
- Zaštita zviždača je poboljšana kroz aktiviranje posebnih e-mail adresa za anonimno prijavljivanje na internetu,
- Prijavljivanje nepravilnosti od strane svih nadležnih institucija postalo je isključivo elektronski, putem ovlašćenog pristupa svih institucija za prijavljivanje IMS-u i
- Organizovane su obuke za promociju etike i integriteta u javnoj upravi.

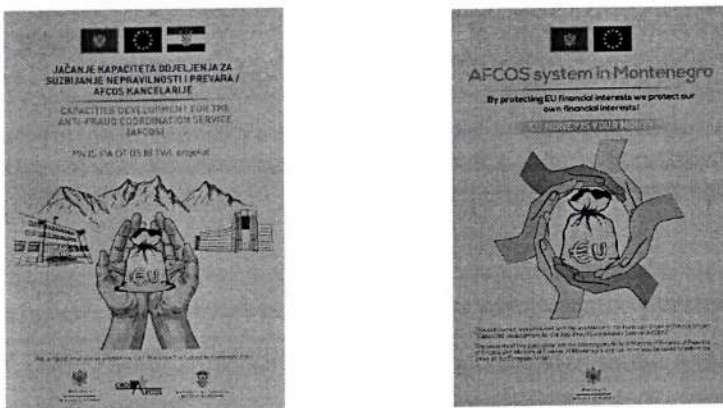
Aktivnost koja je djelimično realizovana odnosila se na sprovođenje analize rizika u oblasti nepravilnosti i prevara u upravljanju i korišćenju sredstava iz IPA programa, po razvijenoj metodologiji analize

rizika. Prema informacijama prikupljenim tokom evaluacije, analize procjene rizika su se odvijale u programskom periodu IPA II. Međutim, ove analiza rizika su se fokusirale na identifikaciju i rješavanje sistemskih rizika. **Postepeno usvajanje metodologije rizika koja je razvijena u vezi sa prevarama i njeno uvrštavanje u procedure strukture sistema upravljanja i kontrole IPA-om trebalo bi da bude prioritet u narednom periodu,** jer se smatra dobrom praksom u prevenciji prevara i formulisanju politike protiv prevara unutar država članice EU.

Takođe, **djelimično realizovana** aktivnost odnosila se i na usvajanje procedura za poboljšanje:

- a) komunikacija između tijela AFCOS sistema i
- b) jačanje svijesti javnosti o slučajevima utvrđenih nepravilnosti i sumnje ili utvrđene prevare.

Što se tiče uspostavljanja efikasnih kanala komunikacije unutar AFCOS sistema, izrada Smjernica za upravljanje nepravilnostima ocijenjena je djelimično efikasnom u tom cilju. Što se tiče podizanja svijesti javnosti, razvijen je komunikacioni materijal u formi letaka, kako na crnogorskom tako i na engleskom jeziku, u okviru Twining Light projekta „Jačanje kapaciteta Odjeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS kancelarije“. Letci su sadržavali informacije o AFCOS kancelariji i tijelima koja čine AFCOS sistem, IPA II, Strukturi za prijavljivanje nepravilnosti u zemlji i Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara (OLAF). Uključili su i ukrštene riječi s terminima koji se odnose na prevaru, u nastojanju da se šira javnost upozna sa nomenklaturom prevara. Ono što je najvažnije, uključeni su i svi potrebni kontakt podaci za više informacija i prijavu nepravilnosti i prevara.



Slika 5. izradjene brošure-Jačanje svijesti o borbi protiv nepravilnosti i prevara i samim akterima AFCOS sistemu i OLAF kancelariji

Dodatno, s obzirom da je javnost zainteresovana za transparentno korišćenje sredstava pomoći EU, AFCOS kancelarija kontinuirano vodi računa da su informacije koje se odnose na postojanje kontrolnih mehanizama i funkcionisanje sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara i broj otkrivenih nepravilnosti vjerodostojne, jasne i lako dostupne.

S tim u vezi, AFCOS kancelarija je kreirala niz dokumenata koja bi pomogla u sagledavanju mogućih nepravilnosti i prevara, u toku praćenja životnog ciklusa jednog projekta. Riječ je o sljedećim dokumentima:

- „Praktični vodič za identifikaciju prevara, sukoba interesa, i tzv. indikatora upozorenja u procesu javnih nabavki za IPA / EU fondove“
- „Priručnik za utvrđivanje sukoba interesa u procesu javnih nabavki, u slučaju projekata finansiranih iz IPA / EU fondova“
- „Otkrivanje falsifikovanih dokumenata u oblasti IPA - Praktični vodič za Implementacione agencije “
- „Zbirka slučajeva nepravilnosti prepoznatih u praksi kroz realizaciju projekata finansiranih iz sredstava EU.¹³“

Međutim, evaluacija je pokazala da su ove akcije, iako su bile korisne, bile rijetke i nisu integrisane u inkluzivan i sistemski pristup, budući da komunikaciona strategija nije razvijena kako je prvobitno osmišljena. Primjena systemske strategije podizanja svijesti o prevarama je uobičajena praksa utemeljene dodatne vrijednosti za borbu protiv prevara i efektivnu zaštitu zajedničkih vrednosti EU i kao takva biće uključena u naredni strateški dokument (za period 2024-2027).

Vezano za operativni cilj 2, može se zaključiti da je na kraju važenja strateškog dokumenta ovaj cilj ostvaren, da je uspostavljen kvalitetan sistem izvještavanja o nepravilnostima, da su donošenjem i pravilnom primjenom procedura o upravljanju nepravilnostima Izvještaji o nepravilnostima boljeg kvaliteta u odnosu na protekli period, i da AFCOS kancelarija pruža podršku prilikom njihove izrade i ukazuje na moguće nedostatke.

Svakako i u ovom dijelu postoji prostor za dodatni napredak a i rizici neblagovremenog dostavljanja izvještaja i fluktuacije službenika i dalje postoje, ali se kroz redovnu komunikaciju nastoje smanjiti.

Uporedni podaci sa zemljama regiona vezano za Operativni cilj 2

- Ovaj operativni cilj je zajednički za sve zemlje i kandidate i članice EU, jer tretira pitanje koje je prisutno u svim zemljama, u manjoj ili većoj mjeri - nedovoljna angažovanost i „budnost“ tijela koje sprovode projekte finansirane iz EU fondova na način da proaktivno djeluju i sprječavaju nepravilnosti i prevare. Iako je u svim zemljama prisutna tzv. „nulta tolerancija na prevare“, rijetke su zemlje koje su uradile procjenu rizika od prevara na način kako je to definisala kancelarija OLAF-a¹⁴. Ni Crna Gora u tome nije izuzetak, jer iako je AFCOS

¹³ Dokumenta se redovno dostavljaju predstavnicima Strukture za prijavljivanje nepravilnosti, a i dostupne su na sajtu Ministarstva finansija, www.mif.gov.me

¹⁴ Commission staff working document „Fraud risk assessment“ accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the regions and the Court of Auditors- Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget-april 2019

kancelarija uz pomoć hrvatskih eksperata izradila Metodologiju za upravljanjem rizicima od nepravilnosti i prevara, ovaj dokument nije uvršten u same IPA Procedure pa samim tim i nije odrađena sistemska procjena rizika od prevara. Za primjer najbolje prakse u regionu, uzima se Republika Sjeverna Makedonija, koja je svoju Strategiju za borbu protiv prevara izradila prateći uputstva dokumenata „Smjernice za izradu nacionalnih strategija za borbu protiv prevara“ i „Praktični koraci ka izradi nacionalne strategije za borbu protiv prevara“, koje je izradila grupa stručnjaka država članica uz podršku Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF), što je dovelo do najveće usaglašenosti sa navedenim dokumentima. Dodatno, Republika Sjeverna Makedonija se, pri izradi svoje Strategije, bazirala na procjeni rizika od prevara i statističkim podacima koji su proizašli iz navedene analize, a sve u skladu sa Metodologijom za upravljanjem rizicima od nepravilnosti i prevara¹⁵. Republika Srbija, iako je uradila procjenu rizika od prevara, ona je bazirana na „upitniku“, a ne na osnovu jasno definisane Metodologije, pa je samim tim i kvalitet i kvantitet dobijenih informacija upitan, jer se bazira na subjektivnoj procjeni.

- Sve zemlje su tretirale ciklus nepravilnosti i prevara i razvrstale neophodne aktivnosti koje je potrebno uvrstiti po samim fazama ciklusa nepravilnosti i prevara (prevencije, otkrivanja, postupanja, sankcionisanje i izvještavanje o nepravilnostima) ukazujući i na neophodnost daljeg usklađivanja mehanizama za povraćaj sredstava, i na neophodnost izrade sveobuhvatne analize u vezi sa mehanizmima za povraćaj sredstava kroz zakonska i podzakonska akta.
- Sve zemlje su ukazale na nedovoljnu posvećenost samog pojma zaštite finansijskih interesa, pojma korupcije, konflikta interesa, ali i na neophodnost izrade Komunikacione strategije i podizanja nivoa svijesti javnosti o potrebi i važnosti suzbijanja nepravilnosti i prevara, kroz sprovođenja kampanje u cilju podizanja nivoa znanja, kroz učešće u javnim tribinama, seminarima, okruglim stolovima. Do ovoga trenutka, ni jedna zemlja regiona nije uspostavila Komunikacionu strategiju na adekvatnom nivou. Ni naša zemlja nije u tome izuzetak, iako je riječ o aktivnosti koja je djelimično ispunjena, jer je AFCOS kancelarija u periodu važenja Strategije izradila i prevela 4 dokumenta na temu sprječavanja nepravilnosti i prevara, i održala preko 15 seminara u cilju jačanja administrativnih kapaciteta i podizanja svijesti samih državnih službenika na navedenu temu¹⁶.
- Međutim, Strategija, čiji je cilj poboljšati sistem upravljanja nepravilnostima i prevarama, iako je definisala aktivnosti unaprijeđenja procedura i znanja službenika koji rade na ovim poslovima, nije sama po sebi doprinijela većem broju registrovanih slučajevi nepravilnosti ili sumnje na prevaru. Na ovo je ukazao i evaluacioni izvještaj nezavisnih grčkih evaluatora, ali i Izvještaj posebne grupe Evropske komisije i OLAF-a, koja izvještava Evropski parlament o nepravilnostima i prevarama, a gdje se na grafičkom prikazu prijavljenih nepravilnosti i

¹⁵ European Commission Directorate-General „Guidance for Member States on Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures“, june 2015; Commission staff working document „Fraud risk assessment“, april 2019

¹⁶ U okviru twinning light projekta „Jačanje kapaciteta Odjeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara“ održano je 5 obuka na teme upravljanja nepravilnosti i prevara; u okviru programa tehničke podrške TAIEX, održano je 4 seminara na temu pravilnog korišćenja elektronske aplikacije za prijavljivanje nepravilnosti (IMS); u okviru twinning light projekta „Jačanje kapaciteta tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“ održano je 9 seminara na teme nepravilnosti, prevara, korupcije i kriminala.

prevara za prvu i drugu finansijsku IPA perspektivu vidi procenat prijavljenih slučajeva crnogorskih institucija u odnosu na ostale zemlje u okruženju¹⁷.

Takođe, u nastavku je dat statistički pregled po zemljama korisnicama IPA pomoći, u zavisnosti od finansijske perspektive i godine prijavljivanja u IMS-u, a takođe je prikazan ukupan iznos nepravilnosti prijavljenih u IPA I finansijskoj perspektivi, po zemljama i komponentama¹⁸.

