

**Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite
finansijskih interesa Evropske unije 2025 - 2028**

Podgorica, 2025

Sadržaj

Sadržaj	2
Skraćenice	4
1. UVOD	6
1.1. Svrha donošenja strateškog dokumenta	6
1.2. Usklađenost sa nacionalnim strateškim dokumentima	6
1.3. Usklađenost sa obavezama iz pregovaračkog procesa između Crne Gore i Evropske unije	9
1.4. Nacionalna legislativa	10
1.5. EU legislativa	11
1.6. Institucionalni i zakonodavni okvir	12
1.7. Metodologija	13
1.8. Načelo rodne ravnopravnosti	13
1.9. Uticaj na životnu sredinu	15
2. TRENUTNO STANJE	15
2.1. Dostignuća i izazovi implementacije Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU 2019 – 2022	16
2.1.1. Glavni zaključci	16
2.1.2. Glavne preporuke za Strategiju 2025-2028	18
2.2. Rezultati Analize rizika od prevara	19
2.3. Rezultati PESTLE analize	23
2.4. Rezultati SWOT analize	25
2.5. Analiza zainteresovanih strana (stakeholdera)	25
2.5.1. Identifikovanje zainteresovanih strana	26
2.5.2. Mapa zainteresovanih strana	27
2.6. Analiza trenutnog stanja u svim fazama ciklusa borbe protiv nepravilnosti i prevara 30	30
2.6.1. Spriječavanje nepravilnosti i prevara	31
2.6.2. Otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti i prevara	32
2.6.3. Istraga prevara i krivično gonjenje	34
2.6.4. Povraćaj sredstava i sankcije	35
2.7. Drvo problema	38
3. VIZIJA, STRATEŠKI I OPERATIVNI CILJEVI	39
3.1. OBLAST 1: Pravni i institucionalni okvir	39
3.2. OBLAST 2: Koordinacija i saradnja	41
3.3. OBLAST 3: Prevencija prevara i nepravilnosti	42
3.4. OBLAST 4: Otkrivanje, postupanje i izvještavanje o nepravilnostima i sumnjama na prevare	43
3.5. OBLAST 5: Istraga prevara i krivično postupanje	45
3.6. OBLAST 6: Povraćaj sredstava i sankcije	45

4. FINANSIJAKI OKVIR ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE	45
5. KOMUNICIRANJE REFORMSKIH AKTIVNOSTI.....	46
6. AKCIONI PLAN ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE.....	46
7. PRAĆENJE I EVALUACIJA IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE.....	47
ANNEX "Pasoš indikatora"	48
AKCIONI PLAN 2025-2026	60

Skraćenice

RT	Revizorsko tijelo Crne Gore
AFCOS sistem	Sistem zaštite finansijskih interesa EU u okviru kojeg se vrši koordinacija pravnih, administrativnih i operativnih aktivnosti sa ciljem zaštite nacionalnog i budžeta EU.
AFCOS	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU u Direktoratu za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU, pri Ministarstvu finansija
AFCOS mreža	Institucije sistema zadužene za borbu protiv prevara, korupcije i drugih oblika nezakonitih aktivnosti: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, Poreska uprava, Uprava carina, Vrhovno državno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Revizorsko tijelo, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija.
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
Sporazumi	"Okvirni sporazum između Crne Gore, koju predstavlja Vlada Crne Gore, i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II)"; Finansijski okvirni sporazum o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore, koju predstavlja Vlada Crne Gore, o posebnim aranžmanima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA III)" i "Sporazum o pristupanju instrumentu između Evropske unije koju predstavlja Komisija i Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore o posebnim aranžmanima za sprovođenje podrške Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta za reforme i rast"
Finansijska uredba	Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. septembra 2024. godine o finansijskim pravilima koja se primjenjuju na opšti budžet Unije
IMS	Irregularity Management System - Softver za prijavljivanje nepravilnosti
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
IPA strukture	Strukture i institucije u sistemu upravljanja i kontrole u slučaju IPA II i IPA III sredstava
NAFS	Nacionalna strategija za borbu protiv prevara - Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2025 – 2028
NAO	Nacionalni službenik za ovjeravanje
OLAF	Evropska kancelarija za borbu protiv prevara
OLAF Uredba	Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. septembra 2013. godine o istragama koje sprovodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i o stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Evropskog parlamenta i Savjeta i Uredbe Savjeta (Euratom) br. 1074/1999
PACA	Primarni upravni ili sudski zaključak – procjena u pisanom obliku donijeta u prvom stepenu od strane nadležnog organa, bilo upravnog ili sudskog, na osnovu određenih činjenica koje ukazuju da je počinjena neka nepravilnost, bez obzira na mogućnost da ovaj zaključak kasnije bude revidiran ili povučen tokom daljeg toka upravnog ili sudskog postupka

PIF Direktiva **Direktiva (EU) 2017/1371** Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. jula 2017. godine o borbi protiv prevara koje ugrožavaju finansijske interese Unije putem krivičnog prava

1. UVOD

1.1. Svrha donošenja strateškog dokumenta

Zadatak država članica EU je da preduzmu sve neophodne mjere za borbu protiv prevara i drugih nezakonitih aktivnosti usmjerenih protiv finansijskih interesa EU i samim tim da ih štite na isti način kao što štite nacionalne finansijske interese. Shodno tome, prevencija, otkrivanje, istraživanje i sankcionisanje prevara predstavlja odgovornost svih institucija koje koriste ne samo sredstva iz nacionalnog budžeta, već i sredstva iz budžeta EU.

Crna Gora, kroz Poglavlje 32 – Finansijska kontrola, koje obuhvata četiri ključne oblasti: unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru, eksternu reviziju, zaštitu finansijskih interesa EU i zaštitu eura od falsifikovanja, nastoji da unaprijedi disciplinu i transparentnost u korišćenju javnih sredstava (nacionalnih i EU fondova) i osigura zaštitu finansijskih interesa EU.

Kao korisnica finansijskih sredstava iz IPA fondova, Crna Gora je dužna da uspostavi efikasan sistem za borbu protiv nepravilnosti i prevara u pretpristupnom periodu i da osigura zakonito i namjensko trošenje ovih sredstava. Ona su namijenjena podsticanju razvojnih ciljeva Crne Gore, kao i ubrzanju ekonomskog i društvenog rasta. Sva sredstva koja su nenamjenski ili nezakonito utrošena moraju biti vraćena iz nacionalnog budžeta Crne Gore u budžet EU.

Crna Gora je jasno odabrala strateški put ka evropskim integracijama, a dokument "Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji" precizno definiše obaveze koje je potrebno ispuniti kako bi se uspostavio optimalan institucionalni i zakonodavni okvir i postigli mjerljivi rezultati na evropskom putu.

U skladu s navedenim, u okviru ispunjavanja trećeg mjerila iz Poglavlja 32 – Finansijska kontrola, Crna Gora kontinuirano radi na unaprijeđenju i usklađivanju zakonodavstva u oblasti zaštite finansijskih interesa EU s *acquis communautaire*-om. AFCOS, kako je definisano u članu 12a OLAF Uredbe, prošla je kroz određene organizacione promjene i trenutno je uspostavljena u okviru Direktorata za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU, kao Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS pri Ministarstvu finansija. U okviru AFCOS sistema definiše se kao AFCOS.

Dodatno, neophodno je nastaviti rad na uspostavljanju odgovarajućeg i održivog pravnog i institucionalnog okvira, kojim će Crna Gora osigurati adekvatnu zaštitu finansijskih interesa EU. To podrazumijeva jasno definisane uloge svih nadležnih institucija uključenih u ovu oblast.

Usvajanjem *Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima radi zaštite finansijskih interesa Evropske unije 2025–2028* (Nacionalna strategija za borbu protiv prevara, u daljem tekstu „Strategija“), Crna Gora će pokazati svijest o vrijednostima EU i spremnost za borbu protiv svih oblika nepravilnosti i prevara. Takođe, time će potvrditi svoju posvećenost kontinuiranoj primjeni politike zaštite ne samo finansijskih interesa EU, već i nacionalnog budžeta, s ciljem da u bliskoj budućnosti postane ravnopravan partner državama članicama EU.

1.2. Usklađenost sa nacionalnim strateškim dokumentima

Kada je riječ o strateškom okviru Crne Gore, posebno je važno istaći da je ovo treći strateški dokument koji se odnosi na zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori. Shodno tome,

predstavlja rezultat zajedničkog napora svih relevantnih institucija uključenih u ovu oblast, koje svojim djelovanjem mogu doprinijeti efikasnijoj zaštiti finansijskih interesa EU.

Vlada Crne Gore je usvojila *Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima radi zaštite finansijskih interesa EU za period 2015–2017*, kao i *Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima radi zaštite finansijskih interesa EU 2019–2022*, koje su definisale prioritete i mjere za unaprijeđenje zaštite finansijskih interesa EU. Time je Crna Gora pokazala svoju spremnost i političku volju da osigura efikasnu zaštitu finansijskih interesa EU i uskladi nacionalno zakonodavstvo s relevantnim *acquis communautaire*-om. U tom kontekstu, Crna Gora je posvećena korišćenju svih raspoloživih kapaciteta u borbi protiv nepravilnosti i prevara povezanih s EU fondovima.

Sredinom 2024. godine, Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS je, u okviru Twinning Light projekta „*Dalje unapređenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU*“, pokrenula izradu nove *Strategije za period 2025–2028*, kao i pratećeg Akcionog plana. U razvoju ovog dokumenta uzeti su u obzir aspekti koji zahtijevaju unapređenje u narednom periodu, kao i procedure i prakse uspostavljene s ciljem jačanja zaštite finansijskih interesa EU u Crnoj Gori.

Nova Strategija biće usklađena s drugim strateškim dokumentima važnim za zaštitu finansijskih interesa EU, među kojima su:

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine prepoznaje borbu protiv organizovanog kriminala kao jedan od svojih ciljeva. U dokumentu se navodi da, uprkos dosadašnjim naporima, efikasna borba protiv korupcije i organizovanog kriminala i dalje predstavlja značajan izazov koji zahtijeva dodatne mjere.

S obzirom na to da organizovani kriminal može ugroziti i pravilno korišćenje sredstava iz EU fondova, nova Strategija će doprinijeti ostvarivanju ciljeva iz Nacionalne strategije održivog razvoja, posebno u okviru Strateškog cilja 2.3 – *Razvijanje države kao efikasne vladavine prava*, i mjere 2.3.2 – *Obezbjedjivanje uslova za eliminaciju korupcije, organizovanog kriminala i terorizma*.

U okviru ove mjere, kao indikator se navodi i „ukupna vrijednost dolazećih i odlazećih nezakonitih finansijskih tokova“, što može biti relevantno za zaštitu sredstava EU. Zbog toga je važno uspostaviti efikasnu saradnju među nadležnim institucijama, radi pravovremene razmjene informacija u borbi protiv svih oblika prevara, korupcije i nezakonitih aktivnosti.

Ova saradnja biće obezbijedjena i unaprijeđena kroz aktivnosti definisane u Akcionom planu nove Strategije, posebno kroz Operativni cilj broj 2.

Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore za 2024–2027

Jedan od ključnih prioriteta *Srednjoročnog programa rada Vlade 2024–2027* jeste: **„Crna Gora je država vladavine prava i kredibilan član EU i NATO-a.“** Crna Gora se trenutno nalazi u ključnoj fazi pregovora o pristupanju EU, a usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s evropskim *acquis*-om od suštinskog je značaja. Usvajanje nove Strategije planirano je u okviru drugog prioriteta: **„Stabilan finansijski i ekonomski sistem za bogatu državu i njene građane.“** Ovim strateškim ciljem predviđeno je jačanje javnih finansija i unapređenje finansijske discipline, što će doprinijeti snažnijem ekonomskom razvoju Crne Gore.

Program ekonomskih reformi 2025–2027

Ekonomski reformski program 2023–2025 predstavlja najvažniji dokument Crne Gore u ekonomskom dijalogu s EU i ključni strateški okvir za srednjoročno makroekonomsko i fiskalno planiranje. Ovaj program uključuje i agendu strukturnih reformi usmjerenih na uklanjanje prepreka ekonomskom rastu i jačanje konkurentnosti zemlje. Jedna od ključnih prepreka privrednom razvoju je korupcija i ugrožavanje finansijskih interesa EU. Nova Strategija će doprinijeti jačanju finansijske discipline i transparentnosti, čime će se podržati ciljevi definisani u *Program ekonomskih reformi 2025–2027*.

Takođe, jedna od prepreka ekonomskom rastu su finansijske prevare, zbog čega će *Strategija* doprinijeti ostvarenju glavnog strateškog cilja ekonomske politike Crne Gore: **"postizanje pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta koji će poboljšati kvalitet života svih građana."**

Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2025–2027

Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2025–2027 predstavlja sveobuhvatan strateški dokument koji prati reforme u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s evropskim *acquis*-om. Takođe, obuhvata reforme u strateškom okviru, koje se odnose na sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze proistekle iz članstva u EU u okviru svih 33 pregovaračka poglavlja, kao i na jačanje administrativnih kapaciteta institucija. Usvajanje nove Strategije planirano je kroz **Pregovaračko poglavlje 32 – Finansijska kontrola**, koje obuhvata oblast zaštite finansijskih interesa EU.

Ažurirani Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026

Jedna od oblasti u okviru strateškog cilja **"Finansijska kontrola"** jeste **"Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS)"**, koja predviđa izradu nove *Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima radi zaštite finansijskih interesa EU* za period 2025–2028, zajedno s pratećim Akcionim planom. Ova strategija će dodatno ojačati pravni okvir i unaprijediti kapacitete *AFCOS sistema*, čime će se osigurati efikasna zaštita finansijskih interesa EU u Crnoj Gori.

Strategija bi obuhvatila:

- razvoj metodologije analize rizika u oblasti upravljanja nepravilnostima,
- izradu komunikacione strategije u cilju unaprijeđenja saradnje između tijela *AFCOS sistema* i javnosti,
- sprovođenje obuka za jačanje kapaciteta relevantnih institucija.

Nova Strategija će imati sinergiju sa svim aktivnostima definisanim u Programu reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026, u okviru oblasti **"Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS)."**

Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024–2027

Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024–2027 predviđa formiranje finansijske policije. Kako bi se stvorilo povoljnije poslovno okruženje kroz prevenciju ilegalnog poslovanja i suzbijanje korupcije, *Ministarstvo finansija* će predložiti zakonsko rješenje koje će omogućiti formalne preduslove za osnivanje finansijske policije.

S obzirom na trenutnu decentralizaciju institucija nadležnih za kontrolu u ovoj oblasti, Vlada Crne Gore smatra da bi osnivanjem finansijske policije ovaj organ mogao efikasnije suzbijati korupciju na najvišem nivou, kao i sve oblike finansijskih malverzacija.

Uzimajući u obzir činjenicu da u mnogim državama članicama EU finansijska policija ima nadležnost za istrage prevara koje ugrožavaju finansijske interese EU, neophodno je da se saradnja između *AFCOS-a* i finansijske policije uspostavi već tokom njenog formiranja i izrade pravnih akata koji će regulisati njeno funkcionisanje.

Strategija borbe protiv korupcije 2024–2028

U skladu sa *PIF Direktivom*, korupcija se smatra oblikom prevare koja utiče na finansijske interese EU, zbog čega se *Strategija borbe protiv korupcije 2024–2028* posmatra kao dopuna novoj Strategiji. Osigurano je da se ove dvije strategije ne preklapaju, već da djeluju u istom pravcu i međusobno se nadopunjuju.