Zemlja	CBC -IPA		HRD		IPARD		REGD		TAIB	
	Br	Iznos EUR	Br	Iznos EUR	Br	Iznos EUR	Br	Iznos EUR	Br	Iznos EUR
AL	0	0	0	0	0	0	0	0	3	871492
BG	114	426492	0	0	0	0	0	0	0	0
GR	3	190045	0	0	0	0	0	0	0	0
HR	51	226972	11	423444	31	1872603	5	503093	9	1061787
IT	3	553935	0	0	0	0	0	0	0	0
ME	0	0	21	25871	0	0	20	81194	0	0
MK	0	0	3	267139	15	215055	0	0	18	1928108
RO	4	720832	0	0	0	0	0	0	0	0
RS	21	169326	0	0	0	0	0	0	14	1511402
TR	1	12533	111	5618814	316	41281168	18	5968424	73	10480506
ukupno	197	2302135	146	6335268	362	43368726	43	6552711	117	15853295

Tabela 5: Iznos prijavljenih nepravilnosti u periodu 2007-2013 u okviru IPA I, po zemljama i komponentama

¹⁷ COCOLAF -Reporting and Analysis of Fraudulent and other Irregularities's Group-Statistics on the irregularities reported by beneficiary countries of Pre-accession Assistance-meeting on 19 April 2023

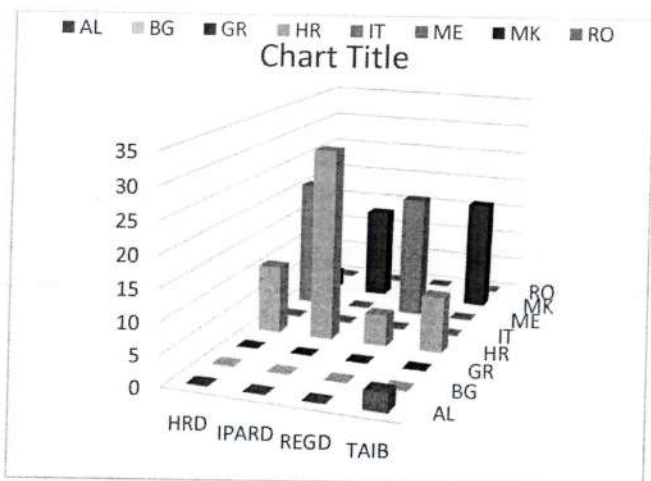
¹⁸ Prva finansijska IPA perspektiva 2002-2013 obuhvata 5 komponenti, a druga finansijska perspektiva se odnosi na period 2014-2020 i obuhvata 8 sektora

GODINA	CBC -IPA		HRD		IPARD		REGD		TAIB	
	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR
2018	8	51409	0	0	8	447095	0	0	1	0
2019	2	66186	0	0	72	1071407	3	0	2	0
2020	0	0	2	0	39	1245561	2	0	6	716094
2021	13	454931	0	0	56	2198845	6	8998	8	252623
2022	10	324194	1	255000	198	39768694	10	28526	28	223241
UKUPNO:	33	896720	3	255000	373	44731602	21	37524	45	1191958

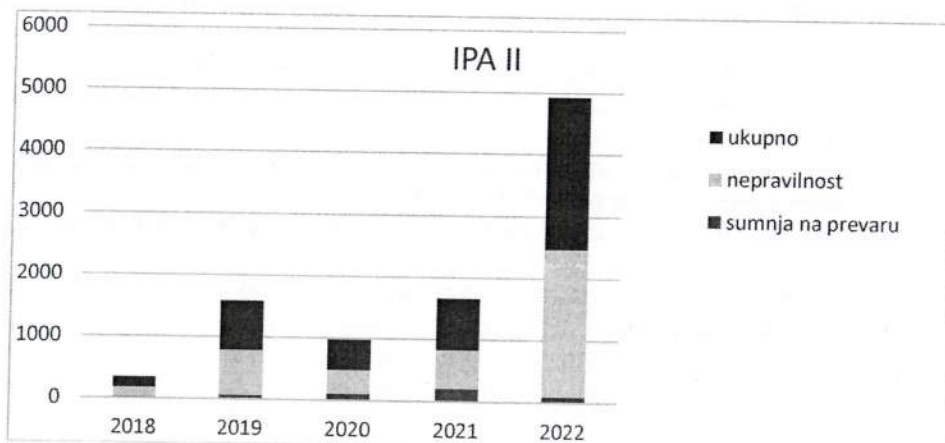
Tabela 6: Iznos prijavljenih nepravilnosti u periodu 2018-2022 u okviru IPA II, po komponentama i godinama

GODINA	AL		BG		ME		MK		RO		RS		TR	
	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR	br	Iznos EUR
2018	0	0	5	51409	1	0	1	0	0	0	3	0	7	447095
2019	2	0	2	66186	0	0	49	323459	0	0	1	0	25	747948
2020	3	53579	0	0	6	50984	10	112068	0	0	1	26242	29	1718782
2021	7	8784	3	88784	6	324548	13	38468	1	63902	12	601986	41	1788926
2022	42	33472566	3	86058	5	324838	82	2732297	1	23355	8	783090	106	3177451
UKUPNO	54	33534929	13	292437	18	700370	155	3206202	2	87257	25	1411318	208	7880202

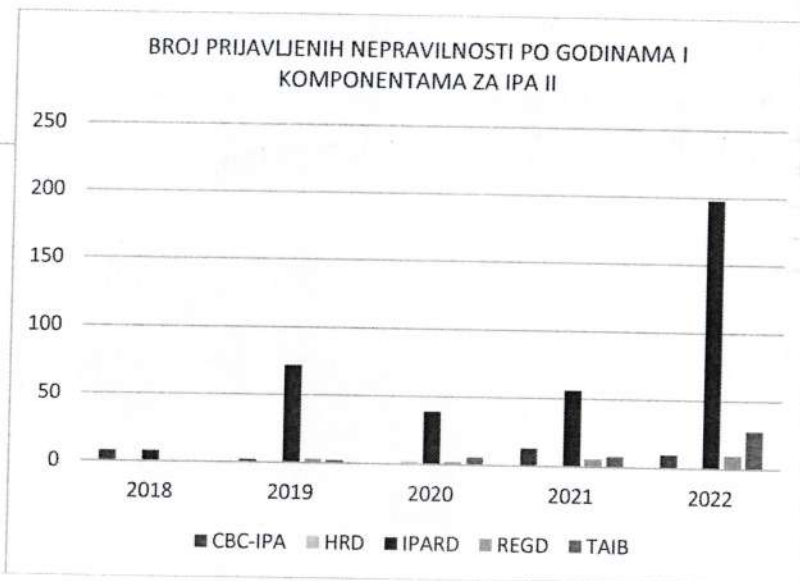
Tabela 7: Iznos prijavljenih nepravilnosti u periodu 2018-2022 u okviru IPA II, po zemljama



Slika 6: Nepravilnosti po zemljama i komponentama u IPA I



Slika 7: Ukupan iznos nepravilnosti po godinama, po kategoriji



Slika 8: Nepravilnosti po godinama i komponentama

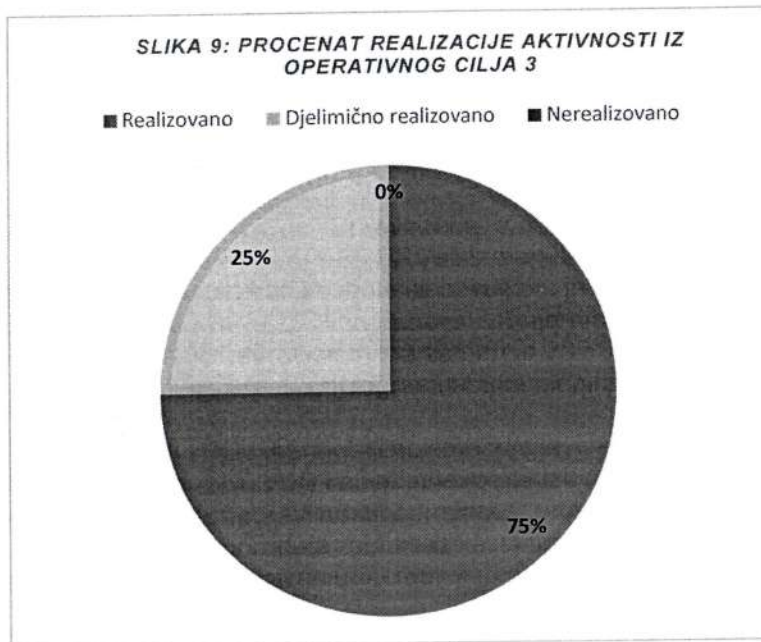
Operativni cilj 3

Indikator učinka za treći operativni cilj je definisan kroz sticanje nivoa znanja i vještina potrebnih za efikasno i djelotvorno sprovođenje dodijeljenih funkcija i zadataka kroz sprovođenje sistemskih edukacija, a evaluacijom je utvrđeno da je osiguran sistemski pristup u organizovanju i sprovođenju edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima donošenjem i sprovođenjem Programa edukacija, kao i da su indikatori učinka ostvareni, a samim tim uspješno realizovan i navedeni operativni cilj.

Treći operativni cilj pod naslovom „Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema“ naglašava kreiranje i implementaciju sveobuhvatnog kataloga treninga/obuka u oblastima prevencije i otkrivanja prevara i upravljanja nepravilnostima. Cilj se ostvaruje kroz mjeru koja se odnosi na sistematsko sprovođenje obuka za upravljanje nepravilnostima:

3.1 Sistemsko sprovođenje edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima

Operativni cilj 3 je takođe pokazao visoku stopu završetka (75%), sa tri (3) od četiri (4) aktivnosti završene i jednom djelimično sprovedenom:



Evaluacija je pokazala da je usvojen sistemski pristup u identifikaciji potreba za obukom i osmišljavanju programa obuke za unaprjeđenje ljudskih resursa AFCOS sistema.

Preciznije:

- Sprovedena je analiza za identifikaciju potreba za obukom institucija u okviru AFCOS sistema, za procjenu postojećih kapaciteta službenika i identifikovanje slabosti koje je trebalo riješiti,
- Izrađene su Smjernice za sprovođenje obuke iz oblasti upravljanja nepravilnostima za period 2021 – 2022.
- Programi obuke planirani su u skladu sa navedenom analizom.

Od perioda implementacije prethodne Strategije (2015 – 2017), na inicijativu AFCOS kancelarije, organizuju se i realizuju programi obuke i radionice na temu nepravilnosti i prevara. Ono što je izostalo je sistemski pristup u identifikaciji prioriteta obuke i dizajniranju integrisanih programa obuke, usmjerenih ka rješavanju utemeljenih potreba i održivijem poboljšanju operativnih performansi.

U tom pravcu, u 2019. godini izvršena je analiza potreba za obukom u okviru AFCOS sistema, koja nudi vrijedan uvid u postojeće kapacitete i nedostatke, uz sprovođenje analize potreba za učenjem. Na osnovu rezultata analize, preporučeni su indikativni plan obuke i katalog obuka za period 2019 – 2021. Međutim, pandemija je uticala na mogućnost organizovanja i održavanja obuke. AFCOS kancelarija je 2021. godine, na osnovu iskustava i rezultata prikupljenih analizom, izradila **Uputstvo za sprovođenje edukacija vezano za oblast upravljanja nepravilnostima za period 2021-2022 godine**. Predloženi programi zasnovani su na rješavanju specifičnih potreba, uz usvajanje sistemskog pristupa definisanju obrazovnih prioriteta.

Iako je prvobitno Akcionim planom, u okviru mjere sistemskog sprovođenja edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima, odnosno aktivnosti, koja se odnosi na sprovođenje edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima u skladu sa Programom edukacija, bilo potrebno planirati sredstva u budžetu Uprave za kadrove, u iznosu od 15.350,00€, navedena sredstva nijesu planirana, pa samim tim nijesu ni utrošena za realizaciju ove aktivnosti.

U skladu s tim, AFCOS kancelarija je aplicirala i dobila Tvinning Light projekat: „Jačanje kapaciteta institucija AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“ u iznosu od 100 hiljada EUR, u okviru kojeg su organizovane 9 obuka za službenike AFCOS sistema, dakle za predstavnike nadležnih ministarstava koji su dio IPA Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, kao i institucija koja se bave borbom protiv prevara, korupcije i nekih drugih oblika nezakonitih aktivnosti u sistemu (Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava prihoda i carina, Uprava policije, Revizorsko tijelo, Agencije za spriječavanje korupcije, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova). Navedene obuke su, usljed pomenutih problema koje je uzrokovala pandemija, kao i složenost EU procedura čije usvajanje zahtijevaju duži vremenski period, održane nakon isteka perioda važenja Strategije (mart-jul 2023 godine).

Bez obzira na napredak postignut ka usvajanju sistemskog pristupa obuci, budući izazovi u ovoj oblasti se odnose na postojanje paralelnih šema/programa koje sprovode različite institucije u oblasti borbe protiv prevara i upravljanja nepravilnostima bez prethodne konsultacije, što naglašava nivo podjela među njima.

Kako je i navedeno u nalazu samog Evaluacionog izvještaja: „Potrebno je promovisati sinergiju između AFCOS kancelarije i Uprave za kadrove kako bi se izbjeglo dupliranje napora. Takođe, jačanje saradnje između dvije institucije u planiranju, osmišljavanju i sprovođenju aktivnosti obuka iz oblasti upravljanja nepravilnostima i borbe protiv prevara treba da bude prioritet u narednom periodu, posebno imajući u vidu da kombinacija operativne ekspertize AFCOS kancelarije, uz horizontalnu nadležnost Uprave za kadrove u oblasti obuka, ima potencijal da stvori višestruke efekte preliivanja u oblastima jačanja administrativnih kapaciteta AFCOS sistema, povećanja vidljivosti AFCOS mreže i podizanja svijesti javnog sektora o važnosti zaštite finansijskih interesa EU“.

Uporedni podaci sa zemljama regiona vezano za Operativni cilj 3

- Sve zemlje su ukazale na neophodnost sistemskog pristupa obukama zaposlenih, koji u manjoj ili većoj mjeri izostaje u svim zemljama regiona. Takođe, iako sve zemlje navode da je usled složenosti procedura i odliva adekvatnih kadrova neophodno kontinuirano

zapošljavanje na ovim radnim mjestima, ali i kontinuirano obučavanje, sve strategije su u okviru ovakvog ili sličnog operativnog cilja ukazale na izradu Analize potrebe za obukama AFCOS kancelarije ali i AFCOS mreže, kao i Godišnje programe obuka za relevantne institucije u oblasti zaštite finansijskih interesa. Kao važna aktivnost, navodi se i proširenje analize potreba za obukama i na druge institucije u AFCOS mreži, što je izostalo kod Strategije u Crnoj Gori.

Kao što je već navedeno, Strategija, iako je definisala aktivnosti unaprijeđenja administrativnih kapaciteta, nije sama po sebi doprinijela većem broju registrovanih slučajevi nepravilnosti ili sumnje na prevaru. Potrebno je izraditi relevantne statističke pokazatelje u vezi sa obukama, uvesti evaluaciju efekata sprovedenih obuka, i proširiti analizu potreba za obukama u oblasti zaštite finansijskih interesa i na druge institucije AFCOS mreže. Samim tim, u narednoj Strategiji treba se fokusirati na unaprijeđenje kapaciteta nadležnih institucija za efikasno otkrivanje, krivično gonjenje i suđenje za krivična djela kroz obuke. Takođe, treba raditi na jačanju kapaciteta tužilaštva, odnosno podizanju nivoa znanja engleskog jezika, poznavanju ciklusa upravljanja sredstvima EU i projektnog ciklusa, uključujući procedure javnih nabavki po EU pravilima, tj PRAG procedure.

Uporedni podaci sa zemljama regiona vezano za kreiranje i implementaciju strategija za sprječavanje prevara i upravljanjem nepravilnostima

Budući da se svakom strategijom za sprječavanje prevara i upravljanjem nepravilnostima nastoji riješiti pitanje zaštite finansijskih interesa, svaka zemlja se i fokusirala na ključne korake koje je potrebno ispuniti, pa se u nastavku daju uporedni podaci sa zemljama regiona, kada je riječ o ovoj vrsti strateškog dokumenta:

- sve zemlje u okruženju, na svom putu pridruživanja EU, uzimajući u obzir neophodnost zaštite finansijskih interesa EU, a u cilju ispunjavanja mjerila iz pregovaračkog poglavlja 32-Finansijska kontrola, izradile su strategije protiv prevara. Ovo je definisano i ključnim dokumentima Evropske komisije - Izveštajem o napretku jedne zemlje ka pristupanju EU, Zakonima o ratifikaciji Okvirnog sporazuma između zemlje korisnice pomoći i Evropske komisije o modelima sprovođenja finansijske podrške u okviru instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III)¹⁹ U toj izradi, Republike Sjeverna Makedonija i Srbija koristile su prvenstveno dokumenta

¹⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2019 Progress Report (29.5.2019)

file:///C:/Users/ttsisou/Desktop/MONTENEGRO/EVALUATION/EC%20Annual%20Reports/Montenegro%20Report%202019.pdf

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2020 Progress Report (6.10.2020)

file:///C:/Users/ttsisou/Desktop/MONTENEGRO/EVALUATION/EC%20Annual%20Reports/Montenegro%20Report%202020.pdf

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2021 Report (19.10.2021)

<https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Montenegro%202021%20report.PDF>

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2022 Report (12.10.2022)

<https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

Zakon o ratifikaciji Okvirnog sporazuma između Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (IPA II); Službeni list CG Medjunarodni ugovori 05/15; Zakon o potvrđivanju okvirnog finansijskog sporazuma o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore o modelima sprovođenja finansijske podrške EU Crnoj Gori u okviru instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III) Službeni list CG Medjunarodni ugovori 06/22;

Evropske komisije za borbu protiv prevara (OLAF-a)²⁰. Republika Hrvatska u momentu pisanja svoje strategije nije se oslanjala isključivo na ova dokumenta, iako joj je fokus bio isto tako uspostaviti adekvatan sistem za borbu protiv prevara²¹.

- Ipak, bez obzira o kojoj strategiji je riječ, sve strategije za borbu protiv prevara su ukazale na neophodnost izrade i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, prvenstveno Zakona o budžetu, u dijelu koji se odnosi na prepoznavanje a samim tim i zaštitu EU sredstava u jednakoj mjeri kao da je riječ o nacionalnim sredstvima, i u dijelu usklađivanja krivičnog zakonodavstva, u mjeri zaštite finansijskih interesa krivičnopravnim sredstvima, odnosno usklađivanjem sa tzv. PIF Direktivom.²² Dakle, sve strategije imaju isti strateški cilj - obezbjeđivanje efikasne i kvalitetne zaštite finansijskih interesa EU, kroz koordinaciju aktivnosti usmjerenih na uspostavljanje normativnog, institucionalnog i operativnog okvira, definisanje rizika, ciljeva i mjera koji će doprinijeti efikasnijoj borbi protiv nepravilnosti, prevara i korupcije, kao i unaprjeđenje saradnje između nadležnih institucija na nacionalnom i međunarodnom nivou.
- Analizirajući dokumenta i nalaze Evropske komisije dolazi se do zaključka da, iako postoje adekvatne procedure, koje jasno definišu liniju izvještavanja u sistemu upravljanja nepravilnostima i prevarama, neprepoznavanje slučajeva sumnji na nepravilnost i prevaru od strane svih učesnika u procesu upravljanja pretprikladnim fondovima dovodi do rezultata izuzetno niskog broja prijavljenih slučajeva. Ovi rezultati ukazuju na niz rizika sa kojima se suočavaju mnoge zemlje u okruženju, pa tako i naša zemlja.

Ovo je, između ostaloga, uslovljeno sljedećim:

- ✓ nedovoljna politička posvećenost sprovođenju aktivnosti u cilju suzbijanja nepravilnosti i prevara;
- ✓ nedovoljna posvećenost svih relevantnih institucija sprovođenju ciljeva definisanih strategija;
- ✓ propusti u identifikaciji nepravilnosti i prevara usljed neadekvatnih ljudskih i tehničkih kapaciteta (nivo znanja, stručnosti, posvećenosti ovim procesima);
- ✓ nedovoljna spremnost zaposlenih, koji posjeduju informacije i dokaze, da slučaj nepravilnosti/prevara prilikom sprovođenja projekata iz IPA sredstava prijave, zbog toga što nisu sigurni u mehanizme njihove zaštite.

Kao što je istaknuto, svi gore navedeni činioci su karakteristični za veliki broj zemalja koje se suočavaju s ovim pitanjima, pa tako ni Crna Gora nije imuna na istaknuto.

²⁰ Smjernice za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv prevara i Praktični koraci u izradi Nacionalne strategije za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa sredstvima EU.

²¹ Nije mnogo zemalja Evropske unije izradilo tzv. NAFS Strategiju, prateći isključivo korake OLAF-ovih smjernica, ali je kao pozitivan primjer navedena Malteška Strategija za borbu protiv prevara, koja zajedno u sebi inkorporira i oblast korupcije i konflikta interesa.

²² PIF Direktiva -Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. jula 2017. o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa Unije krivičnopravnim sredstvima

III TABELA ZA IZVJEŠTAVANJE

STRATEŠKI CILJ:	„Osigurati efikasnu i djelotvornu zaštitu finansijskih interesa EU kroz jačanje AFCOS sistema u Crnoj Gori u oblasti upravljanja nepravilnostima.“		
Operativni cilj 1.:	Unaprijeđenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira i međuinstitucionalne saradnje tijela AFCOS sistema		
Indikator učinka	Polazna vrijednost (2019)	Prelazna vrijednost (2021)	Vrijednost na kraju posljednje godine sprovođenja strateškog dokumenta (2022)
uspostavljena pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori; unaprijeđena saradnja u oblasti upravljanja nepravilnostima na nacionalnom i međunarodnom nivou;	ne postoji pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori; nedovoljan nivo saradnje nadležnih institucija AFCOS sistema u oblasti zaštite finansijskih interesa EU;	Indikator učinka nije realizovan jer je realizacija uslovljena izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. S toga je prelazna vrijednost ista kao i početna, jer nije došlo do usvajanja predviđenih akata. Unaprijeđena saradnja između Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Revizorskog tijela kroz potpisivanje Protokola o saradnji, dok Protokoli sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Državnim tužilaštvom nijesu potpisani usljed organizacionih izmjena i odsustva volje za rješavanje ovog problema.	Nije uspostavljena adekvatna pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori iz razloga neusvajanja izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Uredbe o institucionalnom okviru sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema); Dejlimično unaprijeđena saradnja u oblasti upravljanja nepravilnostima - između Ministarstva finansija i Revizorskog tijela potpisan protokol o saradnji, dok je sa Vrhovnim državnim tužilaštvom i Ministarstvom unutrašnjih poslova još uvijek u proceduri;

Mjere koje utiču na realizaciju Operativnog cilja 1 .	Aktivnost	Indikator rezultata	Institucija	Datum početka realizacije aktivnosti	Rok	Status realizacije indikatora rezultata AAA (2021)	Status realizacije indikatora rezultata AAA(2022)	Planirana / utrošena sredstva	Izvori finansiranja	Novi rok i obrazloženje	Preporuka
1.1.Donošenje pravne osnove za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori;	Donijeti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	Izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti donešene	MF	IQ2022	IIIQ2022	Nije realizovano	Nije realizovano	Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta	/	IQ2023 Kašnjenje usvajanja izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uslovljena je složenošću dijela vezanog za Fiskalni savjet koji se kao novina uvodi u Zakon. Zakon je usvojen nakon isteka perioda važenja Strategije - u aprilu 2023. (Sl.list br. 27/23 od 08.03.2023.)	Usvojiti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

	Donijeti Uredbu o institucionalnom okviru funkcionisanja sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema) u Crnoj Gori	Uredba o institucionalnom okviru funkcionisanja sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema) u Crnoj Gori donešena	MF-AFCOS kancelarija; Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima Institucije AFCOS savjetodavnog tijela	IIIQ2022	IVQ2022	Nije realizovano	Nije realizovano	Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta	/	IIQ2023 Nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u aprilu 2023.godine AFCOS kancelarija je u dogovoru sa Sekretarijatom za zakonodavstvo i DUS-om donijela odluku da se, umjesto Uredbe o institucionalnom funkcionisanju u AFCOS sistema, uključi u Uredbu o organizaciji indirektnog upravljanja sprovođenja	Usvojiti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti
--	---	---	--	----------	---------	------------------	------------------	--	---	---	---

										finansijske podrške u okviru instrumenta prepristupne podrške evropske unije (IPA III), čiji će biti dio po prvi put (nije bila dio Uredbe o IPA II), a koja je u završnoj fazi izrade i očekuje se da bude usvojena u IIQ2023.	
1.2. Postizanje pune operativnosti AFCOS sistema	Donijeti Odluku o osnivanju AFCOS savjetodavnog tijela	Odluka o osnivanju AFCOS savjetodavnog tijela donešena	MF-AFCOS kancelarija; Institucije AFCOS savjetodavnog tijela	IIIQ2022	IVQ2022	Nije realizovano	Nije realizovano	Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta	/	IQ2023 Umjesto Odluke o AFCOS Savjetodavnom tijelu, takođe u komunikaciji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, odlučeno je da se	Usvojiti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

										<p>donesu izmjene i dopune Odluke o AFCOS mreži (koja je osnovana 2013, a sada je unaprijeđena u dijelu imenovanja institucija koje su zadužene da odrede predstavnika AFCOS mreže). Izmjene i dopune Odluke su usvojene u aprilu 2023. (Sl.list br 24/23 od 03.03.2023.)</p>	
	<p>Potpisati protokole o saradnji između Ministarstva finansija i socijalnog staranja i</p>	<p>Protokoli o saradnji potpisani između Ministarstva finansija i socijalnog staranja i</p>	<p>MF, Revizorsko tijelo, Vrhovno državno tužilaštvo i Ministarst</p>	<p>IQ2022</p>	<p>IVQ2022</p>	<p>Nije realizovano</p>	<p>Djelimično realizovano</p>	<p>Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta</p>	<p>IVQ2022</p> <p>Potpisivanje Protokola sa ministarstvom unutrašnjih poslova je</p>	<p>Potpisati protokole u cilju bolje saradnje po pitanju utvrđenih nepravilno</p>	