Strategija borbe protiv korupcije definiše:

- strateške pravce i ciljeve u borbi protiv korupcije,

- prioritetne mjere za uspostavljanje efikasnog sistema za suzbijanje korupcije u javnom i privatnom sektoru,
- uloge i odgovornosti svih subjekata, čime se postavlja osnova za razvoj održivog sistema za praćenje i procjenu nacionalnog odgovora na korupciju.

Takođe, Strategija borbe protiv korupcije 2024–2028 se zasniva na tri ključna elementa:

1. Efikasna primjena antikorupcijskih propisa
2. Prevencija, odnosno uklanjanje uslova koji omogućavaju nastanak i razvoj korupcije
3. Podizanje svijesti i edukacija javnosti radi jačanja podrške za sprovođenje strategije

Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma 2022–2025

Ova strategija ističe da su pranje novca i terorizam oblici organizovanog kriminala sa međunarodnim karakterom. Jedan od njenih ključnih operativnih ciljeva je: "Unaprijediti profesionalni razvoj i ojačati institucije radi povećanja saradnje i efikasnosti organa za sprovođenje zakona."

S obzirom na to da su organi za sprovođenje zakona ključni dio AFCOS sistema, sprovođenje ove strategije imaće pozitivan efekat na implementaciju nove Strategije. Takođe, budući da je pranje novca jedno od krivičnih djela koja mogu ugroziti finansijske interese EU, očekuje se da će postojati brojne sinergije između ove dvije strategije.

1.3. Usklađenost sa obavezama iz pregovaračkog procesa između Crne Gore i Evropske unije

Izveštaj Evropske komisije za 2023 i 2024. godinu (Montenegro 2023 Report, Montenegro 2024 Report)

U dijelu koji se odnosi na **Poglavlje 32: Finansijska kontrola**, Evropska komisija je konstatovala:

"Uz podršku EU-finansiranog Twinning projekta, AFCOS je unaprijedio kapacitete za borbu protiv nepravilnosti i prevara te poboljšao koordinaciju AFCOS mreže za zaštitu finansijskih interesa EU."

Izveštaj preporučuje da Crna Gora u narednom periodu:

- dodatno uskladi zakonodavstvo sa EU *acquis*-om u oblasti borbe protiv prevara koje utiču na finansijske interese EU,
- ojača koordinacione kapacitete AFCOS-a,
- usvoji izmjene **Krivičnog zakonika** i donese **novu nacionalnu strategiju za borbu protiv prevara**.

Pored toga, Evropska komisija naglašava da crnogorske institucije treba da nastavle sa:

- **jačanjem rezultata u prijavljivanju nepravilnosti,**
- **saradnjom sa OLAF-om** u istragama.

Saopštenje Evropske komisije o politici proširenja EU iz 2023. godine

U Komunikaciji Evropske komisije o politici proširenja EU iz 2023. godine istaknuto je da crnogorske vlasti treba da **pojačaju napore u borbi protiv pranja novca i finansijskog kriminala**.

Crna Gora je pokazala ohrabrujuće pomake u borbi protiv organizovanog kriminala, uključujući hapšenja visokih članova organizovanih kriminalnih grupa i visokih funkcionera u agencijama za sprovođenje zakona. Međutim, naglašena je potreba za **dosljednom i odlučnom borbom protiv infiltracije organizovanog kriminala u policiju i pravosuđe**.

Evropska komisija izražava zabrinutost zbog:

- **nedostatka osuđujućih presuda** u oblastima krijumčarenja duvana, pranja novca, trgovine ljudima i sajber kriminala,
- **veoma niskog nivoa oduzimanja imovine** stečene kriminalnim aktivnostima.

Iako je u 2022. godini povećan broj osuđujućih presuda za finansijske zločine, one su se **zasnivale isključivo na sporazumima o priznanju krivice**, što ukazuje na potrebu za jačanjem sudske prakse i efikasnijim procesuiranjem slučajeva.

Akcioni plan Komisije za borbu protiv prevara – revizija 2023

Evropska komisija je 2019. godine usvojila **Strategiju Komisije za borbu protiv prevara**, koja je usmjerena na zaštitu finansijskih interesa EU od prevara, korupcije i drugih namjernih nepravilnosti.

U 2023. godini ažuriran je **Akcioni plan** ove strategije, koji, između ostalog, uključuje aktivnosti za **jačanje zaštite sredstava pod indirektnim upravljanjem**. Ta sredstva su povjerena partnerskim organizacijama, ali **Komisija i dalje snosi odgovornost** i mora garantovati visok nivo njihove zaštite.

Zbog toga su **implementacioni partneri dužni da sistematski prijavljuju otkrivene prevare** Komisiji. U tom cilju, Komisija pruža **povećanu podršku i podizanje svijesti** među partnerima, uz insistiranje na njihovim zakonskim obavezama za saradnju.

Crna Gora, kao **zemlja korisnica IPA fondova**, takođe koristi **indirektno upravljanje**, što stvara sinergiju između ove strategije i Strategije za borbu protiv prevara.

1.4. Nacionalna legislativa

Okvirni sporazumi sa Evropskom komisijom

- **Zakon o potvrđivanju 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 prepristupne podrške (**IPA II**) („Službeni list CG – Međunarodni ugovori“, broj 5/15)
- **Zakon o potvrđivanju Okvirnog Finansijskog sporazuma o partnerstvu** između Crne Gore i Evropske komisije koju predstavlja Vlada Crne Gore o modelima sprovođenja finansijske pomoći EU Crnoj Gori u okviru Instrumenta za prepristupnu podršku (**IPA III**) („Službeni list CG - Međunarodni ugovori“, broj 6/22)

Članovi **50 i 51** ovih sporazuma propisuju **obavezu Crne Gore da štiti finansijske interese EU** i daju definicije koje treba primijeniti u tu svrhu.

- **Zakon o potvrđivanju Sporazuma o pristupanju Instrumentu** između Evropske unije koju predstavlja Komisija i Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore o posebnim aranžmanima za sprovođenje podrške Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta za Reforme i Rast („Službeni list CG - Međunarodni ugovori“, broj 2/25)

Članovi **9, 10, 11 i 12** ovog sporazuma propisuju **obavezu Crne Gore da štiti finansijske interese EU** i poboljšava efikasnost i efektivnost u kontekstu usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, gdje ključnu, koordinativnu ulogu, ima Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS u Ministarstvu finansija.

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

Član **76a** ovog zakona propisuje da Crna Gora, kao korisnik EU fondova, obezbjeđuje **indirektno upravljanje IPA fondovima** i zaštitu finansijskih interesa EU kroz **uspostavljanje sistema za prevenciju nepravilnosti i prevara** koji koordiniše **pravne, administrativne i operativne aktivnosti** i direktno sarađuje sa **OLAF-om** (*Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara*).

Odluka o izmjenama Odluke o osnivanju Koordinacionog tijela za praćenje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti radi zaštite finansijskih interesa EU (AFCOS mreža)

Ovom odlukom propisano je osnivanje Koordinacionog tijela, koje čine predstavnici različitih institucija, uključujući: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Upravu policije, Upravu prihoda i carina, Vrhovno državno tužilaštvo, Agenciju za sprječavanje korupcije, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija. U okviru ove odluke takođe su definisani zadaci ovih institucija.

Uredba o detaljnom procesu organizacije indirektnog upravljanja za sprovođenje finansijske pomoći Unije u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA III), poglavljem 9.2. propisuje zadatke AFCOS-a.

Dodatno, **Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija**, članom 14. precizira nadležnosti AFCOS-a.

Krivični zakonik Crne Gore

Crna Gora osigurava zaštitu finansijskih interesa EU kroz Krivični zakonik, koji je djelimično usklađen sa Direktivom (EU) 2017/1371 Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. jula 2017. godine o borbi protiv prevara koje štete finansijskim interesima EU putem krivičnog prava (PIF Direktiva).

Krivični zakonik sadrži definiciju prevare i krivične sankcije za izvršenje prevarnih radnji protiv finansijskih interesa EU.

1.5. EU legislativa

Član 325. Ugovora o funkcionisanju EU zahtijeva od država članica da štite finansijske interese Unije na isti način kao i nacionalne finansijske interese:

“1. Unija i države članice će se suprotstaviti prevari i svim drugim nezakonitim aktivnostima koje utiču na finansijske interese EU kroz mjere koje treba preduzeti u skladu s ovim članom, koje će djelovati kao odvraćanje i biti takve da pružaju efikasnu zaštitu u državama članicama, kao i u svim institucijama, tijelima, kancelarijama i agencijama Unije.

2. Države članice preduzimaju iste mjere za suzbijanje prevara koje pogađaju finansijske interese EU kao što preduzimaju za suzbijanje prevara koje pogađaju njihove finansijske interese.

3. Ne dovodeći u pitanje druge odredbe Ugovora, države članice će koordinirati svoje djelovanje u cilju zaštite finansijskih interesa EU od prevare. U tu svrhu organizovaće, zajedno sa Komisijom, blisku i redovnu saradnju između nadležnih organa”.

Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. septembra 2013. o istragama koje vodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. Uredbom (EU, Euratom) 2016/2030 Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. oktobra 2016. i Uredbom (EU, Euratom) 2020/2223 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. decembra 2020.) propisuje funkcije AFCOS-a i obavezu saradnje sa OLAF-om.

Uredba (EC, Euratom) br. 2988/1995 od 18. decembra 1995. godine o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice predviđa definiciju nepravilnosti i zajedničke odredbe u vezi sa administrativnim mjerama i kaznama koje treba primijeniti.

Uredba (EC, Euratom) br. 2185/1996 od 11. novembra 1996. odnosi se na provjere na licu mjesta i inspekcije koje sprovodi Komisija u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije od prevara i drugih nepravilnosti. Ona predviđa elemente koji se odnose na saradnju i koordinaciju između Komisije i država članica.

Uredba Savjeta (EU) 2017/1939 od 12. oktobra 2017. o sprovođenju poboljšane saradnje na uspostavljanju Kancelarije Evropskog javnog tužilaštva (EPPO) definiše funkcije i nadležnosti

EPPO-a. Evropski parlament i Savjet su 5. jula 2017. usvojili Direktivu (EU) 2017/1371 o borbi protiv prevare finansijskih interesa Unije putem krivičnog prava. Takozvana „PIF – Direktiva“ daje definiciju prevare i definiše krivične sankcije za sprovođenje krivičnih radnji protiv finansijskih interesa EU.

1.6. Institucionalni i zakonodavni okvir

U proteklih nekoliko godina učinjeni su značajni naponi na uspostavljanju institucionalnog i pravnog okvira za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori. U članu 76a Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti propisano je da Crna Gora, kao korisnik sredstava EU, obezbjeđuje indirektno upravljanje IPA fondovima i zaštitu finansijskih interesa EU uspostavljanjem sistema za sprječavanje nepravilnosti i prevara u okviru kojeg se vrši koordinacija, pravnih, administrativnih i operativnih aktivnosti, te direktno sarađuje sa OLAF-om. Međutim, odredbe člana 76a Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti su nejasne kako i od kojih elemenata treba formirati ovaj sistem zaštite finansijskih interesa EU.

Generalno, sistem zaštite finansijskih interesa EU treba da se sastoji od sledeća tri elementa:

- I. Tijela sistema za upravljanje i kontrolu EU fondova (u daljem tekstu: struktura za izvještavanje o nepravilnostima)
- II. Institucija sistema zaduženih za borbu protiv prevara, korupcije i drugih oblika nezakonitih aktivnosti: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, Poreska uprava, Uprava carina, Vrhovno državno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Revizorsko tijelo, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija (AFCOS mreža) i
- III. Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS (AFCOS)

I. Struktura za izvještavanje o nepravilnostima

IPA strukture tokom pretpristupnog perioda Crne Gore EU, koje uspostavlja korisnik IPA II/III za indirektno upravljanje sredstvima IPA II/III su sljedeće:

1. Nacionalni IPA koordinator (NIPAC);
2. Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO);
3. Upravljačka struktura koja se sastoji od Direkcije za upravljanje kontrolnim okvirom i nadgledanjem sistema i Direkcije za nacionalni fond i upravljanje računima;
4. Upravljačka tijela i posrednička tijela za finansijsko upravljanje/upravljanje politikom za IPA III i Jedinice za implementaciju projekta/Implementacione agencije/HOS kancelarija/CBC tijelo za IPA II;
5. Interna revizija EU fondova u javnom sektoru (u okviru Ministarstva finansija)

II. AFCOS mreža

Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje i vođenje politike prevencije i borbe protiv nepravilnosti radi zaštite finansijskih interesa EU (AFCOS mreža), propisano je formiranje Koordinacionog tijela koje čine predstavnici više institucija kao što su: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava prihoda i carina, Uprava policije, Vrhovno državno Tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Revizorsko tijelo, Ministarstvo evropskih poslova i Ministarstvo finansija. U okviru ove odluke propisani su i zadaci tih organa.

Kao što se može vidjeti, u okviru pomenutog Koordinacionog tijela nalaze se institucije koje su nezavisne i van IPA struktura i imaju drugačiju ulogu u zaštiti finansijskih interesa EU od IPA struktura.

U tom smislu, ove institucije nude specijalizovanu, stručnu podršku i olakšavaju razmjenu informacija sa strukturama za izvještavanje o nepravilnostima, posebno u složenim, potencijalno lažnim, slučajevima gdje odgovornosti i ovlaštenja možda nijesu jasno

razgraničeni. Pored toga, ovi organi nadležni su za doprinos procjeni rizika od nepravilnosti i prevara, predlaganje i učešće u sprovođenju djelotvornih mjera zaštite finansijskih interesa EU, kao i za koordinaciju procjene potreba za obukom u organu koji predstavljaju, te obavještavaju svoje kolege o dostupnim edukativnim aktivnostima koje se odnose na zaštitu finansijskih interesa EU.

III. Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS (AFCOS)

U skladu sa Okvirnim sporazumima, član 50., korisnik IPA II/III će odrediti AFCOS, radi omogućavanja efikasne saradnje i razmjene informacija, uključujući informacije operativne prirode, sa OLAF-om. Ovu obavezu Crna Gora je ispunila tako što je AFCOS pri Direktoratu za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU odredila kao Direkciju za zaštitu finansijskih interesa EU (AFCOS) pri Ministarstvu finansija. Na taj način je ispunjena i obaveza iz člana 12a Uredbe OLAF-a.

U pogledu svoje uloge, Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS-a predstavlja glavnu kontakt tačku za OLAF i osigurava efikasnu saradnju između Tijela sistema za upravljanje i kontrolu EU fondova i institucija sistema za borbu protiv prevara i drugih oblika nezakonitih aktivnosti, kao i razmjenu informacija, uključujući informacije sa OLAF-om.