	<i>Revizorskog tijela, Vrhovnog državnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova</i>	<i>Revizorskog tijela, Vrhovnog državnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova</i>	<i>vo unutrašnjih poslova</i>						<i>odloženo zbog organizacionih izmjena u institucijama, a sa Vrhovnim državnim tužilaštvom nije ni u fazi pregovora.</i>	<i>sti i prevara.</i>
--	--	--	-------------------------------	--	--	--	--	--	---	-----------------------

Operativni cilj 2.:	Unaprijeđenje rada tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u oblasti upravljanja nepravilnostima (prevencije, otkrivanja, postupanja i izvještavanja o nepravilnostima)		
Indikator učinka	Polazna vrijednost (2019)	Prelazna vrijednost (2021)	Vrijednost na kraju posljednje godine sprovođenja strateškog dokumenta (2022)
<ul style="list-style-type: none"> - povećan broj spriječenih nepravilnosti sa finansijskom posljedicom od strane Strukture za izvještavanje o nepravilnostima - uspostavljanje kvalitetnog izvještavanja o nepravilnostima 	<ul style="list-style-type: none"> - veliki broj nepravilnosti otkrivenih izvan Strukture za izvještavanje o nepravilnostima - nedovoljno kvalitetni izvještaji o nepravilnostima koja šalju tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima; 	<p>Poboljšan indikator, ali je potrebno sprovesti još aktivnosti za dodatno unapređenje postojećeg stanja. U 2020. godini otkrivene su 5 nepravilnosti, a u 2021. godini 2 nepravilnosti.</p> <p>Izrađene su, Smjernice za upravljanje nepravilnostima, kao ključni akt, kojim se rukovode sva tijela u procesu utvrđivanja i izvještavanja o nepravilnostima.</p> <p>OLAF se redovno obavještava o utvrđenim nepravilnostima, i poboljšan je kvalitet izvještaja uz potrebu dodatnog unapređenja.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - djelimično povećan broj spriječenih nepravilnosti s finansijskom posljedicom od strane Strukture za izvještavanje o nepravilnostima donošenjem i pravilnom primjenom procedura o upravljanju nepravilnostima - uspostavljen kvalitetan sistem izvještavanja o nepravilnostima donošenjem i pravilnom primjenom procedura o upravljanju nepravilnostima

Mjere koje utiču na realizaciju Operativnog cilja 2.	Aktivnost	Indikator rezultata	Institucija	Datum početka realizacije aktivnosti	Rok	Status realizacije indikatora rezultata AAA(2021)	Status realizacije indikatora rezultata AAA (2022)	Planirana/utrošena sredstva	Izvori finansiranja	Novi rok i obrazloženje	Preporuka
2.1. Efikasno upravljanje rizicima nepravilnosti i prevara	Sprovođenje analize rizika u skladu sa Metodologijom upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara u okviru upravljanja i korišćenja sredstava iz programa IPA	Analiza rizika u skladu s Metodologijom upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara u okviru upravljanja i korišćenja sredstava iz programa IPA sprovedena	MF – AFCOS kancelarija; Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima; Institucije AFCOS savjetodavnog tijela	IIIQ2022	IVQ2022	Nije realizovano	Djelimično realizovano	Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta	EU donacije, odnosno program tehničke podrške TAIEX	IIIQ2023 U sklop programa EU tehničke podrške – TAIEX predviđeno je obučavanje službenika u IPA sistemu kako bi na adekvatan način sprovedli analiza rizika u skladu s Metodologijom upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i	Sagledavanje novih rizika, i smanjenje vjerovatnoće nastanka u narednom periodu.

										prevara. TAIEX obuka je planirana za septembar 2023.god	
2.2. Poboljšati komunikaciju između tijela AFCOS sistema i unaprijeđivati odnose i komunikaciju s javnošću vezano za slučajeve nepravilnosti i sumnji na prevaru	Donijeti procedure za komuniciranje između tijela AFCOS sistema i sa javnošću vezano za slučajeve utvrđenih nepravilnosti i sumnji na prevaru u kontekstu upravljanja i korišćenja sredstava iz programa IPA i ugraditi ih u opštu Komunikacionu strategiju.	Donešene procedure za komuniciranje između tijela AFCOS sistema i sa javnošću vezano za slučajeve utvrđenih nepravilnosti i sumnji na prevaru u kontekstu upravljanja i korišćenja sredstava iz programa IPA i ugrađene u opštu Komunikacionu strategiju.	MF – AFCOS kancelarija	IIQ2022	IVQ2022	Nije realizovano	Djelimično realizovano	Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta	EU donacije	IVQ2024 Komunikaciona strategija će biti realizovana u okviru Twinning light projekta „Dalje unaprijeđivanje funkcioni sanja AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU“ koji će biti	Donijeti Komunikacionu strategiju i objaviti je na sajtu Vlade.

										implemen tiran tokom 2024.god ine	
2.5.Unaprijeđenj e procedura za upravljanje nepravilnostima u oblastima prevencije, otkrivanja, postupanja i izvještavanja o nepravilnostima	Praćenje promjena u sistemu izvještavanja IMS	Nadgledanje korisničkih prava u IMS sistemu, u slučaju izmjena nosilaca odgovornosti za ad hoc mentorstvo za nove korisnike	MF – AFCOS kancelarija;	IIIQ2023	IIIQ2023	Realizov ano	Realizov ano	Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta			Redovno ažuriranj e svih naloga u IMS sistemu

Operativni cilj 3.:	Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema		
Indikator učinka	Polazna vrijednost (2019)	Prelazna vrijednost (2021)	Vrijednost na kraju posljednje godine sprovođenja strateškog dokumenta (2022)
<ul style="list-style-type: none"> - visok nivo znanja i vještina potrebnih za efikasno i djelotvorno sprovođenje dodijeljenih funkcija i zadataka kroz sprovođenje sistemskih edukacija 	<ul style="list-style-type: none"> - nepostojanje sistemskog pristupa u organizovanju i sprovođenju edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima 	<p>Prelazna vrijednost (2021) Usljed Covid pandemije nije bilo mogućnosti da se realizuju edukacije koje su planirane. Dok su edukacije planirane Twinning light projektom „ Jačanje kapaciteta AFCOS kancelarije“ uspješno realizovane, kao i edukacije vezano za priručnike koje je izradila AFCOS kancelarija. U 2021. sprovedene su 4 edukacije.</p>	<p>Vrijednost na kraju posljednje godine sprovođenja strateškog dokumenta (2022)</p> <p>Uveden je sistemski pristup u izvođenju obuka. Međutim, treba ojačati saradnju između AFCOS kancelarije i Uprave za ljudske resurse u planiranju, osmišljavanju i sprovođenju aktivnosti obuka iz oblasti upravljanja nepravilnostima i borbe protiv prevara.</p>

Mjere koje utiču na realizaciju Operativnog cilja 3.	Aktivnost	Indikator rezultata	Institucija	Datum početka realizacije aktivnosti	Rok	Status realizacije indikatora rezultata AAA(2020)	Status realizacije indikatora rezultata AAA(2022)	Planirana/utrošena sredstva	Izvori finansiranja	Novi rok i obrazloženje	Preporuka
1.1 Sistemsko sprovođenje edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima	Sprovesti edukacije u oblasti upravljanja nepravilnostima u skladu s Programom edukacija	Edukacije u oblasti upravljanja nepravilnostima sprovedene u skladu s Programom edukacija	MF; Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima; Institucije AFCOS savjetodavnog tijela	IIQ2019	IVQ2020	Nije realizovano	Djelimično realizovano	Potrebno planirati sredstva u budžetu Uprave za kadrove u iznosu od 15.350,00EUR, za realizaciju navedenih obuka, međutim sredstva nisu isplanirana	Sredstva su isplanirana sa Upravom za kadrove, ali nisu utrošena. Obezbiđena su kroz EU donaciju, to jest u okviru EUIF(EU Integration Facility) Twinning light projekta, u iznosu od 100.000 eura	IIIQ 2023 U okviru EUIF(EU Integration Facility), odnosno Twinning light projekta pod nazivom „Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“, u periodu mart-jul 2023., sprovedeno je 9 seminara/obuka za službenike	Prilagoditi obuke potrebama službenika u sistemu upravljanja nepravilnostima i prevarama, kako bi se kroz jačanje kapaciteta doprinijelo što boljoj zaštiti finansijskih interesa EU.

										AFCOS sistema (sa otprilike 180 učesnika) na teme značajne za sve službenike uključene u proces prevencije, detekcije, izvještavanja i sankcija u oblasti nepravilnosti i prevara tj, zaštite finansijskih interesa EU.	
	Sprovesti Studijsku posjetu za obuku na temu IMS(Irregularity Management Systema)	1 Studijska posjeta na temu IMS (Irregularity Management Systema), sprovedena	MFSS - AFCOS kancelarija	IQ2022	IQ2022	Nije realizovano	Realizovano	Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta	EU program tehničke podrške, TAIEX		

<p>Evaluacija nakon isteka perioda važenja strateškog dokumenta</p>	<p>Sprovedena evaluacija sa dostavljenim nalazima</p>	<p>Ministarstvo finansija u saradnji sa spoljnim evaluatorom</p>	<p>IV Q2022</p>	<p>I Q2023</p>	<p><i>Nije realizovano</i></p>	<p><i>Realizovano</i></p>	<p><i>Nisu planirana niti utrošena sredstva iz budžeta</i></p>	<p><i>EU donacija, u okviru okvira EUIF (EU Integrativna Facility), odnosno III komponente Twinning light projekta pod nazivom „Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja a nepravilnostima“</i></p>		
---	---	--	-----------------	----------------	--------------------------------	---------------------------	--	---	--	--

IV NALAZI EVALUACIJE

Kao što je već istakuto, Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore („Službeni list CG“ br.54/2018, od 31.7.2018.godine) propisuju se način i postupak izrade strategija i programa kojima se predlaže unutrašnja i vanjska politika u određenoj oblasti, a zajedno sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata predstavlja pravnu osnovu kojom se vrši evaluacija strategija i programa²³.

Isto tako, Priručnikom za evaluaciju strateških dokumenata jasno se definiše proces evaluacije, odnosno opisuju vrste i tipovi evaluacije, kao i ključni koraci koje je potrebno pratiti u samom sprovođenju evaluacije strateških dokumenata. Tačnije, neophodno je imenovati rukovodioca evaluacije iz nadležnog ministarstva koje je zaduženo za kreiranje strateškog dokumenta, formirati evaluacionu referentnu grupu koja učestvuje u izradi evaluacionog projektnog zadatka i nadgleda samo sprovođenje evaluacije, kao i angažovati nezavisne evaluatore. Shodno navedenom, u skladu sa jasno utvrđenim koracima, službenici AFCOS kancelarije izvršili su sve potrebne pripremne aktivnosti u dijelu angažovanja nezavisnog konsultanta koji je u periodu od januara do maja ove godine vršio predmetnu evaluaciju. Tokom procesa trajanja evaluacije, Evaluaciona referentna grupa se sastajala tri puta tokom kojih im je prezentovan sami projektni zadatak, objašnjen proces evaluacije, kao i oblast zaštite finansijskih interesa EU. Dodatno, predstavljene su im sve aktivnosti, ciljevi i mjere same Strategije, kako bi se što aktivnije angažovali u evaluacionom procesu i kako bi što kvalitetnije odgovorili samom zadatku. Svemu ovome treba dodati činjenicu da se cjelokupan pripremni proces odvijao u uslovima otežanog procesa rada, usljed tzv.cyber napada. S druge strane, predstavnici AFCOS kancelarije su kontinuirano dostavljali odgovore, informacije i tražena dokumenta samim evaluatorima, kako bi bili što bolje upoznati sa procesima. Tokom perioda trajanja evaluacionog procesa, održan je niz intervjuja i sastanaka sa predstavnicima Evaluacione referentne grupe, kao i relevantnim službenicima u okviru AFCOS sistema, kako bi evaluatori dobili što kvalitetniju bazu podataka, na osnovu koje bi mogli izvesti potrebne zaključke. Na kraju procesa, Evaluaciona referentna grupa se sastala kako bi razmotrila i usvojila finalni nacrt evaluacionog izvještaja.

Za evaluaciju Strategije, kao što je navedeno, u sklopu Twinning light projekta “Jačanje kapaciteta AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima”²⁴ angažovani su eksperti grčkog konzorcijuma²⁵, pa se, shodno tome, radi o eksternoj evaluaciji. Kada je u pitanju tip evaluacije, ova evaluacija spada u *formativne i evaluacije učinka* jer se fokusira na rezultate strateškog dokumenta, odnosno ostvareni napredak, i samim tim daje sliku o potrebnom poboljšanju u sprovođenju naredne Strategije.

²³ Navedena dokumenta dostupna su na sajtu <https://javne.politike.me>.

²⁴ Treća komponenta TWL projekta: “Jačanje kapaciteta AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima”, u iznosu od 30 hiljada EUR, odnosila se na angažovanje nezavisnih konsultanata u okviru cjelokupnog projekta čije prve dvije komponente su se odnosile na jačanje administrativnih kapaciteta institucija AFCOS sistema, odnosno angažovanje konsultanata koji su sproveli obuke. Cjelokupna vrijednost TWL projekta, kao što je već istakuto, je 100 hiljada EUR, a pored same evaluacije održano je 9 seminara.

²⁵ Nezavisni evaluatori Georgios Kasapas i Tzin Tsisou, su predstavnici Grčke Nacionalne agencije za transparentnost, u okviru Direkcije za strateško planiranje i bihevioralne analize, Odjeljenje za strateško planiranje i međunarodne odnose;

Opšti cilj evaluacije Strategije bio je da se, kroz sistematičnu i objektivnu analizu Strategije, te procjenu njene relevantnosti, efikasnosti i održivosti, donesu preporuke i nalazi u cilju unaprjeđenja narednog strateškog dokumenta. Na ovaj način se zadovoljava i princip kontinuiteta u strateškom planiranju, koji podrazumijeva da novi dokument bude zasnovan na strateškim dokumentima koji su mu prethodili. Takođe, na osnovu termina sprovođenja, ova evaluacija se svrstava u *ex-post evaluaciju*, obzirom da se sprovodi nakon isteka trajanja strateškog dokumenta (evaluacija je izvršena u periodu januar – maj 2023.godine). Budući da je cilj svake evaluacije izvući pouke iz identifikovanja ključnih dostignuća i slabosti odnosno konkretne preporuke za informisanje kreatora politike o izboru u određivanju budućih strateških koraka, treba istaći da primarni cilj ovog evaluacionog izvještaja nije bio da se procijeni da li je i u kojoj mjeri svaka aktivnost sprovedena, već da se razmotri da li je strategija mogla da doprinese, u tom smislu, poboljšanju napora zemlje da spriječi i bori se protiv prevara kroz uspostavljanje integrisanog sistema upravljanja nepravilnostima.

Na osnovu identifikacija potreba AFCOS kancelarije kao glavnog korisnika, istovremeno uzimajući u obzir dostupnost podataka (i primarnih i sekundarnih), formulisana su vodeća evaluaciona pitanja. Primijenjeni metodološki okvir zasnovan je na relevantnim normativnim dokumentima Evropske komisije, OECD-a ali i već pomenutim dokumentima Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore²⁶. U vezi sa metodologijom samog prikupljanja podataka korištene su kombinovane metode prikupljanja kvalitativnih i kvantitativnih podataka, kroz a) pregled postojećih dokumenata, b) distribuciju upitnika, c) vođenje polustrukturiranih intervjuva i d) izradu prilagođenih matrica alata za bodovanje (tzv. Matrica relevantnosti). Ključni nalazi evaluacije su strukturirani na način da su uzeta u obzir evaluaciona pitanja i odgovarajući kriterijumi prosuđivanja koje su odobrili AFCOS kancelarija, odnosno evaluacioni tim, u skladu sa Mapom puta za evaluaciju.

Ono što je istaknuto kao ograničenje u izradi samog evaluacionog izvještaja je sljedeće:

- Nedostatak dostupnosti, uglavnom pokazatelja ishoda i mjerljivih rezultata, u pogledu realizacije aktivnosti i postizanja ciljeva;
- Ograničenja vezana za prikupljanje podataka putem intervjuva i popunjenih upitnika zbog imenovanja u nekim slučajevima kontakt osoba sa malo ili nimalo poznavanja Strategije (osobe koje su bile dodijeljene da obave intervju ili popune upitnik dostavljen od strane predstavnika Evaluacione referentne grupe, usljed toga što su novoimenovani zaposleni ili nedavno premješteni na to radno mjesto nisu pokazali zavidan nivo poznavanja procedura u oblasti zaštite finansijskih interesa odnosno same Strategije, koji su joj ciljevi, mjere i aktivnosti).

²⁶ Riječ je o sljedećim dokumentima: Smjernice o nacionalnim strategijama za borbu protiv prevara-OLAF; Praktični koraci ka izradi nacionalne strategije za borbu protiv prevara-OLAF; Smjernice za pripremu strateških dokumenata, Priručnik za ocjenu strateških planskih dokumenata i Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata-Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore; EVALSED: Resurs za evaluaciju Socio-ekonomskog razvoja – Vodič za evaluaciju-Evropska komisija, Promišljena primjena kriterijuma evaluacije- OECD-DAC mreža za evaluaciju razvoja (EvalNet).

Glavni kriterijumi evaluacije su: *relevantnost, efikasnost i dodatna vrijednost EU*. Ovi kriterijumi su takođe diktirali formulisanje vodećih evaluacionih pitanja na koja je evaluacija trebala da pruži odgovore. Riječ je o sljedećim pitanjima:

- U kojoj mjeri su strateški i operativni ciljevi, kao i mjere Strategije, opravdane u odnosu na potrebe?
- U kojoj mjeri su ciljevi Strategije adekvatno definisani, realni i izvodljivi?
- Da li je prilikom kreiranja Strategije postojao logički model ili određena teorija promjene?
- U kojoj mjeri su ciljevi i mjere Strategije i dalje relevantni?
- U kojoj mjeri ciljevi i mjere Strategije odgovaraju nacionalnim i evropskim standardima i prioritetima?
- U kojoj mjeri su mjere Strategije uspješno implementirane, dajući željene ishode i rezultate? U kojoj mjeri su postavljeni ciljevi ostvareni ili kada se može očekivati njihovo ostvarenje?
- Koji su faktori najviše uticali na postizanje ili neostvarivanje ciljeva Strategije (prednosti koje su podržale implementaciju i prepreke koje su ometale implementaciju)?
- Da li se implementacija strateškog dokumenta i pratećeg Akcionog plana odvijala u okviru definisanog vremenskog okvira, tačnije tokom referentnog perioda Strategije?
- Koja je dodatna vrijednost Strategije u smislu institucionalnog/pravnog okvira, međuinstitucionalne saradnje, operativne efikasnosti strukture za prijavljivanje nepravilnosti i izgradnje administrativnih kapaciteta?
- U kojem stepenu su mjere Strategije doprinijele stvaranju podsticajnog ambijenta za efikasnu borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u Crnoj Gori?

Ključni nalazi evaluacije, po kriterijumima, su sljedeći:

Relevantnost

- *Postoji snažna korelacija između deklariranih ciljeva, zadataka i mjera Strategije 2019 – 2022, i prioriteta korisnika, što ukazuje da je Strategija kreirana u skladu sa identifikovanim potrebama;*

Kako bi se postigla navedena korelacija između deklariranih ciljeva, zadataka i mjera, prije izrade same Strategije eksterni stručnjaci, u bliskoj saradnji sa nacionalnim akterima i nadležnim organima, dali su sveobuhvatnu ocjenu pravnog i institucionalnog okvira, procedura i praksi za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori. Iako se gore pomenuta analiza uglavnom fokusira na kritične aspekte i karakteristike AFCOS sistema, nije urađena procjena rizika od prevara u smislu identifikacije, procjene (vjerovatnoća – uticaj) i klasifikacije rizika, ali je postignut kontinuitet u strateškoj orijentaciji na zadovoljavajući stepen tokom planiranja i izrade strategije. Dakle, Strategija je uzela u obzir prioritete i zahtjeve koje je identifikovala AFCOS kancelarija, kao primarni korisnik, ali i druge važne zainteresovane strane. Kao rezultat, predviđene akcije i programi navedeni u Strategiji služe kao ključni osnova za izgradnju snažnog i efikasnog nacionalnog okvira za borbu protiv prevara u Crnoj Gori.

- Otvorene konsultacije su podržale dizajn i izradu Strategije. Međutim, stepen uključenosti zainteresovanih strana u sami proces bio je izuzetno nizak;

AFCOS kancelarija je, u skladu sa odredbama Priručnika za ocjenu strateških dokumenata i Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških planskih dokumenata, postavila na internet izrađenu Strategiju, dostavila kopije dokumenta svim glavnim akterima i uputila otvoreni poziv za javnu raspravu o strateškom dokumentu nadležnim državnim organima, organizacijama civilnog društva, novinarima i široj javnosti. Ipak, učešće na događaju je bilo izuzetno ograničeno. Navedeno ukazuje na činjenicu da, uprkos kontinuiranim naporima AFCOS kancelarije na promociji Strategije i podizanju svijesti o njenom značaju, kako za jačanje kapaciteta AFCOS sistema u cjelini, tako i za uspješno okončanje prepristupnih pregovora, značajan broj zainteresovanih strana, uključujući članove IPA strukture, nije imao jasno razumijevanje svoje uloge i njihovog potencijalnog doprinosa dizajnu same Strategije. Uprkos tome što je Strategija razvijena nakon opsežnog procesa konsultacija, većina uključenih strana ovo je shvatila kao formativnu obavezu, a ne kao suštinski element za izradu inkluzivne Strategije.

Podaci prikupljeni iz upitnika i naknadnih intervjua sa predstavnicima AFCOS sistema pokazuju da je većina ispitanika bila nesigurna da li je proces konsultacija obavljen prije izrade Strategije. Nadalje, Strategija je prepoznata kao važna politička inicijativa od koristi samo AFCOS kancelariji. Dok se gore navedeni nalazi mogu objasniti ogromnom fluktuacijom kadrova u IPA strukturama, kao i činjenicom da se većina ispitanika identifikovala kao novoimenovani službenici ili da su u isto vrijeme nedavno premješteni na svoje trenutno radno mjesto, nalazi ukazuju na sljedeće: (i) postojanje različitih percepcija i očekivanja među članovima AFCOS sistema u vezi sa Strategijom i njenim značajem za pojedinačne institucije (ii) značajan nivo nejasnoće u ime ključnih aktera u pogledu njihove uloge u okviru Strategije i (iii) nepostojanje efikasnih komunikacionih kanala kroz AFCOS sistem.

Ovi nalazi naglašavaju potrebu da se planiraju resursi za osmišljavanje i implementaciju kampanje za podizanje svijesti kako bi se povećala vidljivost sljedeće strategije i naglašavaju njenu dodatnu vrijednost u cijeloj javnoj upravi, uključujući članove AFCOS sistema (IPA tijela, AFCOS mrežu). U ovom kontekstu, akcenat treba staviti i na ulogu AFCOS kancelarije kao sastavnog dijela IPA III strukture i kao institucije koja obavlja ključnu funkciju od suštinskog značaja za efikasno funkcionisanje cjelokupnog sistema upravljanja prepristupnim fondovima u Crnoj Gori.

- Sveobuhvatna logika intervencije je djelimično uspostavljena, uz odsustvo sveobuhvatnog skupa pokazatelja rezultata i indikatora, identifikovanih kao važno metodološko ograničenje;

Logika intervencije usvaja strukturalni/sistemske pristup u cilju rješavanja identifikovanih nedostataka i rješavanja ključnih pitanja (horizontalnih i tematskih), sa ciljem da se osigura efikasno upravljanje nepravilnostima.

Logika djelovanja Strategije ima čvrstu strukturu i izgrađena je na holističkom obrazloženju. Međutim, on ostaje dijelom nepotpun jer ne uključuje sveobuhvatan skup indikatora za mjerenje učinka. Tačnije, glavni metodološki hendikep identifikovan tokom evaluacije je odsustvo indikatora rezultata koji su direktno povezani sa mjerama predviđenim u dokumentu, kao i nedostatak mjerljivih indikatora ishoda. Iako je mali broj indikatora

ishoda uključen, oni nisu adekvatno definisani, nedostaju osnovne vrijednosti, dok u nekim slučajevima više liče na pokazatelje rezultata nego pokazatelja ishoda, budući da, prema njihovoj definiciji, nastoje pokazati mjerljive rezultate, a ne očekivane rezultate direktno povezane sa operativnim ciljevima.

Za praćenje i evaluaciju sljedeće strategije neophodno je uvesti razvoj integrisanog sistema S.M.A.R.T. (specifični, mjerljivi, ostvarivi, relevantni i vremenski vezani) indikatora (rezultat i ishod) jer će pružiti jasan i objektivan način mjerenja napretka prema predviđenom strateškom i operativnim ciljevima. Na ovaj način definisani indikatori osiguravaju odgovornost, pokreću kontinuirano poboljšanje, informišu o formulisanju politike zasnovanoj na činjenicama i odlukama o raspodjeli resursa.