Glavne obaveze Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS zasnovane na zahtjevima navedenim u Okvirnim sporazumima su sljedeće:

- kreiranje strategija za zaštitu finansijskih interesa EU;
- identifikovanje mogućih slabosti u sistemima korisnika IPA II/III za upravljanje fondovima Unije, uključujući pomoć IPA II/III;
- osiguravanje dovoljnog kapaciteta ljudskih resursa za ove zadatke, uključujući obuku službenika za prevenciju nepravilnosti i prevara;
- podržavanje saradnje između administracija korisnika IPA II/III, organa gonjenja i OLAF-a;
- dijeljenje informacija o nepravilnostima i slučajevima sumnje na prevaru, uključujući one identifikovane u revizijama i provjerama koje vrše Revizorsko tijelo, službe interne revizije, upravljačka struktura, upravljačka tijela i posrednička tijela, sa administracijom korisnika IPA II/III i OLAF-om;
- osiguravanje ispunjenja svih obaveza iz Uredbe (EC, Euratom) br. 883/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta, Uredbe Savjeta (Euratom, EC) br. 2988/1995 i Uredbe Savjeta (EC, Euratom) br. 2185/1996.

1.7. Metodologija

Ovaj nova Strategija za period 2025-2028. izrađena je u skladu sa „Metodologijom za izradu politika, izradu i praćenje sprovođenja strateških dokumenata” i „Smjernicama za pripremu strateških dokumenata” Generalnog sekretarijata Vlade, kao i „Smjernicama za izradu nacionalnih strategija za suzbijanje prevara na nacionalnom nivou” i „Smjernicama za borbu protiv prevara Nacionalne strategije” OLAF-a.

1.8. Načelo rodne ravnopravnosti

Rodno osjetljiv pristup u kreiranju i sprovođenju politika

Rodno osjetljiv pristup u kreiranju i sprovođenju politika je globalno prihvaćena strategija za promovisanje rodne ravnopravnosti. Integracija je pristup i alat za postizanje cilja rodne ravnopravnosti. U Crnoj Gori je usvojen Zakon o rodnoj ravnopravnosti koji zahtijeva da svi nacionalni strateški dokumenti uzmu u obzir aspekte rodne ravnopravnosti. U okviru ovog koncepta osigurano je da se dužna pažnja posveti rodnoj ravnopravnosti prilikom definisanja mjera i aktivnosti uključenih u Strategiju i Akcioni plan. U skladu sa Zakonom o rodnoj

ravnopravnosti, član 13a treba koristiti pri prevođenju ove Strategije na crnogorski rodno osjetljiv jezik.

Zakonski i strateški okvir

Integracija rodne ravnopravnosti u Strategiju za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori u skladu je sa:

- Zakonom o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore,
- Strategijom rodne ravnopravnosti Crne Gore (2023–2027),
- i EU standardima u okviru Poglavlja 23 i 32.

Rodna perspektiva, kao dio pristupa dobrom upravljanju i transparentnosti, doprinosi efikasnijoj zaštiti EU fondova i stvaranju inkluzivnog, pravednog i odgovornog sistema upravljanja.

Uzimanje u obzir rodne perspektive prilikom izrade Strategije

Tokom cijelog procesa razvoja ove Strategije, rodna ravnopravnost smatrana je sastavnim dijelom horizontalnih principa pravednog i svima dostupnog finansiranja EU. Između ostalog, to je uključivalo analizu situacije i razvoj ciljeva, indikatora i aktivnosti, uzimajući u obzir i horizontalne principe kao što su nediskriminacija na osnovu dobi, nediskriminacija na osnovu etničke pripadnosti, pravo osoba s invaliditetom na inkluziju, poštovanje temeljnih prava.

Rodna perspektiva djelimično je uzeta u obzir tokom razvoja nove Strategije:

- Posmatrano prije svega kroz **sastav radne grupe**

Od ukupno 18 članova radne grupe za izradu Strategije, 14 su žene (to je 78%), a 4 muškarca (to je 22%), što ukazuje na značajnu zastupljenost žena u procesu izrade dokumenta. Ovo je u korelaciji sa ukupnim karakteristikama zaposlenosti u javnom sektoru u Crnoj Gori, gdje 42% najviših rukovodećih pozicija zauzimaju žene¹ a još više na pozicijama operativnog nivoa, čiji su predstavnici obično učestvovali u razvoju ove Strategije. Ravnopravnija zastupljenost može doprinijeti uravnoteženijem sagledavanju potreba i prioriteta oba pola, iako sama brojčana dominacija jednog pola ne garantuje sistemsku integraciju rodne ravnopravnosti.

- **Anonimno prijavljivanje** nepravilnosti i sumnje na prevaru

Svaki član društva se podstiče da prijavi svaku sumnju na potencijalnu korupciju, nepravilnost ili prevaru ako vidi ili prepozna bilo kakvu nepravilnost u vezi sa korišćenjem sredstava EU. Ova vrsta prijavljivanja se vrši anonimno kako bi se zaštitio prijavitelj, tako da praćenje aspekata rodne ravnoteže u ovakvoj vrsti izvještavanja nije moguće

- **Prijavljivanje** nepravilnosti **od strane Strukture za izvještavanje o nepravilnostima**

Izvještavanje o slučajevima nepravilnosti i sumnji na prevaru od strane administrativnih tijela vrši se putem IT sistema Evropske Komisije – elektronski sistem za prijavu nepravilnosti (IMS). Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima koja prijavljuju nepravilnosti kroz IMS su Implementacione agencije, koje imenuju osobe za prijavljivanje, a kojima se na osnovu imenovanja dodjeljuje sertifikat i pravo pristupa IMS sistemu.

Statistički podaci o raspodjeli različitih prava pristupa sistemu izvještavanja po polu je sledeće:

Pravo kreatora izvještaja u IMS sistemu ima 8 osoba – 2 muškarca i 6 žena

Pravo menadžera u IMS sistemu ima 8 osoba – 3 muškarca i 5 žena

Pravo posmatrača u IMS sistemu imaju dvije osobe – 1 muškarac i 1 žena

¹ Sigma Monitoring Reports "Public administration in Montenegro 2024"

Takođe, treba istaći da IPA tijela, koja su odgovorna za upravljanje sredstvima EU, imenuju osobu koja se bavi nepravilnostima – Irregularity officer. U navedenim tijelima su imenovane 22 osobe, od kojih je 6 muškaraca i 16 žena.

- **Aktivnosti obuke**

Aktivnosti koje se bave jačanjem administrativnih kapaciteta u oblasti zaštite finansijskih interesa EU uključene su u Akcioni plan 2025-2026 ove Strategije. Trenutno uključene aktivnosti obuke ne adresiraju rodni aspekt, iako je svaka aktivnost izgradnje kapaciteta namijenjena svima koji rade u oblasti zaštite finansijskih interesa EU, bez obzira na pol. Statistički podaci o potrebama za obukom i pohađanju po polu bit će uključeni u predstojeći proces procjene rizika od prevare prije donošenja odluke o tačnim aktivnostima sljedećeg Akcionog Plana za 2027-2028.

Na osnovu gore-navedenih podataka nisu uočeni rizici i prepreke koje prističu iz pripadnosti određenom polu. Međutim, imajući u vidu da „Analiza rizika od prevara sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu realizacije projekata finansiranih iz IPA fondova“ nije sadržala rodno disagregirane podatke, planirano je da oni budu uključeni u narednu Analizu rizika koja je Akcionim planom predviđena za kraj 2026. godine. Na ovaj način rodno disagregirani podaci bit će prikupljeni i analizirani tokom srednjoročnog pregleda ove Strategije, na osnovu kojih bi se mogle identifikovati eventualne nejednakosti, a zatim definisale adekvatne aktivnosti koje će se uključiti u Akcioni Plan za 2027-2028. Takođe, kroz eventualno uključivanje eksperata iz oblasti rodne ravnopravnosti, sistematičnija primjena principa rodne ravnopravnosti će se koristiti za prilagođavanje Akcionog Plana za drugu polovinu perioda Strategije.

1.9. Uticaj na životnu sredinu

U skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, tokom izrade ove Strategije izvršena je procjena potrebe za strateškom procjenom uticaja na životnu sredinu. Uzimajući u obzir prirodu i sadržaj dokumenta, utvrđeno je da Strategija nema direktan ili indirektan uticaj na životnu sredinu, jer se njen obuhvat i mjere odnose prvenstveno na unaprjeđenje institucionalnih, normativnih i upravljačkih mehanizama u oblasti zaštite finansijskih interesa EU i prevencije nepravilnosti nastalih prilikom sprovođenja projekata finansiranih iz EU fondova.

Takođe, prilikom izrade Strategije uzeti su u obzir ciljevi Evropskog zelenog plana (European Green Deal), uključujući:

- Postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine,
- Očuvanje biodiverziteta i ekosistema,
- Podršku cirkularnoj ekonomiji, i
- Smanjenje zagađenja u svim sektorima

ali obzirom na to da Strategija ne predviđa fizičke intervencije u prostoru, niti donošenje konkretnih planskih dokumenata koji bi mogli proizvesti efekte na životnu sredinu (zdravlje ljudi, biodiverzitet, prirodne resurse, materijalna dobra, kulturno nasljeđe i pejzaž itd.), utvrđeno je da nije potrebno sprovođenje pune strateške procjene uticaja, u skladu s važećim propisima i metodološkim kriterijumima. Ovu procjenu je sproveo radni tim za izradu Strategije.

Bez obzira na to, načela održivosti, dobrog upravljanja i odgovornosti prema javnim resursima su ugrađena u sve ciljeve i mjere Strategije, čime se indirektno doprinosi i ciljevima zaštite životne sredine i održivog razvoja.

2. TRENUTNO STANJE

Ovo poglavlje obuhvata trenutno stanje u oblasti zaštite finansijskih interesa EU u Crnoj Gori u trenutku izrade Strategije. Obuhvata pregled ključnih postignuća iz implementacije

prethodne strategije, glavne zaključke iz izvještaja o naknadnoj evaluaciji prethodne strategije (Strategija 2019 – 2022) i pregled analize rizika od prevare koju je pripremila Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS kako bi se identifikovala područja koja zahtijevaju dodatnu pažnju i korektivne mjere. Ovo poglavlje sadrži i zaključke iz PESTLE i SWOT analize. Nakon toga, analiza obuhvata čitav ciklus borbe protiv prevara i podijeljena je na njegove glavne komponente definisane Smjernicama EK o nacionalnim strategijama za borbu protiv prevara – prevencija, otkrivanje, istraga i krivično gonjenje, povraćaj i sankcije. Konačno, urađena je analiza zainteresovanih strana i naglašena je važnost koordinacije i saradnje unutar čitavog AFCOS sistema.

2.1. Dostignuća i izazovi implementacije Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU 2019 – 2022.

U 2023. godini izvršena je eksterna ex-post evaluacija implementacije Strategije 2019 – 2022. Glavni zaključci ex-post evaluacije uključuju pregled postignuća i uspjeha u implementaciji Strategije 2019-2022, kao i osvrt na izazove sa kojima se suočavaju tokom pojedinih faza implementacije navedene strategije. Dodatno, navode se preporuke koje treba uzeti u obzir prilikom razvoja nove Strategije. Oba aspekta su detaljnije opisana u sljedeća dva pododjeljka.

2.1.1. Glavni zaključci

Strategiju 2019-2022 usvojila je Vlada Crne Gore kao glavni strateški dokument koji sadrži prioritete i ciljeve Crne Gore u odgovarajućim oblastima politike zaštite finansijskih interesa EU, kao i mjere za njihovo postizanje. Strateški cilj „Osigurati efikasnu zaštitu finansijskih interesa EU jačanjem AFCOS sistema u Crnoj Gori u oblasti upravljanja nepravilnostima“ podijeljen je na tri operativna cilja:



1) Unaprijeđenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog zakonskog okvira i međuinstitucionalne saradnje organa AFCOS sistema



2) Unaprijeđenje rada organa tijela za izvještavanje o nepravilnostima u oblasti upravljanja nepravilnostima (prevencija, otkrivanje, tretman i prijavljivanje nepravilnosti)



3) Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema

U okviru ova 3 operativna cilja, razrađeno je 20 aktivnosti i konstatovano je da je 14 aktivnosti (70%) realizovano, 2 aktivnosti (10%) djelimično realizovane, a 4 aktivnosti (20%) nisu realizovane.

• Dostignuća

Ukupna stopa implementacije Strategije 2019-2022 je izračunata na 70%, što se generalno može smatrati prepoznatljivim dostignućem.



Detaljna analiza realizovanih aktivnosti po operativnim ciljevima ukazuje na sljedeće:

- kada je u pitanju prvi operativni cilj, realizovane su dvije važne aktivnosti koje se odnose na neophodne promjene zakonske osnove. Naime, donešena je Odluka o obrazovanju AFCOS mreže u Crnoj Gori i razrađene su interne procedure za rad AFCOS;
- aktivnosti koje se odnose na drugi operativni cilj su u potpunosti realizovane, a zahtijevale su prevashodno učešće Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS i Tijela sistema za upravljanje i kontrolu EU fondova u unapređenju operativnih zadataka vezanih za izvještavanje i upravljanje nepravilnostima. Tako su uvedeni novi alati i poboljšane procedure, započeta digitalizacija prijavljivanja, razvijena metodologija upravljanja rizicima nepravilnosti i prevara, izrađene smjernice o nepravilnostima, izvršeno ažuriranje Priručnika o procedurama za prijavu nepravilnosti, kao i kreirana e-mail adresa za anonimne prijave;
- sve aktivnosti koje su predviđene trećim operativnim ciljem su implementirane. Ex-post evaluacija je pokazala da je usvojen sistemski pristup u identifikaciji potreba za obukom i osmišljavanju programa obuke, a u okviru Twinning Light projekta „Jačanje kapaciteta AFCOS sistema“ koji je pokrenula Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS, izvršena je analiza potreba za obukom u institucijama zaduženim za zaštitu finansijskih interesa EU i razvijen program obuke za 2019-2021.

Konstatovano je da je Strategija 2019-2022 uspješno implementirana na zadovoljavajući način, posebno aktivnosti koje se odnose na operativne zadatke AFCOS-a i Strukture za izvještavanje o nepravilnostima.

Takođe, treba priznati sposobnost AFCOS-a da privuče dodatna finansijska sredstva van državnog budžeta Crne Gore. Na ovaj način se podstiče razmjena stručnosti i iskustva, a aktivnosti se, gdje je to izvodljivo, sprovode brže i efikasnije.

• Izazovi

Međutim, 30% aktivnosti u okviru Strategije 2019-2022 nisu realizovane (4 aktivnosti), a 2 aktivnosti su realizovane samo djelimično.

Ovo je uključivalo:

- nisu usvojene određene izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (izmjene su usvojene nakon isteka perioda implementacije Strategije, tačnije u martu 2023. godine);

- nije usvojena Uredba o institucionalnom okviru za funkcionisanje sistema za suzbijanje prevara i nepravilnosti (AFCOS sistem) u Crnoj Gori i nije usvojena Odluka o uspostavljanju AFCOS mreže na način kako je izrađena u okviru Twinning Light projekta „Razvoj kapaciteta za AFCOS u Crnoj Gori“;
- djelimično je realizovano potpisivanje protokola o saradnji između Ministarstva finansija i odabranih tijela AFCOS mreže (Revizorsko tijelo, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Državno tužilaštvo) radi jačanja međuinstitucionalne saradnje. Trenutno su potpisana 2 Protokola o saradnji – sa Revizorskim tijelom i Ministarstvom unutrašnjih poslova.

Glavni izazovi u realizaciji gore navedenih aktivnosti bili su nedostatak političke podrške zakonodavnim promjenama, što je dalje rezultiralo nedostatkom volje za saradnjom među institucijama. U zemlji je postojala stalna politička nestabilnost u vremenskom periodu Strategije 2019-2022, što je odlagalo planirane zakonske i administrativne reforme. Promjene političkog rukovodstva i ministara u vladi često su praćene promjenama u najvišem i srednjem rukovodstvu organa javne uprave. Institucionalni kontinuitet i timska motivacija u različitim institucijama, uključujući IPA strukturu, pretrpjeli su štetu i rezultirali visokim stopama fluktuacije tokom posljednjih godina.