- Strateški obim je širok i inkluzivan, pokrivajući svaku fazu ciklusa borbe protiv prevara, sa jasnim i specifičnim ciljevima, kao i visoko relevantnim mjerama koje su dalje analizirane u vremenski ograničene, ali slabo definisane aktivnosti;

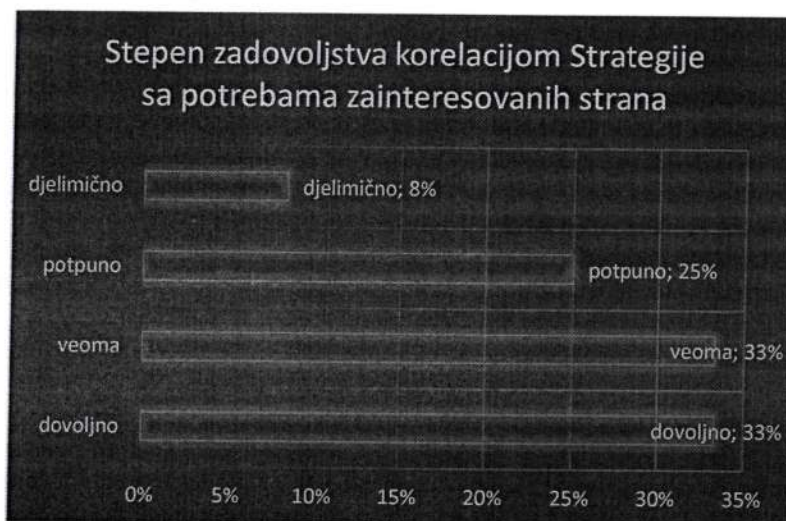
Djelokrug Strategije je širok i inkluzivan i pokriva zaštitu rashoda budžeta EU. U tom pravcu, dokument obuhvata svaku fazu ciklusa borbe protiv prevara i uključuje sve glavne prioritetne oblasti identifikovane u Smjernicama EU o nacionalnim strategijama za borbu protiv prevara, odnosno prevenciju, otkrivanje, upravljanje, izveštavanje, uključujući naknadni povraćaj sredstava, kao i sankcije i koordinaciju politike.

Ovo se najbolje prikazuje Matricom relevantnosti, koja je izrađena u sklopu evaluacije, a nakon sveobuhvatne analize cjelokupne Strategije:

PRIORITETNA OBLAST	STEPEN RELEVANTNOSTI
PREVENCIJA	80%
DETEKCIJA	83%
UPRAVLJANJE	78%
IZVJEŠTAVANJE	75%
FOLLOW UP	63%
KOORDINACIJA	60%

- Strategija ostaje veoma relevantna čak i nakon završetka tekućeg ciklusa politike (2019-2022);

Sa završetkom Strategije, glavni akteri i članovi AFCOS sistema u Crnoj Gori i dalje prepoznaju visok stepen korelacije između svojih institucionalnih potreba i ciljeva i mjera Strategije:



Izvor: upitnik intervjuisanih predstavnika zainteresovanih strana

Tokom intervjua, učesnici koji predstavljaju ključne aktere u okviru AFCOS sistema su identifikovali snažnu i jasnu korelaciju između mjera Strategije i potreba njihove institucije. Mjere koje su prepoznate kao najrelevantnije su one koje daju rezultate s direktnim uticajem na njihov posao, kao što su ažurirane Smjernice o upravljanju nepravilnostima, izmjena IPA Priručnika o procedurama, pristup IMS-u za prijavljivanje nepravilnosti, i same obuke.

Osim navedenih mjera, čini se da većina ispitanika ne priznaje Strategiju u cijelosti kao relevantnu za potrebe ili nadležnosti njihove institucije, ističući još jednom nizak nivo angažmana učesnika i značajno različitu percepciju Strategije odnosno njen ukupni značaj za zaštitu finansijskih interesa EU i proces pretprijetnih pregovora.

U tom pravcu, evaluacioni tim kao glavnu prepreku identifikuje nepostojanje čvrste pravne osnove koja jasno definiše nadležnosti AFCOS kancelarije jer se stvara nejasnoća u vezi sa njihovom institucionalnom ulogom, i na taj način se ometa puna operacionalizacija AFCOS sistema.

Efikasnost

- Strategija je, ukupno gledano, dostigla visok stepen ispunjenosti zadatih mjera/aktivnosti. Većina mjera obuhvaćenih Operativnim ciljevima 2 i 3 uspješno je implementirana. S druge strane, značajna kašnjenja otežala su realizaciju mjera predviđenih Operativnim ciljem 1;

Tok implementacije Strategije nije tekao glatko, s obzirom na neočekivana kašnjenja koja su nastala tokom prve dvije godine implementacije zbog pandemije COVID-19. Ipak, ukupna stopa implementacije se smatra zadovoljavajućom, jer prema dokazima prikupljenim tokom kancelarijskog istraživanja, dodatno potvrđenim stepenom zadovoljstva iskazanog od strane glavnog korisnika i ključnih aktera tokom intervjua.

- Aktivnosti definisane Strategijom su većinom ostvarene tokom perioda važenja Strategije;

Prema kancelarijskom istraživanju i prikupljenim dokazima, sve aktivnosti koje su okarakterisane kao završene ili djelimično realizovane nisu pokazale značajnija kašnjenja, osim u slučaju sprovođenja obuka (pandemija COVID-19). Takođe treba napomenuti da su ažurirani vremenski okviri procijenjeni i navedeni u Akcionom planu za 2022. godinu, od kojih se velika većina odnosila na aktivnosti koje nisu implementirane do kraja Strategije.

Tačnije, sve aktivnosti obuhvaćene operativnim ciljevima 1 i 2 koje su završene ili djelimično realizovane, realizovane su u prve dvije godine Strategije, kako je navedeno u Izvještaju o monitoringu za 2020. – 2021., što dodatno pokazuje visoku stopu implementacije prikazanu u okviru 2. operativnog cilja.

Kada je u pitanju treći operativni cilj, s obzirom da se prve dvije godine Strategije poklapaju s izbijanjem pandemije, sprovođenje predviđene obuke u to vrijeme nije bilo moguće. Istovremeno, prema informacijama datim tokom intervjua, potrebna infrastruktura, tehnički resursi i kapaciteti nisu bili dostupni za održavanje seminara online. Shodno tome, implementacija obuke je pokazala značajna kašnjenja, ali je u konačnom uspješno i realizovana.

- Pravni osnov neophodan za potpuno funkcionalan AFCOS sistem u Crnoj Gori nije uspostavljen tokom perioda važenja Strategije;

Predviđeno uspostavljanje pravnog osnova za efikasno funkcionisanje AFCOS sistema, a samim tim i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori, nije realizovano u vremenskom okviru Strategije. Očekivalo se da će usvajanje izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti učvrstiti značaj zaštite EU fondova u nacionalnom zakonskom okviru, a istovremeno označiti institucionalnu ulogu kancelarije AFCOS i sistema AFCOS, čime će se povećati njegova vidljivost/prepoznatljivost. Prijedlog izmjena i dopuna dostavljen je 2019. godine u predviđenom roku prema početnom akcionom planu Strategije. Međutim, aktivnost nije sprovedena u tom vremenskom roku, a kao rezultat toga, Uredba kojom se reguliše institucionalni okvir crnogorskog AFCOS sistema, kao i dio pratećih podzakonskih akata, takođe nisu usvojeni tokom perioda važenja Strategije.

Prema informacijama prikupljenim tokom terenskih posjeta i intervju s glavnim korisnikom, ovaj nedostatak je uglavnom uzrokovan nedavnom nestabilnom političkom klimom u zemlji, uz kontinuirane promjene u Vladi Crne Gore i posljedičnim kašnjenjima u zakonodavnim procedurama i napretkom administrativnih reformi.

- Potpisivanje protokola o bilateralnoj saradnji predstavlja prvi korak ka uspostavljanju efikasnog mehanizma koordinacije, sa visokokvalitetnim partnerstvima i dubljom međuinstitucionalnom saradnjom, međutim još uvijek nije u potpunosti realizovan;

Kako nisu usvojene izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, niti donešena Uredba u institucionalnom okviru za funkcionisanje AFCOS sistema u Crnoj Gori, samim tim ni predviđeno jačanje međuinstitucionalne saradnje nije ostvareno kako se očekivalo, a ovo se posebno ogleda u stepenu realizacije mjere 1.3. koja je uključivala potpisivanje tri (3) protokola o saradnji između AFCOS kancelarije (tačnije Ministarstva finansija), i odabranih tijela AFCOS mreže (Revizorsko tijelo, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Vrhovno državno tužilaštvo). Do kraja referentnog perioda mjera je djelimično implementirana. Nadovezujući se na postojeće sporazume o međuinstitucionalnoj saradnji, potpisan je jedan protokol između Ministarstva finansija i Revizorskog tijela, dok druga dva sporazuma nisu materijalizovana kako je planirano. Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2023. godine zaključilo drugi protokol kojim se ukazuje da napreduje saradnja među institucijama u zajednički dogovorenim oblastima, od zajedničkog interesa.

U intervjuima sa predstavnicima AFCOS mreže je istaknuto da je u periodu 2019-2022. održan mali broj multilateralnih sastanaka. Sagovornici su takođe primijetili da odredbe regulatornog okvira stvaraju nejasnoće o tome šta se očekuje od svake institucije i o potencijalnim oblastima saradnje sa IPA strukturom, čime se sprječava stvaranje sinergije među različitim akterima AFCOS sistema, posebno u oblasti otkrivanja i sankcionisanja nepravilnosti i prevara.

Gore navedeni nalazi smatraju se veoma ohrabrujućim i pokazuju značajan potencijal za unaprjeđenje u oblasti međuinstitucionalne saradnje, kako promovisanjem tako i preduzimanjem praktičnih koraka ka efikasnim mehanizmima i procedurama saradnje.

- Iako je uvođenje novih alata i procedura značajno je poboljšalo operativni okvir sistema upravljanja nepravilnostima, postignuti napredak se ne odražava u broju prijavljenih slučajeva nepravilnosti i prevara;

Uprkos koracima naprijed na operativnom unaprjeđenju, rezultati povezani sa Strategijom tek treba da budu postignuti, budući da je broj nepravilnosti koje je prijavila Struktura za prijavu nepravilnosti i dalje iznenađujuće nizak. Treba istaći da je u 2020. godini prijavljeno pet (5) nepravilnosti, u 2021. godini - dvije (2) nepravilnosti, u 2022. godini - pet (5) i nula (0) slučajeva prevara tokom cijelog perioda implementacije Strategije.

Tokom intervjua sa ključnim zainteresovanim stranama, tim za evaluaciju je identifikovao slučajeve u kojima ispitanicima nije uvijek bila jasna razlika između prevare i nepravilnosti, a takođe se činilo da postoji niska svijest o širokom spektru uticaja prevarnih aktivnosti, što bi se, prema mišljenju tima za evaluaciju, moglo povezati sa kvalitetom i kvantitetom prijavljivanja nepravilnosti.

Dio razgovora sa predstavnicima institucija za upravljanje IPA-om, a posebno sa učesnicima koji su imenovani kao službenici za nepravilnosti, bio je posvećen istraživanju malog broja prijava nepravilnosti i nultog broja prijava prevara. U nekim prilikama, prilikom razmjene mišljenja i primjera potencijalnih nepravilnosti i slučajeva prevare, prevarne aktivnosti su pogrešno smatrane slučajevima nepravilnosti.

Istovremeno, kao što je već rečeno, mnogi ključni akteri prepoznaju Strategiju kao umjereno važnu za njihove institucije i prvenstveno važnu za AFCOS kancelariju. Ova zapažanja, zajedno s činjenicom da je veliki broj zaposlenih u upravljačkoj strukturi IPA-e nedavno imenovan ili premješten, pokazatelji su da bi se dalje inicijative za podizanje svijesti o prevarama mogle pokazati izuzetno korisnim u uspostavljanju jake kulture borbe protiv prevara unutar AFCOS sistema, što bi zauzvrat moglo doprinijeti povećanju broja otkrivenih i prijavljenih nepravilnosti i slučajeva prevara. Osim toga, očekuje se da će dublja međuinstitucionalna saradnja između institucija za upravljanje IPA-om i članova AFCOS mreže produbiti razumijevanje samih IPA institucija o pravnim pitanjima i praktičnim aspektima prakse otkrivanja, krivičnog gonjenja i sankcionisanja, što bi moglo povećati nivo profesionalnog povjerenja, i dovelo do većeg broja prijavljenih nepravilnosti i slučajeva prevare.

- Uveden je sistemski pristup u izvođenju obuka. Međutim, treba ojačati saradnju između AFCOS kancelarije i Uprave za ljudske resurse Crne Gore (HRMA);

Paralelno sa aktivnostima obuke predviđenim Strategijom, Uprava za ljudske resurse u Crnoj Gori je u svoje godišnje planove obuka ugradila komponente koje se odnose i na zaštitu finansijskih interesa EU kroz sprečavanje nepravilnosti i prevara u kontekstu pretpristupne pomoći, zajedno sa sistematskim seminarima o etici i integritetu u javnom sektoru. Prema podacima Uprave za kadrove, u periodu implementacije Strategije održano je dvadeset devet (29) seminara o pitanjima integriteta i etike, sa ukupno petsto osamnaest (518) polaznika iz javnog sektora. Štaviše, tokom identifikacije potreba za obukom za godišnje planiranje programa obuke za 2022. godinu, pedeset pet (55) službenika je izrazilo interesovanje za pohađanje programa obuke „Zaštita finansijskih interesa EU kroz sprečavanje nepravilnosti i prevara u kontekst pretpristupne pomoći”. Iako AFCOS kancelarija posjeduje značajnu tematsku ekspertizu u navedenoj oblasti, nije učestvovala u osmišljavanju i realizaciji obuke koju je organizovala Uprava za ljudske resurse.

Bez obzira na napredak postignut ka usvajanju sistemskog pristupa obuci, postojanje paralelnih šema/programa koje sprovode različite institucije u oblasti borbe protiv prevara i upravljanja nepravilnostima bez prethodne konsultacije među njima naglašava nivo podjela, tako da je potrebno promovisati sinergiju između AFCOS kancelarije i Uprave za ljudske resurse, kako bi se izbjeglo dupliranje napora.

Evaluacioni tim smatra da jačanje saradnje između dvije institucije u planiranju, osmišljavanju i sprovođenju aktivnosti obuka iz oblasti upravljanja nepravilnostima i borbe protiv prevara, treba da bude prioritet u narednom periodu. Kombinacija operativne ekspertize AFCOS kancelarije uz

horizontalnu nadležnost Uprave za ljudske resurse u oblasti obuka ima potencijal da stvori višestruke efekte prelijanja u oblastima jačanja administrativnih kapaciteta AFCOS sistema, povećanja vidljivosti AFCOS mreže i podizanje svijesti javnog sektora o važnosti zaštite finansijskih interesa EU. Prvi korak za premošćavanje postojećeg jaza i jačanju međuinstitucionalne sinergije bilo bi uspostavljanje redovnog kanala komunikacije između dvije institucije i sertifikovanje službenika AFCOS kancelarije kao stručnjaka i trenera za borbu protiv nepravilnosti i prevara.

- Politička nestabilnost u kombinaciji sa velikom fluktuacijom zaposlenih u crnogorskoj javnoj upravi značajno je narušila dosljednu implementaciju Strategije, istovremeno onemogućavajući njene potencijalne pozitivne efekte prelijanja;

Postojeća politička klima u zemlji sa čestim promjenama vlasti u posljednjih nekoliko godina i velika kašnjenja u zakonodavnim i administrativnim reformama identifikovana su kao značajan nedostatak u efektivnom i efikasnom sprovođenju određenih aktivnosti Strategije, uz istovremeno ometanje njene ukupne dodatne vrijednosti i pozitivnih efekata prelijanja.

Politička scena u Crnoj Gori bila je turbulentna tokom čitavog perioda trajanja Strategije. Samo u 2022. godini, intenzitet političke nestabilnosti odrazio se padom dvije vlade, pri čemu je posljednja nastavila svoj rad u tehničkom mandatu do predsjedničkih izbora u zemlji u martu 2023. i parlamentarnih izbora u junu 2023. godine²⁷.

Nedostatak snažne i strukturirane političke podrške može značajno uticati na stepen posvećenosti i sposobnosti da se efikasno osmisle i implementiraju strateške reforme i političke inicijative. Ovo je posebno došlo do izražaja u vezi sa aktivnošću 1.1 Strategije i nemogućnošću da se pristupi usvajanju pravnog osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori, kroz blagovremenu izmjenu Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u periodu važenja Strategije.

Istovremeno, čini se da je postojeće stanje imalo još jednu nuspojavu, koja je takođe ometala uspješnu implementaciju Strategije, a vezana je za upravljanje ljudskim resursima. Tokom intervjuja je istaknuto da su promjene u političkom rukovodstvu vrlo često praćene promjenama u najvišem i srednjem rukovodstvu javne uprave. Ove stalne promjene destabilizuju i utiču na institucionalni kontinuitet i kapacitet izgradnje institucionalnog znanja/memorije unutar AFCOS sistema, negativno utičući na operativnost.

Pored toga, visoka stopa interne mobilnosti uočena u crnogorskoj javnoj upravi, a posebno u institucijama IPA sistema upravljanja i kontrole, predstavlja još jedan uslov koji onemogućuje uspostavljanje operativne stabilnosti i institucionalnog kontinuiteta. To je postalo izuzetno evidentno tokom intervjuja, posebno sa predstavnicima IPA institucija, koji su nedavno imenovani ili premješteni na svoju sadašnju funkciju, uključujući u većini slučajeva službenike za nepravilnosti. Kombinacija velikog broja novopridošlih službenika koji sistematski ulaze u IPA strukturu i ostaju na

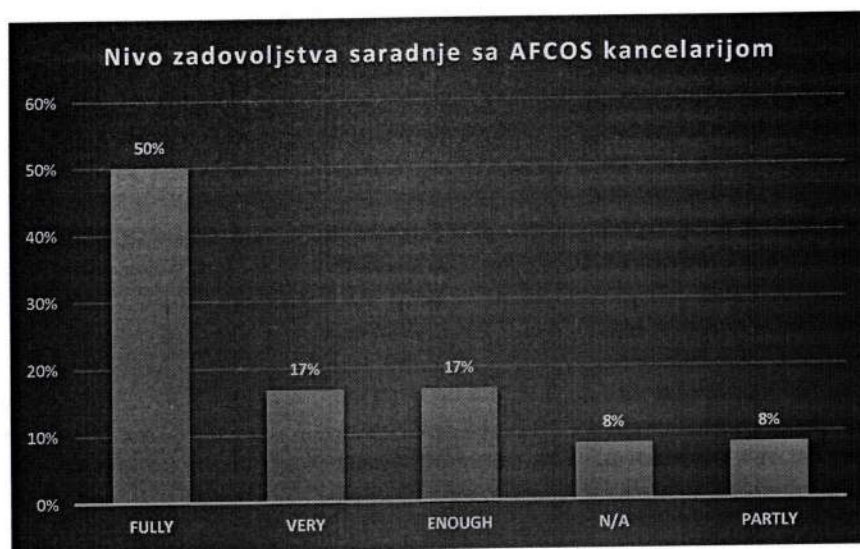
²⁷ Vidjeti Nalaz 12.- Ex-post evaluacija; Završni izvještaj Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa evropske unije (2019 – 2022), Tzin Tsisou & Giorgos Kasapas maj 2023;

istoj poziciji u prosjeku od 2 do 5 godina, uz česte promjene u višoj hijerarhiji, ograničava pozitivne efekte u izgradnji institucionalnog znanja, operativnih kapaciteta i održivu efikasnost.

- Kontinuirana marljivost i posvećenost AFCOS kancelarije je istaknuta kao odlučujući pokretač koji omogućava realizaciju aktivnosti i nakon završetka perioda važenja Strategije

AFCOS kancelarija je, tokom implementacije Strategije, a i nakon toga, pokazala visok nivo posvećenosti, pri čemu su njenu aktivnu ulogu prepoznali i svi ključni akteri. Za vrijeme trajanja Strategije, službenici AFCOS kancelarije ostali su rigorozni i uporni u svojim naporima da sprovedu cjelokupne aktivnosti Strategije, uprkos poteškoćama koje su nastale bilo zbog neočekivanih okolnosti kao što je pandemija, bilo zbog eksternih slabosti i nedostataka.

Tokom intervjua zabilježen je visok stepen zadovoljstva saradnje svih ključnih aktera sa AFCOS kancelarijom, što je potvrđeno i podacima prikupljenim iz popunjenih upitnika, a što se može vidjeti na sljedećem grafikonu:



Takođe treba istaći da je i nakon završetka Strategije i tokom sprovođenja evaluacije, AFCOS kancelarija nastavila sa svim naporima da sprovede aktivnosti koje nisu završene. Kao rezultat, usvojena je izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u prvom kvartalu 2023. godine, donijeta

Uredba kojom se uređuje institucionalni okvir za funkcionisanje sistema za borbu protiv prevara i nepravilnosti u Crnoj Gori (kao dio sveobuhvatne Uredbe o bližem postupku organizacije indirektnog upravljanja sprovođenja finansijske podrške u okviru Instrumenta pretpristupne podrške Evropske unije (IPA III)), drugi Protokol o saradnji je potpisan sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, a obuke koje nisu realizovane, realizuju se kroz Twinning Light projekat „Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“. Dakle, većina mjera i aktivnosti Strategije je u ovom trenutku završena (stopa realizacije sada iznosi 90%), što predstavlja čvrste temelje za budućnost.

Dodatna vrijednost EU

- Strategija je osmišljena uzimajući u obzir nacionalne prioritete u pravcu pristupanja EU i dala je značajan doprinos u postavljanju čvrstog temelja za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori

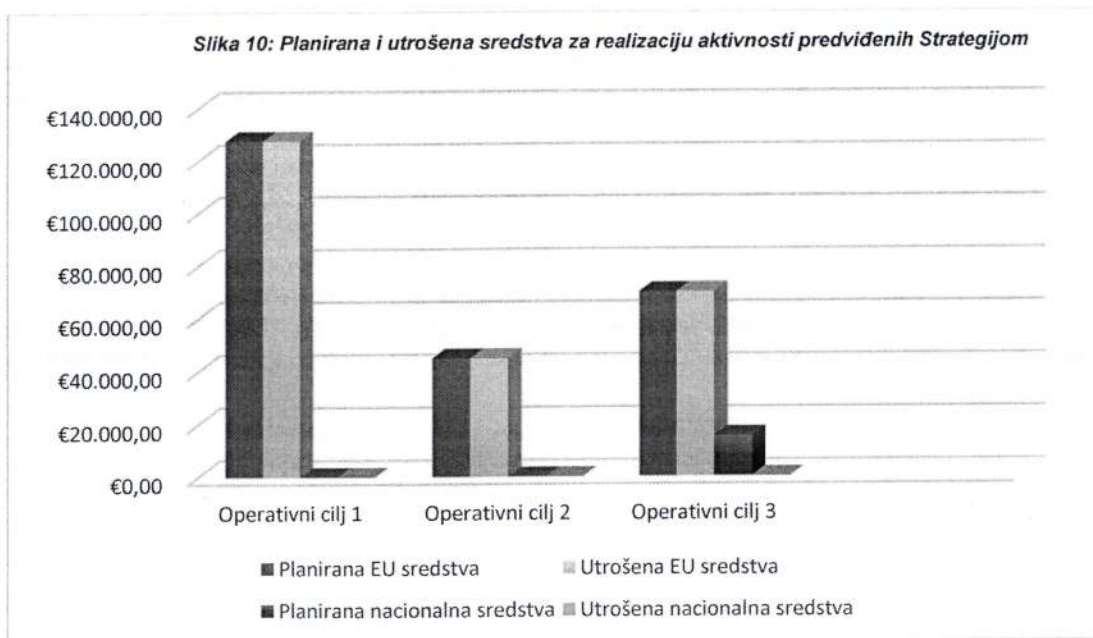
Evaluacija je pokazala da je logika intervencije Strategije zaista zasnovana na razumijevanju i principu da efikasna zaštita finansijskih interesa EU, kao dio šireg kompendijuma nacionalnih strateških prioriteta u okviru reformske agende na putu pridruživanja EU zahtijeva i a) adekvatni pravni i regulatorni okvir zajedno sa b) skupom aktivnosti koje se odnose na povećanje operativne efektivnosti i administrativnih kapaciteta. Nadalje, istaknuto je da je Strategija obuhvatila svaku fazu ciklusa borbe protiv prevara i uključila sve glavne prioritete oblasti identifikovane u Smjernicama EU o nacionalnim strategijama borbe protiv prevara, odnosno prevenciju, otkrivanje, upravljanje, izvještavanje, uključujući povraćaj sredstava i sankcije.

Prepoznat je i doprinos Strategije u intenziviranju napora u različitim prioritetnim oblastima prevencije, otkrivanja i krivičnog gonjenja, uz naglašenu činjenicu da je članstvo u EU nacionalni prioritet Crne Gore.

Uprkos doprinosu Strategije procesu stvaranja odgovarajućih uslova za efikasnu zaštitu finansijskih interesa EU, ima prostora za unapređenje, posebno u oblasti otkrivanja i prijavljivanja nepravilnosti i slučajeva prevara kroz dalje intenziviranje i sprovođenje obuka, planiranja i sprovođenja inicijativa za podizanje svijesti i stavljanje posebnog naglaska na sprovođenje procjene rizika od prevara prije izrade sljedeće strategije.