Još jedan neočekivani izazov bilo je izbijanje pandemije COVID-a, što se poklopilo s planom aktivnosti za izvođenje obuka, koje su zbog toga morale biti odgođene, a što je uticalo na određeno kašnjenje u implementaciji Strategije 2019-2022.

2.1.2. Glavne preporuke za Strategiju 2025-2028

Glavne preporuke razvijene tokom ex-post evaluacije za novu Strategiju uključuju različite aspekte planiranja i dizajna strateškog dokumenta.



Sa metodološkog aspekta - preporučeno je konsultovati OLAF-ove dokumente „Smjernice za nacionalne strategije suzbijanja prevara“ i „Praktični koraci za izradu Nacionalne strategije suzbijanja prevara“, kao i primijeniti teoriju principa promjene i razviti set SMART indikatora rezultata i ishoda.

Što se tiče sadržaja – glavne preporuke za novu Strategiju uključivale su primjenu kontinuiranog pristupa nadogradnje postignutih rezultata, prikupljanjem i korišćenjem naučenih lekcija. Kao ključni elementi uspjeha istaknuta su dva faktora – vidljivost i promocija zajedničkog razumijevanja važnosti izrade Strategije i pravilna međuinstitucionalna saradnja

u svakoj fazi ciklusa Strategije – konsultacije, dizajn, implementacija, praćenje i evaluacija. Takođe, savjetovana je razmjena najboljih praksi među institucijama na nacionalnom nivou i razvoj standardizovanih obrazaca i dokumenata, a naglašen je i značaj ulaganja u jačanje ljudskih resursa IPA upravljačke strukture. Neki od prijedloga su već uzeti u obzir u fazi planiranja i priprema za proces razvoja ove Strategije. Drugi su uključeni u dizajn i razvoj nove Strategije.

Na primjer, pomenuta OLAF-ova dokumenta za izradu strategija su korištena i za strukturu i za sadržaj Strategije, dok su principi Teorije promjene primijenjeni kroz usklađenost sa smjernicama crnogorskih strateških dokumenata.

Takođe, u skladu sa najboljim praksama opisanim u pomenutim OLAF-ovim dokumentima, prije započinjanja procesa izrade Strategije, Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS je izvršila sveobuhvatnu procjenu rizika od prevara (vidjeti Poglavlje 2.2.). Ova analiza omogućava uvid u efikasnost finansijskog sistema upravljanja i kontrole u strukturama za izvještavanje o nepravilnostima i identifikuje oblasti koje zahtijevaju dodatnu pažnju i korektivne mjere. Takođe, omogućava kontinuirano praćenje performansi i efikasnosti kontrolnih mehanizama kako bi se osiguralo da se sredstva EU koriste na transparentan, odgovoran i efikasan način, te tako predstavlja početnu bazu za izradu efikasne nacionalne Strategije za borbu protiv prevara. Dodatno, prilikom izrade Akcionog plana 2025-2026, razvijen je set indikatora učinka i rezultata (vidjeti Poglavlje 3) i uzete su u obzir aktivnosti koje nijesu sprovedene ili su sprovedene samo djelimično u vremenskom periodu prethodne Strategije 2019-2020.

Međuinstitucionalna saradnja je unaprijeđena stvaranjem Radne grupe i vrijednim inputom dobijenim od različitih institucija AFCOS sistema, što ukazuje da će one aktivno učestvovati u implementaciji nove Strategije.

Takođe, treba napomenuti da je saradnja između Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS i Uprave za ljudske resurse Crne Gore, kako se navodi u ex-post evaluaciji, već aktivno uspostavljena i rezultirala je prvim IPA obukama o nepravilnostima u periodu 2024 – 2025. godine.²

Naglasak na obukama i jačanju ljudskih kapaciteta je ključan, jer visoka fluktuacija službenika dovodi do gubitka institucionalne memorije i kontinuiteta znanja unutar IPA strukturnih fondova. Ovo negativno utiče na uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja nepravilnostima, koji uključuje sveobuhvatne preventivne aktivnosti i odgovarajuće vještine za otkrivanje, istraživanje i povraćaj neopravdano plaćenih sredstava. Ako strukturi i administraciji IPA fondova nedostaju resursi, malo je vjerovatno da će uspostaviti čvrst i potpuno operativan sistem u svim institucijama uključenim u zaštitu finansijskih interesa EU. Važno je obezbijediti nesmetano funkcionisanje IPA sistema bez obzira na fluktuaciju kadrova, kroz adekvatne procese zamjene, kao i imenovanje novih osoba koje će biti zadužene za ovu oblast.

Shodno navedenom je i predviđeno dalje jačanje kapaciteta službenika u institucijama koje učestvuju u zaštiti finansijskih interesa EU u vezi sa nepravilnostima i upravljanjem prevarama i korišćenjem IMS-a, kroz niz aktivnosti kao što su: ažuriranje programa i planova obuke; materijala za obuku; seminara i obuka o upravljanju nepravilnostima i prevarama.

2.2. Rezultati Analize rizika od prevara

Zakonodavstvo Evropske unije definiše prevaru kao namjernu povredu koja je, ili bi mogla biti, štetna za budžet EU. Zbog toga je zajednička odgovornost svih država članica i zemalja kandidata da se aktivno bore protiv prevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje ugrožavaju finansijske interese Unije. U tom kontekstu, procjena rizika, a posebno procjena rizika od

² IPA obuka o nepravilnostima koju su održali predstavnici AFCOS ureda u novembru 2024.; Kroz TA projekat PPF sa NIPAC kancelarijom kao i kroz TA projekat sa Upravljačkom strukturom, planirane su obuke iz oblasti nepravilnosti za 2025. godinu, kako bi se podigla svest o ovoj specifičnoj IPA oblasti i važnosti zaštite finansijskih interesa EU.

prevara, uključujući ranjivost na korupciju i sukobe interesa, od suštinskog je značaja za identifikaciju najslabijih tačaka u sistemu i prepoznavanje oblasti koje treba poboljšati. Stoga, procjena rizika od prevara, zajedno sa statističkom analizom podataka o nepravilnostima i sumnjama na prevare u realizaciji projekata finansiranih iz budžeta EU, predstavlja osnovu za razvoj svake nacionalne strategije u borbi protiv prevara.

U pripremnoj fazi nove Strategije izvršena je Analiza rizika od prevara³ koja daje uvid u efikasnost finansijskog sistema upravljanja i kontrole u strukturama za izvještavanje o nepravilnostima i identifikuje oblasti koje zahtijevaju dodatnu pažnju i korektivne mjere. Zasnovana je na statističkoj analizi slučajeva prijavljenih putem IMS-a, kao i na samoprocjeni izloženosti rizicima od prevara koje vrše sve institucije u okviru AFCOS sistema koristeći objedinjeni alat razvijen u skladu sa smjernicama EK⁴.

Procijenjeni su rizici od prevare za one poslovne procese implementacije EU fondova koji su najrizičniji sa stanovišta vršenja prevare – to jest prilikom procesa gdje se donose finansijske odluke i gdje pojedinci imaju odlučujuću ulogu u donošenju odluka. Ovi poslovni procesi za IPA strukture su identifikovani kao:

- **selekcija projekata**, koja uključuje rangiranje projektnih prijava prema određenim kriterijumima i donošenje odluke o tome koji će kandidati dobiti sredstva iz EU fondova;
- **realizacija i verifikacija projekata**, sa posebnim akcentom na postupke javnih nabavki koje sprovode korisnici grantova EU fondova i troškove radova koji se finansiraju iz EU fondova;
- **sertifikacija i plaćanje** – proces provjere koju vrši menadžment možda neće pružiti adekvatnu sigurnost da prevara nije počinjena;
- **direktna nabavka** – nabavka finansirana sredstvima EU koja se sprovodi za potrebe tijela sistema upravljanja i kontrole.

Institucije sistema zadužene za borbu protiv prevara, korupcije i drugih oblika nezakonitih aktivnosti (AFCOS mreža) izvršila je procjenu rizika od prevara u okviru sistemskog alata za procjenu rizika. Ovaj alat sadrži unaprijed identifikovane najčešće rizike, strukturisane prema fazama ciklusa upravljanja nepravilnostima – prevencija, otkrivanje, postupanje, prijavljivanje, sankcionisanje i povraćaj. Njihov zadatak je bio da identifikuju sistemske rizike, izvještavaju o sprovedenim kontrolama za njihovo ublažavanje i predlažu dodatne kontrole za dalje smanjenje preostalih (rezidualnih) rizika.

Analiza rizika je usvojena odlukom Vlade Crne Gore u julu 2024. godine i služi kao osnova za razvoj ove Strategije sa prilagođenim, specifičnim i ciljanim, akcijama u oblasti zaštite finansijskih interesa EU.

Glavni identifikovani rizici i preporučene mjere za novu Strategiju su:

1. Ljudski resursi

- Neadekvatno planiranje i odlasci zaposlenih na bolje plaćene poslove mogu dovesti do preopterećenja postojećih zaposlenih, kao i kašnjenja i grešaka u procesu upravljanja nepravilnostima;
- Neotkrivanje i nepravilna klasifikacija nepravilnosti zbog nepoznavanja propisa, nedostatka iskustva i smanjene saradnje među službenicima
 - ✓ Izrada procjene potrebnih kadrova, popunjavanje upražnjenih radnih mjesta i usvajanje Strategije razvoja ljudskih resursa na institucionalnom nivou, te podizanje svijesti i obuka o nepravilnostima u cijelom sistemu zaštite finansijskih interesa EU;

³ "Analiza rizika od prevara sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu realizacije projekata finansiranih iz IPA fondova", usvojena odlukom Vlade Crne Gore u julu 2024. godine

⁴ EC Guidelines "Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures" of June 2014, Ref. EGESIF 14-0021-00 16/06/2014

- ✓ Kreiranje novog Kataloga i Plana obuka. Direkcija za upravljanje ljudskim resursima, u saradnji sa Direkcijom za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS, treba da uključi modul obuke o prevarama i nepravilnostima koje se javljaju tokom realizacije IPA projekata, korišćenju IMS-a, upravljanju rizikom od prevara i drugim korisnim temama iz ove oblasti.

2. Pravna osnova i komunikacija

- Neadekvatna provjera dvostrukog finansiranja EU projekata, zbog nepostojanja jedinstvene baze EU projekata, što može dovesti do zloupotrebe, uz finansiranje iz više izvora
 - ✓ Stvaranje jedinstvene elektronske baze podataka projekata finansiranih iz podrške EU i omogućavanje pristupa istoj službenicima IPA strukture koji rade na provjeravanju dvostrukog finansiranja. Uvođenje u Priručnik o procedurama obaveze službenika IPA strukture da vrše ovu vrstu kontrole.
- Uloga i zadaci pojedinih institucija izvan IPA strukture u pogledu zaštite finansijskih interesa EU su nejasni, što može dovesti do otežane komunikacije među njima, a samim tim i do smanjenja efikasnosti u borbi protiv prevara i nepravilnosti
 - ✓ Potpisivanje Protokola o saradnji sa Vrhovnim državnim tužilaštvom i kreiranje jasnih procedura o dužnostima svih institucija AFCOS mreže, sa naglaskom na slučaj dolaska OLAF-ovih istražitelja u kontrolu privrednih subjekata u Crnoj Gori.
- Zbog nedovoljne prepoznatljivosti uloge AFCOS-a u javnosti, nedovoljnog povjerenja u institucije ili nepoznavanja mehanizma prijave sumnji na nepravilnost anonimnim putem, potencijalni prijavitelji nisu skloni prijaviti nepravilnosti, odnosno sumnje na prevaru, ili ne pružaju adekvatne informacije kako bi se mogao započeti postupak utvrđivanja nepravilnosti
 - ✓ Izrada Komunikacione strategije, izrada brošura i letaka za informisanje javnosti s primjerima prevara i nepravilnosti i drugim važnim informacijama.
- Zbog nedovoljno uspostavljenog zakonskog okvira, koji se, između ostalog, manifestuje i u neadekvatnom opisu krivičnog djela, nemoguće je efikasno procesuirati slučajeve sumnje na prevaru na štetu finansijskih interesa EU. Rezultat navedenog može se negativno odraziti kako na državni budžet, tako i na ugled države
 - ✓ Potrebno je preduzeti niz aktivnosti kako bi se izvršila analiza usklađenosti relevantnih zakona, podzakonskih akata i drugih odredbi sa tzv. PIF direktivom. Na osnovu rezultata analize utvrditi potrebu unapređenja zakonskog okvira u cilju usklađivanja Krivičnog zakonika Crne Gore sa Direktivom o PIF-u, odnosno donošenja izmjena postojećih propisa.
- Provjera povezanosti lica u pogledu sukoba interesa, kada je u pitanju sprovođenje kontrola na licu mjesta, nije adekvatna i može dovesti do prihvatanja neopravdanih troškova i drugih nepravilnosti
 - ✓ Propisivanje postupka komunikacije između IPA struktura radi provjere povezanosti lica koja vrše kontrolu na licu mjesta sa licima koja su predmet kontrole, prije službenog izdavanja ovlašćenog obrasca za sprovođenje kontrole. Uvođenje u procedure Izjave da lica koja vrše kontrole i lica čiji je rad predmet kontrole nisu povezana.

3. Kultura organizacije

- Nedostatak etičkih vrijednosti i svijesti o odgovornosti među zaposlenima može dovesti do sukoba interesa i prevare
 - ✓ Imenovanje službenika odgovornog za praćenje primjenu Etičkog kodeksa, promovisanje etičkog ponašanja i rješavanje pritužbi na neetičko ponašanje. Ovdje treba napomenuti da na nivou svakog IPA tijela postoji jedna osoba, koja nadgleda oblast upravljanja ljudskim resursima kroz

dodijeljeni opis posla, a njeni specifični zadaci uključuju i implementaciju Etičkog kodeksa.