V OSVRT NA PLANIRANA I UTROŠENA FINANSIJSKA SREDSTVA ZA CJELOKUPAN PERIOD SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA

S aspekta utrošenih finansijskih sredstava za implementaciju aktivnosti predviđenih Strategijom nije moguće dati potpun finansijski pregled planiranih i utrošenih sredstava jer nije bilo odredbi za nacionalno finansiranje, niti sredstava opredijeljenih iz nacionalnog budžeta. Treba ukazati da su sredstva za realizaciju aktivnosti u potpunosti finansirana iz EU sredstava. Naime, AFCOS kancelarija je, kao organ zadužen za koordinaciju i implementaciju Strategije, aplicirala za nekoliko finansijskih instrumenata EU, koja su iskorištena kao izvori finansiranja i podrška za implementaciju određenih aktivnosti (Twining light projekti, program tehničke pomoći - TAIEX i instrument EK za poboljšanje upravljanja - SIGMA). Ovo se odnosi na angažovanje konsultanata koji su pomogli, kako u izradi procedura i nacionalnih dokumenata u cilju uspostavljanja adekvatnog pravnog okvira u oblasti zaštite finansijskih interesa EU, tako i u jačanju administrativnih kapaciteta kroz održavanje treninga/obuka u oblasti upravljanja nepravilnostima i prevarama. Gore navedeno naglašava da je finansiranje EU bilo od ključnog značaja za implementaciju Strategije i da će dosljednije budžetiranje tokom izrade naredne Strategije (2024-2027) doprinijeti izbjegavanju kašnjenja tokom implementacije i značajno poboljšati kapacitet AFCOS kancelarije za planiranje i isporuku očekivanih rezultata i ishoda.



VI PREPORUKE ZA NAREDNI CIKLUS PLANIRANJA POLITIKA

Završni izvještaj pokazao je da je značajan dio aktivnosti realizovan ili je u toku njihova realizacija, ali i da postoje aktivnosti koje zahtijevaju dodatne intervencije od institucija nosilaca ovih aktivnosti. Dodatno, one aktivnosti koje su uspješno realizovane nužno ne podrazumijevaju da ih ne treba predvidjeti i za naredni ciklus planiranja strateškog dokumenta, jer je riječ o kontinuiranim aktivnostima, odnosno jačanju administrativnih kapaciteta u oblasti zaštite finansijskih interesa EU.

Preporuke za naredni ciklus planiranja Strategije za za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU za period 2024–2027. godine su date kroz sami Evaluacioni izvještaj. Takođe za naredni period planiranja politika u oblasti zaštite finansijskih interesa EU treba posebno imati u vidu preporuke iz Izvještaja Evropske komisije za Crnu Goru za 2022 godinu, u kojem je u okviru poglavlja zaštite finansijskih interesa EU, između ostalog, navedeno sljedeće: „U pogledu usklađivanja sa *acqui-em*, izmjene i dopune Krivičnog zakonika Crne Gore su u pripremi, sa ciljem daljeg usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa tzv PIF Direktivom. Nacionalna kancelarija za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) poboljšava svoje kapacitete za borbu nepravilnosti i prevara, kako bi koordinirala AFCOS mrežu za zaštitu EU finansijskih interesa. Nova nacionalna strategija za borbu protiv prevara je u pripremi. Saradnja i razmena informacija sa Evropskom komisijom (OLAF) tokom istrage je nastavljena. U 2021. godini prijavljeno je šest slučajeva nepravilnosti, a pet u 2022. U maju 2022. AFCOS je podržao OLAF tokom kontrole na licu mesta. Međutim, Crna Gora treba da poveća svoje napore u daljem razvoju dosadašnje saradnje u istrage i prijavljivanje nepravilnosti²⁸.

Uzimajući u obzir nalaze evaluacije, izvedene zaključke i praktična razmatranja, preporuke za izradu, planiranje i implementaciju nove Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU za period 2024 – 2027 su sljedeće:

- 1) za izradu nove strategije neophodno je konsultovati sljedeća dokumenta koje je razvio OLAF: Smjernice za razvoj nacionalnih strategija za borbu protiv prevara i Praktični koraci ka izradi Nacionalne strategije za borbu protiv prevara. Iako navedena dokumenta nisu obavezna za države članice ili zemlje pristupnice, oni predstavljaju dobru praksu i rezultat su zajedničkog radnog procesa koji uključuje stručnjake iz država članica, OLAF-a i Evropske komisije iz službi odgovornih za evropske strukturne i Investicione fondove (ESIF). Naglasak treba staviti na pripremnu fazu, tokom kojih se vrši mapiranje trenutne situacije u zemlji u vezi sa postojećim mjerama protiv prevara s obzirom na sve faze ciklusa borbe protiv prevara, zajedno sa sveobuhvatnom procjenom rizika od prevara, sa ciljem da se osigura osnova za izgradnju čvrste strategije
- 2) Osmišljavanje i implementacija Strategije imaće značajnu korist od usvajanja jasnije i konkretnije teorije promjene. Teorija promjene predstavlja prezentaciju kako i zašto će složeni proces promjene uspjeti da pruži očekivane rezultate, pod određenim okolnostima. Temeljne komponente teorije promjene su neophodni resursi i inputi, željeni ishodi, analiza ključnih učesnika, aktivnosti koje će dovesti

²⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2022 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Communication on EU Enlargement policy -COM(2022) 528 final.

do ishoda, uzročno-posljedični odnosi između ishoda i aktivnosti, indikatori i temeljno obrazloženje. Formulisanje i usvajanje teorije promjene za naredni period omogućice više specifičnosti u vezi sa ciljevima, mjerama i aktivnostima, adekvatnim resursima i omogućavajućim uslovima prilikom izrade nove Strategije, kao i jasan okvir za provjeru prekretnica i održavanje kursa tokom praćenja i implementacije.

- 3) Kontinuitet u strateškoj orijentaciji takođe treba da bude prioritet nadgradnjom na ono što je već postignuto i prikupljanjem naučenih lekcija. Tokom procesa dizajniranja i identifikacije potencijalnih aktivnosti za novu strategiju, posebnu pažnju treba posvetiti inicijalno uključivanju svih aktivnosti koje nisu završene ili su djelimično sprovedene tokom perioda 2019 – 2022. Dodatno, nova Strategija mora se nadovezati na ono što je već postignuto, kroz definisanje neophodnih narednih koraka u svakoj identifikovanoj prioritetnoj oblasti, uz istovremeno rješavanje postojećih i potencijalnih budućih izazova i maksimalno iskorištavanje dostupnih mogućnosti
- 4) Adekvatan i sveobuhvatan skup "SMART" indikatora rezultata i ishoda mora biti komponenta nove Strategije. Uspostavljanje adekvatnog i sveobuhvatnog skupa indikatora rezultata i ishoda je neophodan preduslov za pravilan dizajn, implementaciju, praćenje i evaluaciju Strategije. U tom cilju date su korisne smjernice u okviru Metodologije za razvoj politike, izradu i praćenje strateških planskih dokumenata koju je donio Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore. Dokumentovanje rezultata sastoji se od mjerenja što je tačno isporučeno kroz implementaciju aktivnosti, dok rezultati predstavljaju očekivani rezultat, obično u vidu promjene koja se dogodila i koja je direktno povezana sa sprovedenom aktivnošću. Indikatori rezultata su povezani sa sprovedenim aktivnostima, a indikatori ishoda su u korelaciji sa ciljevima Strategije. Bez obzira na konačan set indikatora koji je uspostavljen, svi odabrani indikatori moraju biti SMART:
 - ✓ Specifični,
 - ✓ Mjerljivi,
 - ✓ Ostvarljivi,
 - ✓ Relevantni i
 - ✓ Vremenski ograničeni
- 5) Što se tiče indikatora ishoda, posebna pažnja se mora posvetiti identifikaciji i osiguranju adekvatnih i dostupnih izvora podataka, koji mogu biti ili postojeći skupovi podataka, npr. Zavod za statistiku Crne Gore, Godišnja izvaja o NAO AMD Godišnji izvještaji o napretku, itd. i/ili planirane intervencije u tu svrhu, kao što su istraživanja, kako bi se tačno definisale osnovne i krajnje vrijednosti
- 6) Dodatno usvajanje mjera za jačanje međuinstitucionalne saradnje u svakoj fazi ciklusa Strategije (konsultacije, izrada, implementacija, praćenje, evaluacija). Evaluacija je pokazala da postoji mnogo prostora za unaprjeđenje u oblasti međuinstitucionalne saradnje, kako kroz promovisanje i usvajanje efikasnih formalnih i neformalnih mehanizama i praksi saradnje, tako i kroz usvajanje mjera kao što su identifikacija potreba zainteresovanih strana tokom procesa kreiranja i načina na koji se one mogu zadovoljiti kroz implementaciju Strategije

- 7) Promovisanje sinergije sa institucijama i usvajanje najboljih praksi na nacionalnom nivou. Tokom intervjua identifikovane su dobre prakse koje prate članovi AFCOS sistema (npr. baner na sajtu Agencije za sprječavanje korupcije, na temu „prijavu korupciju“), koje bi se mogle dalje istražiti i možda usvojiti u okviru nove Strategije. Pored toga, još jedan nalaz evaluacije je da postoji prostor za unaprjeđenje saradnje u oblasti obuke (npr. sa Upravom za ljudske resurse) kako bi se promovisao prilagođeniji pristup potrebama ključnih ciljnih grupa u oblasti borbe protiv prevara
- 8) Implementirati aktivnosti za podsticanje vidljivosti AFCOS kancelarije i promovisati stvaranje zajedničkog razumijevanja o važnosti Nacionalne strategije za borbu protiv prevara. Nalazi i zaključci evaluacije ukazuju na slabu vidljivost i svijest kada je riječ o ulozi AFCOS kancelarije i njene odgovornosti, zajedno sa sveobuhvatnim doprinosom Strategije u zaštiti najboljih interesa zemlje u okviru procesa pristupanja EU. U tom cilju, preporučuje se osmišljavanje i implementacija sveobuhvatne komunikacione strategije i kampanje kao dijela sljedeće strategije, kako unutar javne uprave, tako i u pogledu svijesti javnosti o prevarama. U okviru ovog okvira, trebalo bi uvesti odredbe za formalno učešće AFCOS kancelarije na godišnjem sastanku Nadzornog odbora za IPA III, kako bi se poboljšala njena vidljivost kao nacionalnog tijela za koordinaciju protiv prevara i uspostavio godišnji mehanizam za izvještavanje na visokom nivou o glavnim dešavanjima u vezi sa upravljanjem nepravilnostima tokom programskog perioda IPA III
- 9) Investiranje u izgradnju kapaciteta ljudskih resursa IPA upravljačke strukture. Velika fluktuacija kadrova u IPA sistemu identifikovana je kao glavno usko grlo sa ozbiljnim reperkusijama na kontinuitet rada IPA sistema u Crnoj Gori. Uvođenje specifičnih mjera za povećanje i zadržavanje kvalifikovanog osoblja smatra se neophodnim za efikasnu zaštitu fondova EU na srednji i dugi rok.

U skladu sa gore navedenim, konkretne preporuke za institucije su:

Ministarstvu finansija (AFCOS kancelariji) preporučuje se:

- Nastaviti sa aktivnostima koordinacije pripreme, planiranja i izrade narednog strateškog dokumenta: Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU za period 2024–2027. godine; koristeći se i dokumentima koje je izradila Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF);
- Izraditi Sistemsku analizu rizika u oblasti sprječavanja od prevara i upravljanje nepravilnostima, koristeći se Metodologijom koju je izradila Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF);
- Uvrstiti navedenu sistemsku analizu u cjelokupan AFCOS sistem, (na nivou AFCOS kancelarije, institucija AFCOS mreže i finansijskog sistema upravljanja i kontrole IPA);
- Unaprjeđenje normativnog okvira u dijelu jasnog definisanja aktivnosti i nadležnosti institucija AFCOS sistema prilikom inspekcijskih posjeta OLAF-ovih istražitelja kod ekonomskih operatera u Crnoj Gori;

Ministarstvu pravde preporučuje se:

- Unaprjeđenje normativnog okvira u dijelu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva, Krivičnog zakonika Crne Gore sa tzv. PIF Direktivom, odnosno Direktivom (EU) 2017/1371 Evropskog parlamenta i Savjeta, od 5. jula 2017. o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa Unije krivičnopravnim sredstvima;

Upravi za ljudske resurse preporučuje se :

- Uvrstiti u program stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika poseban modul - oblast zaštite finansijskih sredstava EU kroz pitanja obuka o prijavljivanju nepravilnosti kroz elektronski sistem za prijavljivanje nepravilnosti (IMS softver), Analiza rizika od prevara i nepravilnosti, u skladu sa Metodologijom upravljanja rizicima od nepravilnosti i prevara koji je izradila Kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF)

Ministarstvu unutrašnjih poslova preporučuje se:

- Unaprjeđenje normativnog okvira u dijelu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa Direktivama EU u oblasti zaštite zviždača i korupcije.