Ovi rizici su utvrđeni na osnovu obrade statističkih podataka iz Elektronskog sistema za prijavljivanje nepravilnosti (IMS), koji su predstavljeni po kriterijumima u pomenutoj Analizi rizika, a u odnosu na svaki kriterijum pojedinačno, donijeta su određena zapažanja, to jest zaključci:

- Ukupan broj prijavljenih nepravilnosti (77) pokazuje da je Crna Gora uspostavila solidan revizorski trag u zaštiti finansijskih interesa EU i mehanizam kontrole sredstava iz pretpristupnih fondova. Međutim, poslednji PIF Dokument otkriva da je Crna Gora statistički neprepoznatljiva zbog malog broja prijavljenih nepravilnosti i njihovog iznosa. U relativnim brojkama (s obzirom na veličinu i broj stanovnika), poređenje je negativno čak i u odnosu na države slične veličine i broja stanovnika.
- Finansijski iznos prijavljenih nepravilnosti po komponentama je takođe veoma nizak, što ukazuje da Struktura za izvještavanje o nepravilnostima nije u potpunosti efikasna da otkrije i utvrdi nepravilnost.
- Većinu nepravilnosti otkriva Revizorsko tijelo, što ukazuje na značajan prostor za unapređenje kapaciteta službenika Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u efikasnijem otkrivanju i identifikaciji slučajeva nepravilnosti.
- Statistička analiza prijavljenih nepravilnosti pokazuje da se najveći broj nepravilnosti utvrđuje neposredno prije i nakon plaćanja, što ukazuje na slabost preventivnih mehanizama. Potrebno je raditi na jačanju otkrivanja nepravilnosti prije plaćanja kako bi se smanjila potreba za povraćajem sredstava, što bi takođe smanjilo troškove iz nacionalnog budžeta.
- Ipak, primjetno je da je veliki broj nepravilnosti utvrđen administrativnom kontrolom, što pokazuje da Implementacione agencije svakodnevno obavljaju svoj posao na odgovarajući način. Takođe, razlozi za sprovođenje kontrola su raznovrsni, ukazujući na fleksibilnost i adaptivnost Implementacionih agencija, koje koriste različite pristupe prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja.
- Iako je statistička baza za ocjenu sistema upravljanja i kontrole mala, može se zaključiti da tijela koja sprovode kontrolu to rade na zadovoljavajući način, koristeći različite metode.
- Kada analiziramo statističku bazu sa aspekta vrste počinjenih nepravilnosti, uviđamo da je najčešća nepravilnost neprihvatljivi trošak, tačnije da proizvod, vrsta, projekat i/ili aktivnost ne ispunjavaju uslove za pomoć. Ovo podrazumijeva da korisnici najčešće nisu dovoljno upoznati sa procedurama pravilnog korišćenja dobijenih sredstava, pa je u ovom dijelu potrebna dodatna podrška od strane Jedinica za implementaciju projekata PIU, kako bi se dobijena sredstva implementirala na efikasniji način, što bi imalo pozitivan finansijski efekat, kako na same korisnike, tako i na budžet.
- Uvidom u statističke podatke dobijene iz IMS vezane za stopu povraćaja (29% za EU i 39% za nacionalni dio sredstava), zaključuje se da je ovo značajan procenat, međutim potrebno je raditi na unapređenju procesa povraćaja, pogotovo imajući u vidu da ukoliko Implementaciona agencija/NAO ne uspije u predviđenom roku vratiti sredstva od korisnika kao bi bila vraćena Evropskoj komisiji, ona će biti nadoknađena iz sredstava državnog budžeta. Dakle, napredak u ovoj oblasti imao bi direktan pozitivan finansijski uticaj, kroz smanjenje tereta za državni budžet.
- Na osnovu podataka o počinocima nepravilnosti, evidentno je da su pravna lica, posebno DOO, odgovorna za većinu nepravilnosti, što ukazuje na potrebu pojačanih kontrola i dodatne obuke kako bi se smanjio rizik od prevara/nepravilnosti. Istovremeno, ni tijela javne uprave nisu u potpunosti imuna na nepravilnosti, pa je neophodno dalje promovisanje etike i integriteta među državnim službenicima.
- Značajno kašnjenje u prijavljivanju nepravilnosti u odnosu na propisane rokove ukazuje na potrebu za dodatnim obukama, unapređenjem procedura i jačanjem

kapaciteta Implementacionih agencija, kako bi se osiguralo poštovanje procedura i pravovremeno utvrđivanje i prijavljivanje nepravilnosti, što je ključno za sam koncept zaštite finansijskih interesa EU, a posljedično i nacionalnog budžeta.

- Administrativne greške s minimalnim finansijskim uticajem više se ne prijavljuju kao nepravilnosti, već se evidentiraju u posebne registre, kako bi se izbjeglo narušavanje statističkih podataka i osiguralo postojanje pisanog traga. Ova preporuka Evropske komisije doprinosi tačnijem prikazu statističkih podataka o nepravilnostima.
- Nizak broj prijavljenih nepravilnosti od strane PIU naglašava potrebu za dodatnim obukama i poboljšanom komunikacijom kako bi se povećala svijest o značaju efikasnosti u prijavljivanju nepravilnosti, što je ključno za reputaciju, transparentnost i odgovornost u sprovođenju projekata u Crnoj Gori tokom pretpristupne faze evropskih integracija.
- Budući da od 77 prijavljenih nepravilnosti, postoje samo 3 slučaja potencijalne prevare postoji rizik od neprijavljivanja prevara usljed samog neprepoznavanja ovog fenomena. Ovo je pokazala i analiza samoprocjene gdje uz veliki broj ponudjenih i detaljno razradjenih kontrolnih mehanizama za sistem od prevara veliki broj institucija nije ni prepoznao elemente potencijalne prevare odnosno i pored ponuđenih tzv. indikatora upozorenja nije prepoznao potencijalne rizike. Dakle, sama Analiza je ukazala na potrebu za dodatnom edukacijom u oblasti ne samo nepravilnosti već i oblasti rizika, pa bi se ova oblast/edukacija morala naći u narednoj Strategiji.

2.3. Rezultati PESTLE analize

PESTLE analiza sprovedena je od strane Direkcije za zaštitu finansijskih interesa/AFCOS krajem 2024. godine, a glavni rezultati ove analize sažeti su u sledećoj matrici.

Kriterijum	Snage i mogućnosti	Slabosti, izazovi i rizici
1. Političko okruženje	Snažna posvećenost integraciji u EU, poštovanje preuzetih međunarodnih obaveza i regionalna saradnja. Zajednička orijentacija ka ekonomskom oporavku, socijalnoj pravdi i inkluzivnom tržištu rada. Unapređenje regionalne saradnje i razvijanje dobrosusjedskih odnosa.	Politička nestabilnost.
2. Ekonomsko okruženje	Razvijen strateški okvir. Očuvana makroekonomska stabilnost i stabilnost finansijskog sistema. Povoljan geografski položaj i veliki prirodni potencijal. Dostupnost EU sredstava koja pomažu jačanju javne uprave, infrastrukture, zaštite životne sredine, obrazovanja, zdravlja i pravde, a koja su namijenjena podršci ekonomskim, političkim i socijalnim reformama sa ciljem ubrzanja procesa EU integracija.	Nedovoljno diversifikovana ekonomska struktura sa prekomjernom zavisnošću od turizma kao glavnog pokretača privrede. Visok nivo javnog duga. Nedovoljan rast stranih direktnih investicija. Nedovoljna iskorišćenost ljudskih resursa. Nedovoljno obučeni kadar za specifične zadatke, uključujući implementaciju projekata finansiranih iz EU fondova. Regionalne razlike u indeksu razvoja.

		Visok nivo nezaposlenosti.
3. Socijalno okruženje (demografija, obrazovanje, zdravlje, socijalna zaštita)	Relativno stabilna demografska ravnoteža. Investicije u obrazovni kadar, razvoj i unaprijeđenje obrazovanja na odgovarajućem nivou. Orijentacija ka jačanju kapitalnih ulaganja u zdravlje. Povećanje izdvajanja za socijalnu zaštitu.	Migracije, naročito emigracija mladih u zapadnoevropske zemlje. Mladi često odlaze u potrazi za boljim ekonomskim prilikama, što doprinosi problemu "odliva mozgova". Depopulacija i starenje stanovništva utiču na radnu snagu i opterećuju socijalni sistem. Nedovoljna digitalizacija zdravstvenog sistema. Domaćinstva u sjevernim regionima i ruralnim područjima i dalje imaju povećanu vjerovatnoću siromaštva i lošije tržišne ishode od onih u centralnim djelovima Crne Gore i priobalnom regionu.
4. Tehnološko okruženje	Digitalna transformacija i tehnološko okruženje u Crnoj Gori postaju sve važniji faktori razvoja zemlje, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Inicijative usmjerene na poboljšanje digitalne infrastrukture, uvođenje inovativnih tehnologija i poboljšanje usluga u oblastima e-uprave, obrazovanja, zdravlja i privrede. Napredan proces strateške infrastrukture (Strategije pametne specijalizacije i Strategija digitalne transformacije). Postojanje relativno razvijene IT zajednice.	Lošija digitalna infrastruktura u ruralnim područjima. Nedovoljno razvijene digitalne veštine u široj populaciji. U pogledu zaštite finansijskih interesa EU, slaba je uključenost službenika u korišćenje IMS-a (Sistem za upravljanje nepravilnostima), digitalne platforme za prijavu nepravilnosti.
5. Regulatorno i institucionalno okruženje	Napredan proces usvajanja EU acquis-a u relevantnim poglavljima. Razvijena infrastruktura javne uprave.	Nedovoljna usklađenost sa EU regulativama. Nedovoljna efikasnost u funkcionisanju tijela javne uprave. Nedovoljno angažovanje institucija u oblasti zaštite finansijskih interesa EU.
6. Ekološko okruženje	Jasno izražena strateška posvećenost ekološki prihvatljivom ekonomskom razvoju. Prepoznata kao ekološka zemlja. Usvojena Strategija održivog razvoja do 2030. godine.	Nekontrolisana urbanizacija i prekomjerna gradnja utiču na nivo industrijskog zagađenja, otpadnih voda, kao i neadekvatno upravljanje otpadom. Problem zagađenje životne sredine i energetska efikasnost. Nedovoljna upotreba obnovljivih izvora energije.

2.4. Rezultati SWOT analize

SWOT analiza sprovedena je od strane Direkcije za zaštitu finansijskih interesa/AFCOS krajem 2024. godine, a glavni rezultati ove analize sažeti su u sledećoj matrici:

Snage • Crna Gora ima značajnu podršku iz EU fondova, što može ojačati kapacitet zemlje za zaštitu finansijskih interesa. • Neupitna posvećenost političkih struktura pristupanju i članstvu u EU, kao i ispunjavanju obaveza kroz članstvo u NATO i drugim međunarodnim organizacijama. • Postojanje institucija odgovornih za borbu protiv korupcije i upravljanje EU fondovima. • Razvijeni sistemi za praćenje i izveštavanje o korišćenju EU fondova, kao i izveštavanje o nepravilno potrošenim sredstvima.	Slabosti • Visoki stepen korupcije može oslabiti povjerenje u institucije i otežati zaštitu finansijskih interesa. • Nedovoljna obuka službenika koji upravljaju EU fondovima može dovesti do grešaka i nepravilnog korišćenja EU fondova. • Neadekvatna pravna osnova u vezi sa zaštitom finansijskih interesa EU. • Nedovoljno razvijeni postupci vezani za ovu oblast i neusaglašenost sa EU regulativama. • Nedovoljno znanje službenika van IPA struktura o procesima i problemima vezanim za korišćenje IPA fondova. • Česte promjene i fluktuacija službenika koji se bave ovom oblašću.
Mogućnosti • Mogućnost jačanja transparentnosti kroz digitalizaciju i razvoj komunikacionih strategija. • Investiranje u obuku može poboljšati kapacitet institucija za zaštitu finansijskih interesa. • Mogućnost jačanja saradnje sa EU kroz korišćenje fondova kroz različite programe i projekte dostupne zemljama kandidatima za članstvo. • Saradnja sa državama članicama koje imaju dobro uspostavljene sisteme zaštite finansijskih interesa. • EU fondovi pružaju Crnoj Gori mogućnost da ubrza ekonomski razvoj, smanji regionalne razlike, poboljša infrastrukturu i poveća konkurentnost tržišta.	Prijetnje • Politička nestabilnost i promjene političke situacije mogu uticati na dosljednost i implementaciju mjera. • Nizak nivo podrške i uključenosti institucija sistema u proces zaštite finansijskih interesa EU i svijesti o važnosti ovih pitanja za dalje pregovaračke procese. • Cyber napadi i gubitak dokumenata.

2.5. Analiza zainteresovanih strana (stakeholdera)

U kontekstu implementacije nove Strategije, neophodno je razmotriti mjesto i ulogu zainteresovanih strana, koje će igrati ključnu ulogu u ovom procesu, a od čijeg uspjeha će najviše zavisiti postizanje definisanih ciljeva u narednom periodu. Ova analiza daje uvid u to

koji akteri, u ciklusu borbe protiv prevara, moraju biti uključeni u razvoj i implementaciju ove Strategije.

2.5.1. Identifikovanje zainteresovanih strana

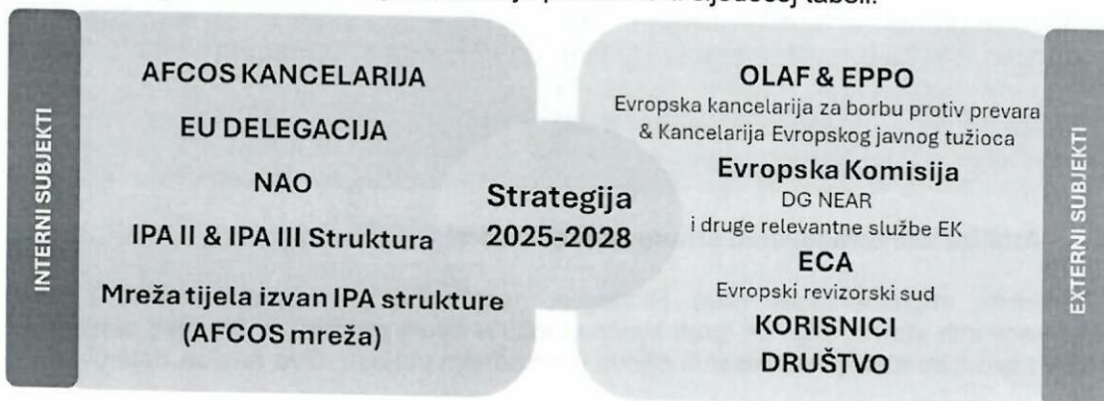
Ministarstvo finansija igra ključnu ulogu u promociji i zaštiti finansijskih interesa EU, unutar njega je uspostavljena Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS kao glavno koordinaciono tijelo AFCOS sistema u Crnoj Gori i kontakt tačka za OLAF. Shodno svojim nadležnostima, Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS je operativni nosilac politike zaštite finansijskih interesa EU u Crnoj Gori i u tom kontekstu odgovorna je za koordinaciju procesa razvoja, implementacije i praćenja Strategije u saradnji sa svim zainteresovanim stranama.

Posebno je važno naglasiti da, u kontekstu implementacije ove Strategije, pored Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU /AFCOS, posebnu ulogu igraju sledeće institucije AFCOS sistema:

- Tijela sistema za upravljanje i kontrolu EU fondova (struktura za izveštavanje o nepravilnostima)
- Institucija sistema zaduženih za borbu protiv prevara, korupcije i drugih oblika nezakonitih aktivnosti: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, Poreska uprava, Uprava carina, Vrhovno državno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Revizorsko tijelo, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija (AFCOS mreža). Ove institucije pružaju specijalizovanu stručnu podršku i olakšavaju razmjenu informacija sa IPA strukturama, posebno u složenim i slučajevima potencijalne prevare u kojima nadležnosti i ovlašćenja možda nisu jasno razgraničena. Pored toga, ove institucije su odgovorne za doprinos u procjeni rizika od prevara i nepravilnosti, predlaganje i učešće u implementaciji efektivnih mjera za zaštitu finansijskih interesa EU, kao i za koordinaciju procjene potreba za obukom u institucijama koje predstavljaju i informišu svoje kolege o dostupnim edukativnim aktivnostima koje se odnose na zaštitu finansijskih interesa EU.
- Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS (AFCOS)

Takođe, identifikovane su i druge nezavisne institucije kao zainteresovane strane - na nacionalnom nivou to su: Direktorat za politiku javnih nabavki; Centralna harmonizacijska jedinica i Direkcija za budžetsku inspekciju, a na EU nivou su: OLAF; EPPO; službe Evropske komisije i Evropski revizorski sud.

Za potrebe razvoja ove Strategije, sve zainteresovane strane su grupisane u dvije kategorije – interni subjekti i eksterni subjekti, a što je prikazano u sljedećoj tabeli:



Interni subjekti su institucije i organizacije AFCOS sistema, koje su direktno uključene u razvoj i implementaciju Strategije i njenog Akcionog plana.

Eksterni subjekti su institucije i organizacije u odnosu na koje tijela AFCOS sistema imaju određene obaveze vezano za zaštitu finansijskih interesa EU. Izvođači, korisnici projekata finansiranih EU sredstvima, poreski obveznici EU i Crne Gore, kao i crnogorsko društvo uopšte, takode su smatrani zainteresovanim stranama u odnosu na Strategiju, iako nisu direktno odgovorni za njenu implementaciju i ispunjavanje zadataka iz njenog Akcionog plana.

2.5.2. Mapa zainteresovanih strana

U ovom poglavlju izvršena je procjena svih identifikovanih zainteresovanih strana. Prvo je sprovedena procjena, kako bi se odredio nivo interesa i potencijalnog uticaja svake zainteresovane strane. Ocjena je data na skali od 1 do 5, gde je 1 najniža, a 5 najviša ocjena, kao što je prikazano u sljedećoj tabeli.

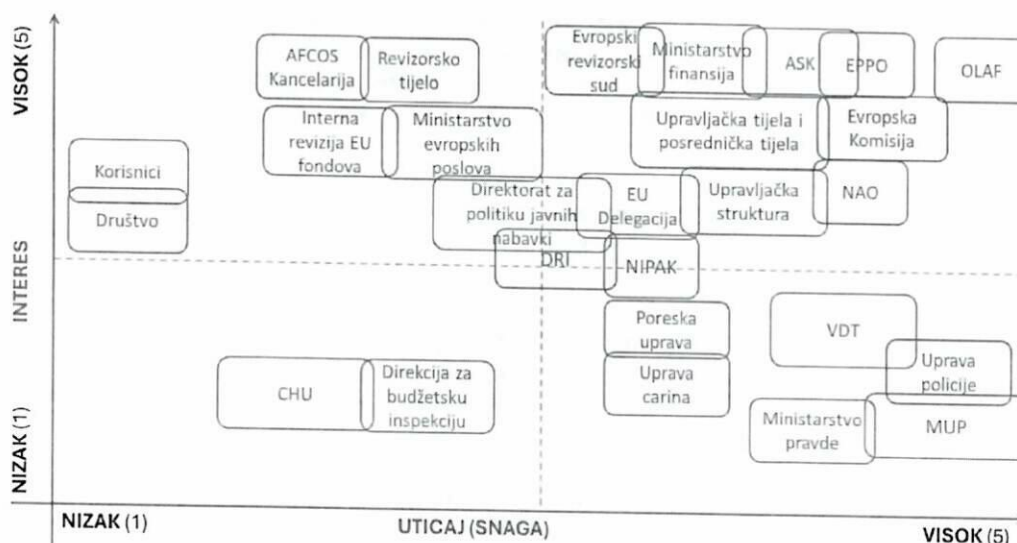
Zainteresovana strana	Veza sa strateškim dokumentom	Interes (1-5)	Uticaj (1-5)
Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS	Koordinacija razvoja i implementacije Strategije u Crnoj Gori	5	2
EU Delegacija - Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori	Nadzor i upravljanje EU fondovima (IPA) u Crnoj Gori, sa stavom o nultoj toleranciji prema prevarama	4	4
<i>IPA II / IPA III Strukture:</i>			
NIPAC - Nacionalni IPA Koordinator	Odgovoran za cjelokupno strateško planiranje, koordinaciju programiranja, praćenje implementacije, evaluaciju i izvještavanje o IPA pomoći i saradnji sa Evropskom komisijom u vezi sa korišćenjem EU fondova	3	4
NAO – Nacionalni službenik za ovjeravanje	Odgovoran za upravljanje IPA računima i finansijskim transakcijama i efikasno funkcionisanje sistema unutrašnje kontrole: prijem, kontrolisanje i konsolidaciju izvještaja o nepravilnostima u upravljanju i korišćenju EU fondova	4	4
Struktura za upravljanje (uključujući NAO i Direkciju za nacionalni fond i upravljanje računima)	Usostavljanje sistema unutrašnje kontrole za IPA fondove, razvoj unutrašnjih procedura i distribuciju informacija, definisanje zahtjeva za izvještavanje o nepravilnostima i sumnjama na prevaru	4	4
Posrednička tijela za finansijsko ili političko upravljanje za IPA III	Kontrola pravilne upotrebe EU fondova vršenjem provjera i kontrola na nivou izvođača/korisnika grantova, uključujući kontrole na licu mjesta, identifikovanje neopravdanih izdataka i/ili prevarnih radnji	5	4
Interna revizija EU fondova u javnom sektoru	Centralizovana jedinica za internu reviziju unutar Ministarstva finansija koja obavlja revizije EU fondova	4	2
<i>Institucije sistema zadužene za borbu protiv prevara, korupcije i drugih oblika nezakonitih aktivnosti:</i>			
Ministarstvo pravde	Član koordinacionog tijela za nadgledanje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU – AFCOS mreža	2	4
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Član koordinacionog tiela za nadgledanje i upravljanje politikom prevencije i borbe	2	5

Zainteresovana strana	Veza sa strateškim dokumentom	Interes (1-5)	Uticaj (1-5)
	protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU – AFCOS mreža		
Uprava policije	Član koordinacionog tijela za nadgledanje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU – AFCOS mreža	2	5
Poreska uprava	Član koordinacionog tijela za nadgledanje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU – AFCOS mreža	2	4
Uprava carina	Član koordinacionog tijela za nadgledanje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU – AFCOS mreža	2	4
Vrhovno državno tužilaštvo	Član koordinacionog tijela za nadgledanje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU – AFCOS mreža	2	5
Agencija za borbu protiv korupcije	Član koordinacionog tijela za nadgledanje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU-AFCOS mreža	5	4
Revizorsko tijelo	Eksterni revizor nakon završetka drugih nacionalnih kontrola za upravljanje indirektnim EU fondovima, identifikovanje preostalih nepravilnosti i/ili potencijalnih prevara. Takođe, član AFCOS mreže	5	2
Ministarstvo finansija	Operativni nosilac odgovornosti za planiranje i zaštitu kako nacionalnog budžeta tako i budžeta EU, kao i za koordinaciju procesa razvoja Strategije	5	3
<i>Ostala tijela koja imaju interese i uticaj u vezi sa ovom Strategijom:</i>			
Ministarstvo evropskih poslova	Odgovorno za upravljanje i koordinaciju procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji	4	2
Direktorat za politiku javnih nabavki	Nadzor nad primjenom odgovarajuće legislative i sprovođenje kontrola nabavki	4	3
Centralna harmonizacijska jedinica	Zadužena za koordinaciju uspostavljanja i razvoja sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru	2	2
Direkcija za budžetsku inspekciju	Obavlja inspekcijski nadzor nad primjenom zakonodavstva o platama zaposlenih u javnom sektoru, finansiranju lokalne samouprave i budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti	2	2
Državna revizorska institucija	Nezavisna, vrhovna institucija za reviziju koja vrši profesionalnu kontrolu budžetskih rashoda i upravljanja državnom imovinom. Budući da je finansiranje od strane EU takođe dio državnog budžeta Crne Gore, Državna revizorska institucija u svojim	3	3

Zainteresovana strana	Veza sa strateškim dokumentom	Interes (1-5)	Uticaj (1-5)
	finansijskim revizijama i revizijama efikasnosti pokriva i EU finansiranje. U vezi sa zaštitom finansijskih interesa EU, AFCOS stoga može koristiti rezultate njihove revizije za procjenu rizika.		
<i>Institucije na nivou EU</i>			
OLAF – Evropska kancelarija za borbu protiv prevara	Radi na zaštiti finansijskih interesa EU u zemljama članicama i kandidatima, prima izvještaje o nepravilnostima putem IMS-a i vrši nezavisne administrativne istrage	5	5
EPPO – Evropska kancelarija javnog tužioca	Nezavisno tijelo Evropske unije koje je odgovorno za istragu i krivično gonjenje ozbiljnih prekršaja koji utiču na finansijske interese EU, kao što su prevara, korupcija, i zloupotreba EU sredstava. Ima ovlaštenje da istražuje i procesuirati prekršaje protiv EU budžeta, kako na teritoriji članica EU, tako i u zemljama koje su u procesu pristupanja EU	5	4
Evropska komisija (DG NEAR, DG AGRI, druge službe)	Dodjeljuje pretprijetna sredstva unutar višegodišnjeg finansijskog okvira, a odgovornost je Crne Gore kao korisnika za pravilno upravljanje tim fondovima	5	4
ECA – Evropski revizorski sud	Izvršavanje nezavisnih eksternih revizija za cijelu potrošnju budžeta EU, uključujući pretprijetne fondove	5	3
<i>Ostali subjekti povezani sa ovom Strategijom:</i>			
Korisnici	Izvođači, korisnici projekata finansiranih EU sredstvima	3	1
Društvo	Crnogorsko društvo uopšte, poreski obveznici EU i Crne Gore	3	1

Naime izvršena klasifikacija zainteresovanih strana pomaže u njihovom grupisanju prema interesu i uticaju u oblasti zaštite finansijskih interesa EU. Ova klasifikacija pomaže u identifikovanju ključnih zainteresovanih strana kojima bi trebalo dodijeliti glavne zadatke i aktivnosti u sklopu Strategije, a kako bi se izbjeglo dodjeljivanje nepotrebnih zadataka i aktivnosti tijelima koja nisu dovoljno angažovana i/ili u stanju da implementiraju aktivnosti u zadatim rokovima i sa potrebnom posvećenošću.

Interes – Uticaj matrica zainteresovanih strana



Na ovaj način, identifikovane su ciljne grupe Strategije i kreirane aktivnosti za njihovo uključivanje u implementaciju Akcionog plana. Može se zaključiti da institucije sa najvećim interesovanjem za razvoj Strategije i zaštitu finansijskih interesa EU nisu uvijek najuticajnije u implementaciji ključnih aktivnosti potrebnih za pravilnu zaštitu, kako EU, tako i nacionalnih javnih sredstava. Važno je napomenuti da u matrici nema mnogo institucija sa niskim interesovanjem i/ili niskim uticajem u odnosu na Strategiju, zbog činjenice da su potencijalni akteri koji nemaju direktnu odgovornost i doprinos Strategiji (kao što su izvođači/korisnici EU sredstava, poreski obveznici EU i Crne Gore, kao i crnogorsko društvo uopšte) isključeni iz ove analize, kako je već pomenuto u poglavlju 2.5.1.

2.6. Analiza trenutnog stanja u svim fazama ciklusa borbe protiv nepravilnosti i prevara

Smjernice EK o nacionalnim strategijama za borbu protiv prevara propisuju da Strategija treba da razmotri svaku fazu ciklusa u borbi protiv prevara:



U cilju usklađivanja sa navedenim smjernicama, izvršena je analiza trenutnog stanja u okviru svake faze ciklusa borbe protiv nepravilnosti i prevara.

2.6.1. Spriječavanje nepravilnosti i prevara

Spriječavanje prevara i nepravilnosti uključuje, između ostalog i:

- jačanje administrativnih kapaciteta institucija koji učestvuju u zaštiti finansijskih interesa EU;
- održavanje efikasnog upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara;
- rad na efikasnoj komunikaciji i podizanju svijesti javnosti;
- promovisanje etike i integriteta u javnoj upravi;
- zaštitu zviždača.

• Jačanje administrativnih kapaciteta institucija koji učestvuju u zaštiti finansijskih interesa EU

Jačanje administrativnih kapaciteta odnosi se na sistematsko planiranje aktivnosti obuke, čiji je cilj unaprijeđenje znanja i vještina potrebnih za efikasno i efektivno obavljanje dodijeljenih funkcija i zadataka (npr. poznavanje zakonskog okvira i procedura u vezi sa upravljanjem i implementacijom IPA II i IPA III, prepoznavanje indikatora za detekciju nepravilnosti i prevara itd.) tako da predstavlja važan faktor u borbi protiv nepravilnosti i prevara.

Sistematski pristup jačanju administrativnih kapaciteta institucija koji učestvuju u zaštiti finansijskih interesa EU uključuje:

- sprovođenje analize potreba za obukom na nivou institucija koji učestvuju u zaštiti finansijskih interesa EU u cilju procjene postojećih kapaciteta službenika, kao i identifikovanja nedostataka koje je potrebno otkloniti;
- usklađivanje programa obuke u skladu sa rezultatima sprovedene analize potreba za obukom, u cilju otklanjanja utvrđenih slabosti;
- praćenje i evaluacija uspostavljenih programa obuke.

Sprovođenje aktivnosti obuke već je započelo tokom implementacije Strategije 2019-2022 pripremom analize potreba za obukom. Na osnovu rezultata analize, preporučen je indikativni plan obuka i katalog obuka za period 2019. – 2021. Pandemija COVID 19 je uticala na mogućnost organizovanja i održavanja obuka. Analiza rizika od prevare koju je izradila Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS u 2024. godini otkrila je da je neophodno uraditi novu analizu potreba za obukom za službenike AFCOS sistema, kao i kreirati novi katalog obuka i plan obuka. Shodno navedenom, u saradnji sa Upravom za upravljanje ljudskim resursima, definisan je IPA modul u kojem su uključene obuke vezane za nepravilnosti i prevare koje mogu nastati tokom implementacije IPA programa, kao i obuke vezane za upotrebu IMS softvera, upravljanje rizicima od prevare itd.

• Upravljanje rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara

Upravljanje rizicima podrazumijeva razmatranje potencijalnih događaja koji bi mogli ugroziti ostvarenje ciljeva, njihovih uzroka i posljedica, kao i identifikovanje mjera koje treba preduzeti kako bi se ovi događaji spriječili. Stoga, upravljanje rizicima pomaže da se uspostavi efikasan sistem upravljanja i kontrole, sa (transparentnim, sveobuhvatnim i jednostavnim za korišćenje) internim pravilima i procedurama za djelovanje, kao i jasno propisanom institucionalnom i ličnom odgovornošću. Slabe kontrole mogu dovesti do čestih slučajeva nepravilnosti i prevare. U takvim situacijama sve institucije koje se bave zaštitom finansijskih interesa EU dužne su da preduzmu odgovarajuće mjere, u cilju spriječavanja nepravilnosti i prevara, odnosno zaštite finansijskih interesa EU. Tokom implementacije Strategije 2019-2022 razvijena je metodologija upravljanja rizicima u slučaju nepravilnosti i prevara kao alat za spriječavanje prevara prema kojoj je, između ostalog, i izrađena analiza rizika od prevare od strane Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS u 2024 godini.⁵

⁵ "Analiza rizika od prevare sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu sprovođenja projekata koji se finansiraju iz IPA fondova", usvojena odlukom Vlade Crne Gore u julu 2024. godine, sprovedenom u skladu sa Zaključkom Vlade br. 07-

- **Komunikacija i podizanje svijesti javnosti**

Komunikacija i podizanje svijesti javnosti o zaštiti finansijskih interesa EU predstavljaju ključne elemente u efikasnoj prevenciji nepravilnosti i prevara. U tom cilju, u okviru Twinning Light projekta **"Razvoj kapaciteta odjeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS)"**, izrađeni su promotivni materijali u formi letaka i brošura, ali je neophodan i dalje sistemski pristup u promociji i vidljivosti ove oblasti, što će se u budućnosti i realizovati kroz izradu Komunikaciona strategije.

- **Promovisanje etike i integriteta u javnoj upravi**

Promovisanje etike i integriteta u državnoj službi znači razvijanje mehanizama kojima se teži postizanje najvišeg nivoa integriteta, kako na nivou organizacije, tako i na i nivou pojedinačnih službenika. Integritet, nepristrasnost i odgovornost su osnovni principi koji su uključeni u promovisanje etike u državnoj službi. Državni službenici postupaju u skladu sa principima etike i integriteta, ako održavaju nivo znanja i vještina neophodnih za obavljanje povjerenih zadataka, ako postupaju u skladu sa zakonskim i moralnim uslovima i ako nisu skloni neetičkom ili koruptivnom ponašanju. Tokom sprovođenja Strategije 2019-2022 organizovane su obuke za promociju etike i integriteta u javnoj upravi. Pored toga, Uprava za upravljanje ljudskim resursima u Crnoj Gori uključila je u svoje godišnje komponente planiranja obuke koje se odnose na etiku i integritet u javnom sektoru.

U periodu Strategije 2019-2022 sprovedeno je dvadeset devet seminara na temu etike i integriteta, prema podacima Uprave za ljudske resurse.

- **Zaštita zviždača**

Tokom implementacije Strategije 2019-2022 kreirana je e-mail adresa za anonimne prijave od strane zviždača. Međutim, zbog nedovoljnog prepoznavanja uloge AFCOS sistema u javnosti, nedovoljnog povjerenja u institucije ili nepoznavanja mehanizma anonimnog prijavljivanja sumnjivih nepravilnosti, potencijalni zviždači i potencijalni aplikanti nisu skloni da prijavljuju nepravilnosti, odnosno sumnje na prevaru, ili ne daju adekvatne informacije kako bi se pokrenuo postupak utvrđivanja nepravilnosti. Ovo je dodatni razlog zašto je od suštinskog značaja poboljšati komunikaciju s širom javnošću, kao i podići svijest svih aktera o važnosti odgovorne i transparentne potrošnje EU sredstava.

2.6.2. Otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti i prevara

- **Otkrivanje nepravilnosti i prevara**

Otkrivanje nepravilnosti i prevara u sistemu upravljanja i kontrole IPA sredstava, počinje upozorenjem o nepravilnostima ili sumnji na prevaru.

Postoji nekoliko izvora upozorenja:

- Upozorenje unutar institucija, od strane IPA struktura, tokom obavljanja redovnih zadataka (npr. desk provjere, kontrola na licu mjesta, itd.);
- Upozorenje u skladu sa nalazima revizije (npr. nalazi Revizorskog tijela, Interna revizija EU fondova u javnom sektoru, Evropski revizorski sud, EK direktorati – DG NEAR/DG AGRI, Državna revizorska institucija, itd.);
- Upozorenja od strane trećih lica (npr. od medija, zviždača, itd.);
- Upozorenja od drugih institucija (npr. od institucija koje su nezavisne od IPA struktura, a bave se politikom suzbijanja nepravilnosti i prevara na nivou sistema).

Greške u administrativnom postupanju se pokazuju kao česte što ukazuje na važnost redovnih administrativnih provjera kako bi se osigurala usklađenost sa propisima i otkrile potencijalne

430/23-4407/2 sa 68. sjednice, održane 12. oktobra 2023. godine, "Ministarstvo finansija ima zadatak da pripremi analizu sistemskog rizika u oblasti sprječavanja prevara i upravljanja nepravilnostima, koristeći metodologiju koju je razvio OLAF".

nepravilnosti u ranim fazama. Kombinacija redovnih administrativnih provjera, ciljanih kontrola i praćenja ključnih faza implementacije projekata igra ključnu ulogu u osiguravanju transparentnosti i integriteta u upravljanju nacionalnim i EU fondovima.

Od početka perioda izvještavanja kroz IMS, počevši od 2018. godine, identifikovano je nepravilnosti u iznosu od €2,373,208.48, a prosječna stopa otkrivanja nepravilnosti (prevarnih i neprevarnih) među svim finansijskim komponentama bila je 1.53%. U poređenju sa podacima iz PIF izveštaja 2023. godine⁶ za 27 članica EU, stopa otkrivanja prevara bila je 0.53%, dok je stopa otkrivanja nepravilnosti (ne prevara) bila 0.67%, što je niže od stope u Crnoj Gori.

U okviru procjene rizika od prevara, utvrđeno je da Implementacionim agencijama/ Posredničkim tijelima za finansijsko upravljanje nedostaje vještina i znanja u oblasti identifikacije nepravilnosti i prijavljivanja sumnjivih postupanja. Aktivnosti podizanja svijesti i obuke trebale bi biti prvenstveno usmjerene na zaposlene u tijelima na implementacionom nivou kako bi se efikasno povećala sposobnost otkrivanja nepravilnosti i sumnje na prevare⁷. Što se tiče uloge posredničkih tijela za upravljanje sektorskim politikama u okviru IPA II i IPA III programa, važno je uključiti službenike odgovarajućih IPA jedinica u predstojeće obuke u oblasti nepravilnosti.

Takođe, zaključeno je da je samo 5% nepravilnosti prijavljeno kao prevare, dok podaci iz PIF izveštaja 2023. godine pokazuju da su, u prosjeku, zemlje koje primaju pretpriputna sredstva, prijavile oko 8% nepravilnosti kao prevare. Iako se ovaj procenat (nivoi učestalosti prevara – FFL) mijenjao tokom vremena (značajno se povećavao tokom 2020. godine (15%) i dostigao vrhunac u 2021. godini (19%)), ove razlike u podacima ukazuju da u Crnoj Gori može postojati značajan broj prevara koje nisu otkrivene zbog nedovoljnih kapaciteta u okviru IPA sistema upravljanja i kontrole, te se stoga aktivnosti za poboljšanje vještina i alata za bolju detekciju uključuju u novu Strategiju i njen Akcioni plan.

• Prijavljivanje prevara i nepravilnosti

Cilj prijavljivanja nepravilnosti je pravilno otkrivanje informacija o identifikovanim slučajevima nepravilnosti i sumnje na prevare. Takođe, Izveštaj o nepravilnostima odražava efikasno funkcionisanje sistema zaštite finansijskih interesa EU, na način koji jasno pokazuje da li nadležne institucije znaju kako da kvalifikuju nepravilnost, kako i koliko brzo djeluju u slučajevima identifikovanih nepravilnosti i prevara, kao i da li postoje svi mehanizmi kako bi se obezbijedio povraćaj sredstava u budžet EU i sankcionisali prekršci.

Odgovornost za prijavljivanje nepravilnosti leži na zemlji korisnici EU pomoći. U tom smislu, sve nadležne institucije u Crnoj Gori koje su uključene u implementaciju IPA II i IPA III programa (IPA strukture) i drugih instrumenata EU pomoći obavezne su da prijave nepravilnosti.

Pravna osnova za obavezu prijavljivanja nepravilnosti utvrđena je Okvirnim sporazumom, kao i Uredbom o organizaciji indirektnog upravljanja sprovođenja finansijske pomoći u okviru instrumenta pretpriputne podrške Evropske unije (IPA II i IPA III) i važećoj verziji Priručnika o procedurama, za referentne programe. U slučajevima sumnje na nepravilnosti, kao i u slučajevima identifikovanih nepravilnosti i sumnje na prevare, koordinaciju prijavljivanja (prikupljanje informacija i prijavljivanje nepravilnosti i sumnje na prevare) vrše službenici za nepravilnosti imenovani u IPA strukturama. Proces utvrđivanja autentičnosti informacija o sumnji na nepravilnost ili prevare započinje nakon prijema informacija i završava PACA dokumentom kojim se utvrđuje postojanje nepravilnosti ili sumnje na prevare. Konkretno, PACA je definisana kao prvi pisani nalaz nadležnog organa, bilo administrativnog ili pravosudnog, zasnovan na određenim činjenicama koje ukazuju na to da je počinjena nepravilnost, bez prejudiciranja mogućnosti da odluka bude kasnije promijenjena ili povučena

⁶ https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/reports/annual-reports-protection-eus-financial-interests-pif-report_en

⁷ Detaljnije pogledajte "Analiza rizika od prevare sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu sprovođenja projekata koji se finansiraju iz IPA fondova" iz jula 2024. godine, odeljak II "Statistička analiza slučajeva nepravilnosti prijavljenih putem IMS softvera", br. 12) "Broj anonimnih prijava, kao i izveštaja iz spoljnih izvora"

kao rezultat daljih administrativnih ili pravosudnih postupaka. NAO je odgovoran za prijavljivanje Evropskoj komisiji, svake sumnje na prevaru i drugih nepravilnosti koje su bile predmet primarnog administrativnog ili pravosudnog nalaza, bez odlaganja, i dužan je stalno obavještavati o napretku administrativnih i pravnih postupaka, istovremeno obavještavajući i Direkciju za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS. Prijavljivanje nepravilnosti vrši se elektronskim putem, korišćenjem IMS sistema koji je uspostavila EK za ovu svrhu. U skladu sa Smjernicama za prijavljivanje nepravilnosti, propisano je da detekcija nepravilnosti i donošenje zaključka o postojanju/nepostojanju nepravilnosti treba da se izvrši u roku od 30 radnih dana od dana pokretanja postupka utvrđivanja, a samo u posebnim i opravdanim slučajevima ovaj rok može biti produžen, uz prethodnu saglasnost NAO-a. Međutim, prema informacijama iz IMS-a, zaključeno je da je većina nepravilnosti prijavljena nakon dužeg vremenskog perioda – 75% slučajeva prijavljeno je u roku od 3 do 6 meseci ili duže⁸. Ovaj problem treba da se tretira sa najvećom pažnjom u narednom periodu kako bi se potpuno poštovao period prijavljivanja predviđen procedurama.

2.6.3. Istraga prevara i krivično gonjenje

U skladu sa članom 51 (5f) Okvirnog sporazuma, sumnja na prevaru znači nepravilnost koja dovodi do pokretanja administrativnih ili pravosudnih postupaka na nacionalnom nivou kako bi se utvrdilo postojanje namjernog ponašanja.

Sa druge strane, u skladu sa članom 51 (5e) Okvirnog sporazuma, prevara znači bilo koji namjerni akt ili propust koji se odnosi na:

- korišćenje ili predstavljanje lažnih, netačnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, što ima za posljedicu nezakonito prisvajanje ili neosnovano zadržavanje sredstava iz opšteg budžeta Unije ili budžeta kojima upravlja EU ili se upravlja u njeno ime;
- neobjavljivanje informacija u suprotnosti sa specifičnom obavezom sa istim učinkom;
- neprimjerena primjena tih sredstava za druge svrhe osim onih za koje su izvorno dodijeljena.

Takođe, član 51 (5g i h) Okvirnog sporazuma definiše aktivnu i pasivnu korupciju. Krivična djela se definišu na nacionalnom nivou Zakonom o krivičnom postupku. U slučaju sumnje na prevaru, Implementaciona agencija/Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje (šef tijela/ovlašćeno lice) odmah po saznanju o sumnji na prevaru i uz saglasnost NAO-a, šalje zvanično pismo, kao i svu relevantnu dokumentaciju Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Implementaciona agencija/Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje koja je obavijestila Vrhovno državno tužilaštvo o sumnji na prevaru o podnijetoj prijavi obavještava Direkciju za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS i, po potrebi, druge nadležne osobe i/ili institucije (npr. NIPAK kancelariju, šefa operativne strukture za programe prekogranične saradnje, šefa Upravljačkog tijela za Program ruralnog razvoja, Jedinice za implementaciju projekata/Posrednička tijela za upravljanje sektorskim politikama, Upravljačka tijela za IPA III programe, Revizorsko tijelo, NAO/Upravljačka struktura itd.). Implementaciona agencija/Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje koje je obavijestilo Vrhovno državno tužilaštvo o sumnji na prevaru nastavlja da postupa u okviru svoje nadležnosti.

Revizorsko tijelo direktno dostavlja dokumentaciju zajedno sa revizorskim nalazima Vrhovnom državnom tužilaštvu. IPARD Agencija takođe ima mogućnost da direktno obavijesti Vrhovno državno tužilaštvo.

Uprava policije vrši istrage – prikupljanje informacija, podataka, dokumenata i dokaza o konkretnim slučajevima sumnje na prevaru, a na osnovu dokaza koji izazivaju razumnu sumnju na krivično djelo - i podnosi krivičnu prijavu Vrhovnom državnom tužilaštvu. Nadležna

⁸ Detaljnije pogledajte "Analiza rizika od prevare sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu sprovođenja projekata koji se finansiraju iz IPA fondova" iz jula 2024. godine, tabela br. 20 i odjeljak II "STATISTIČKA ANALIZA SLUČAJEVA NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENIH PUTEM IMS SOFTVERA", br. 10) "Vremenski period između otkrivanja i prijavljivanja nepravilnosti."

tužilaštva daju uputstva za dalji istražni postupak. Slučajevi o kojima je obaviješteno Vrhovno državno tužilaštvo evidentiraju se u IMS sistemu kao sumnja na prevaru, a nakon što se donese konačna presuda, kvalifikacija prijavljenog slučaja može biti promijenjena u "Prevara". Kao što se može vidjeti iz poglavlja 2.6.2. ove Strategije, tokom perioda od 2018. godine samo dva (2) slučaja sumnje na prevaru su poslata Vrhovnom državnom tužilaštvu na dalju obradu, što je premalo da bi se analizirala efikasnost istrage ili procesa krivičnog gonjenja. Međutim, analiza sprovedena u okviru Twinning Light projekta "Dalje unapređenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema s ciljem efikasne zaštite finansijskih interesa EU" pokazala je da ne postoji adekvatna pravna osnova za saradnju između tijela koja sprovode krivičnu istragu, Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS i OLAF-a. Kao rezultat ove analize, preporučeno je uspostavljanje mehanizma u nacionalnim zakonodavnim aktima za:

- pratnju i asistenciju istražiteljima OLAF-a tokom njihovih kontrola na licu mjesta;
- postupanje u situacijama kada izvođači/korisnici IPA II i IPA III sredstava opstruiraju kontrole na licu mjesta;
- pribavljanje informacija o bankovnim računima relevantnim za istraživačku aktivnost OLAF-a.

Kancelarija Evropskog javnog tužioca (EPPO) postala je operativna u junu 2021. godine, što predstavlja značajan korak u zaštiti finansijskih interesa Evropske unije. Po prvi put je uspostavljena struktura za krivično gonjenje na nivou EU, omogućavajući efikasnije procesuiranje ozbiljnih prevara protiv budžeta Unije. Učesnice EPPO-a sada vode ove postupke pred nacionalnim krivičnim sudovima, pri čemu su za istrage i procesuiranje slučajeva povezanih sa sredstvima EU zaduženi evropski delegirani tužioci.

Takođe bi bilo korisno u Crnoj Gori već sada procijeniti potrebu za uspostavljanjem jedinice ili imenovanjem tužilaca za procesuiranje slučajeva vezanih za sredstva EU.

Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore je, 22. septembra 2022. godine, potpisalo Sporazum o saradnji sa EPPO-om. Glavni izazovi u trenutnoj situaciji u procesu krivičnog gonjenja i nadzora su:

- potreba za daljim usklađivanjem Krivičnog zakonika sa PIF Direktivom;
- potreba za jačanjem saradnje Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS sa Vrhovnim državnim tužilaštvom, Agencijom za spriječavanje korupcije i Upravom policije, te u tom smislu izmjenom relevantnog nacionalnog zakonodavstva kako bi se obavezala tijela koja sprovode krivičnu istragu na saradnju sa Direkcijom za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS i OLAF-om.

Važno je naglasiti da je neophodno izgraditi kapacitete Vrhovnog državnog tužilaštva, Agencije za sprečavanje korupcije i Uprave policije u oblasti zaštite sredstava Evropske unije kako bi se efikasnije sprovodila krivična istraga vezano za projekte finansirane iz EU sredstava.

2.6.4. Povraćaj sredstava i sankcije

• Povraćaj sredstava

Što se tiče obaveze povraćaja sredstava, bilo koji neprihvatljivi troškovi, to jest neiskorišćena i nepravilno ili nezakonito upotrebljena sredstva, moraju biti vraćeni Evropskoj komisiji u skladu sa njenim zahtjevima i poštujući rokove koje postavlja Evropska komisija (u slučaju IPA godišnjih, višegodišnjih i programa prekogranične saradnje, povraćaj sredstava Evropskoj komisiji vrši se kao dio procesa zatvaranja programa, tj. po prijemu zahtjeva od strane Evropske komisije; u slučaju IPARD programa, pravila za povraćaj sredstava preciznije su definisana sektorskim sporazumom i postoje rokovi unutar kojih Crna Gora mora povratiti sredstva tokom trajanja programa, tj. prije njegovog zatvaranja)⁹. Evidentiranje povraćaja sredstava, koje iniciraju izvođači/korisnici sredstava, obavlja prvenstveno Implementaciona

⁹ Odredbe FFA / FFPA / Sektorski sporazum

agencija/Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje. Upravljačka struktura je odgovorna za cjelokupno finansijsko upravljanje sredstvima EU pomoći, što uključuje i evidentiranje iznosa koji treba biti vraćen Evropskoj komisiji.

Unutar IPA sistema razlikuju se dva tipa povraćaja sredstava:

- **Povraćaj sredstava** – kada prethodno prihvaćena sredstva moraju biti vraćena zbog grešaka utvrđenih tokom verifikacija i revizija;
- **Otplata** (Repayment) – kada se greške na nivou izvođača/korisnika sredstava identifikuju u okviru pre-finansiranih sredstava i samim tim iznos pre-finansiranja mora biti smanjen.

Kada nastane situacija zbog koje je potrebno pokrenuti povraćaj ili otplatu sredstava, Implementaciona agencija/Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje preduzima sve neophodne radnje kako bi obustavilo plaćanja relevantnom izvođaču/korisniku i izdalo zahtjev za povraćaj sredstava. U slučaju kašnjenja u povraćaju, postoji procedura za primjenu kamate na kašnjenje.

Takođe, Okvirnim sporazumom je predviđeno da je NAO konačno odgovoran za povraćaj sredstava Evropskoj komisiji bez obzira na to da li je izvođač/korisnik izvršio povraćaj¹⁰. Da bi se pravilno dodijelila sredstva iz odgovarajućih nacionalnih budžetskih programa, neophodna je bliska saradnja između svih institucija uključenih u ovaj proces.¹¹ Međutim, analiza rizika od prevare¹² pokazala je da je proces povraćaja sredstava spor i da su potrebna poboljšanja u ovoj oblasti. Na osnovu podataka iz IMS sistema sažetih u analizi, kao i podataka koje je pružila Upravljačka struktura o povraćajima od 2018. godine, stopa povraćaja nepravilno utrošenih sredstava je 43%.

Kako bi se proces povraćaja sredstava učinio efikasnijim, prvo bi trebalo izvršiti analizu razloga zbog kojih je ova stopa tako niska, a zatim na osnovu rezultata analize definisati dalje korake. Ovo je utoliko važnije u periodu ove Strategije, jer će se značajna pažnja posvetiti povećanju kapaciteta za detekciju nepravilnosti i prevara od strane nadležnih institucija, pa bi se, shodno tome, trebalo očekivati više utvrđenih nepravilnosti i sredstava koja treba uspješno povratiti.

• Sankcije

Čak i tokom pretpristupnog perioda, Crna Gora u okviru svog nacionalnog zakonodavstva mora obezbijediti da se svaka povreda prava EU sankcioniše, bez obzira na to da li će biti sprovedena u okviru administrativnog, građanskog, prekršajnog, krivičnog ili bilo kog drugog postupka. U tom smislu, potrebno je uzeti u obzir sve slabosti nacionalnog zakonodavstva kako bi se blagovremeno preduzele odgovarajuće mjere i osiguravala usklađenost nacionalnih i EU propisa. Analiza usklađenosti krivičnog zakonodavstva Crne Gore¹³ pokazala je djelimičnu usklađenost sa PIF Direktivom, što znači da je neophodna dalja harmonizacija Krivičnog zakonika.

Kao što je već pomenuto, 2021. godine Kancelarija evropskog javnog tužioca (EPPO) započela je svoje aktivno djelovanje u državama članicama EU, kao i u zemljama kandidatima. Ovo je predstavljao značajan korak u procesu evropske integracije i u oblasti evropskog

¹⁰ Okvirni sporazum precizira da svaka situacija, koja se može tretirati kao nepravilnost, prevara, greška itd., koja se dogodi u bilo kom trenutku tokom implementacije IPA pomoći ili je rezultat revizije, može dovesti do povrata sredstava Komisiji. NAO će povratiti dio sredstava EU Komisiji do roka koji je odredila Komisija, čak i ako IBFM nije uspio da povрати sva ili dio sredstava od izvođača radova/korisnika grantova. Tako će dio sredstava EU biti vraćen iz državnog budžeta.

¹¹ U slučajevima kada izvođači/korisnici bespovratnih sredstava ne povrate sredstva, u Priručniku o procedurama, kao i u Ugovorima o implementaciji i operativnim sporazumima za IPA II/III je dalje definisano da je potrebna bliska saradnja i komunikacija između NAO/DMS, MA, IBFM i IBPM kako bi se donijele odluke na nivou IPA strukture u odnosu na koja specifična sredstva nacionalnog budžetskog programa treba da budu vraćena EK.

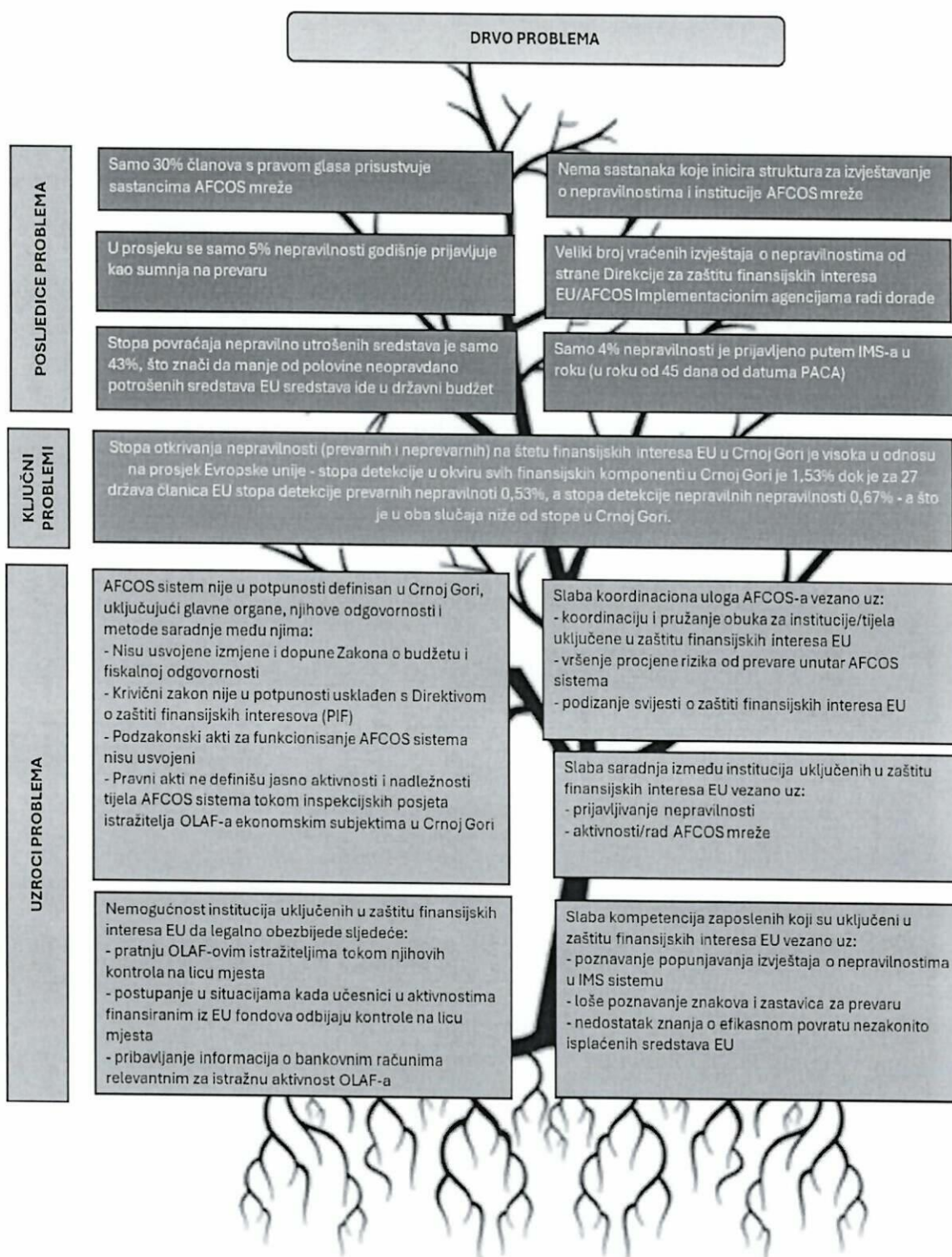
¹² "Analiza rizika od prevara sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu sprovođenja projekata koji se finansiraju iz IPA fondova" iz jula 2024. godine, tabela br. 19 i odeljak II "STATISTIČKA ANALIZA SLUČAJEVA NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENIH PUTEM IMS SOFTVERA", br. 8) "Iznos povraćaja iz državnog budžeta"

¹³ Realizovana u okviru pripremne faze ove Strategije u okviru projekta Twinning Light "Dalje unapređenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU"

krivičnog prava. Stoga će buduća saradnja sa Evropskom kancelarijom tužioca biti ključni aspekt u upravljanju IPA sredstvima i zaštiti finansijskih interesa EU, uključujući i Crnu Goru.¹⁴

¹⁴ Sporazum o saradnji između Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore i Kancelarije evropskog javnog tužioca (EPPO), potpisan je u septembru 2022. godine

2.7. Drvo problema



3. VIZIJA, STRATEŠKI I OPERATIVNI CILJEVI

Analiza problema koje je potrebno riješiti

Na osnovu analize trenutnog stanja i naglašavanja važnosti zaštite EU finansijskih sredstava i obnavljanja povjerenja javnosti, što su ključni elementi u borbi protiv prevare, nova Strategija ima sledeću viziju:

Vizija

Crna Gora bez prevare i korupcije, u kojoj su zaštićena EU finansijska sredstva, a povjerenje javnosti u institucije očuvano.

U svetlu izazova koji su identifikovani, strateški cilj je:

Strateški cilj

Smanjiti prevaru i druge nepravilnosti koje negativno utiču na finansijske interese EU u Crnoj Gori, čime će se osigurati zaštita novca poreskih obveznika EU i Crne Gore, kao i efikasna upotreba EU resursa

Indikator uticaja	Početna vrijednost u 2024.	Ciljna vrijednost u 2026.	Ciljna vrijednost u 2028.
Stopa otkrivanja nepravilnosti (odnos između finansijskog iznosa otkrivenih nepravilnosti—prevarnih i ne prevarnih—i iznosa koje je Crna Gora primila iz EU sredstava)	1,53%	< 1,53%	< 1,53%

Operativni ciljevi, mjere za njihovu implementaciju i indikatori učinka definišu se u okviru sledećih oblasti:

OBLAST 1: Pravni i institucionalni okvir

OBLAST 2: Koordinacija i saradnja

OBLAST 3: Prevencija prevara i nepravilnosti

OBLAST 4: Otkrivanje, postupanje i izveštavanje o nepravilnostima i sumnjama na prevare

OBLAST 5: Istraga prevara i krivično postupanje

OBLAST 6: Povraćaj sredstava i sankcije

Ovih 6 oblasti pokrivaju čitav ciklus borbe protiv prevara – prevenciju, detekciju, istrage i gonjenje, povraćaj i sankcije, oko kojih su svi ciljevi i mjere ove Strategije kreirane. Faze ciklusa borbe protiv prevara nijesu izolovane, već su usko povezane, tačnije ciljevi su međusobno povezani, a sprovođenje mjera u jednoj oblasti može imati uticaj na ciljeve u drugim oblastima. Napredak i ostvarenje definisanih operativnih ciljeva biće mjereni kroz indikatore učinka. Oni će biti korišćeni za izveštavanje o implementaciji ove Strategije i pomoći u ocjeni uticaja njene implementacije.

Detaljna definicija i karakteristike indikatora koji se odnose na strateški cilj i operativne ciljeve opisani su u Prilogu "Pasoš indikatora".

Prema sprovedenoj analizi, operativni ciljevi svake od 6 oblasti su definisani na sledeći način:

3.1. OBLAST 1: Pravni i institucionalni okvir

Operativni cilj 1: Unaprijeđenje pravnog okvira u cilju finalizacije uspostavljanja potpuno funkcionalnog AFCOS sistema

Indikator učinka	Početna vrijednost u 2024.	Ciljna vrijednost u 2026.	Ciljna vrijednost u 2028.
1.1. AFCOS sistem u Crnoj Gori je uspostavljen, nadležne institucije i njihove odgovornosti su jasno definisane, a metode saradnje usklađene.	- AFCOS sistem – <u>djelimično</u> uspostavljen - Harmonizacija sa zakonodavstvom EU – <u>djelimično</u> usklađeno	- AFCOS sistem – <u>potpuno</u> uspostavljen i funkcionalan - Harmonizacija sa zakonodavstvom EU – <u>djelimično</u> usklađeno	- AFCOS sistem – <u>potpuno</u> uspostavljen i funkcionalan - Harmonizacija sa zakonodavstvom EU – <u>potpuno</u> usklađeno

Definisani cilj biće realizovan kroz sledeće mjere:

- **Mjera 1.1: Usvajanje izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**

Opis mjere: Kao što je navedeno u poglavlju 1.6 ove Strategije, u članu 76a Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti propisano je da Crna Gora, kao korisnik sredstava EU, obezbjeđuje indirektno upravljanje IPA sredstvima i zaštitu finansijskih interesa EU uspostavljanjem sistema za prevenciju nepravilnosti i prevara u okviru kojeg se koordiniraju pravne, administrativne i operativne aktivnosti i sarađuje direktno sa OLAF-om. Međutim, odredbe člana 76a Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti nisu jasne u pogledu toga kako i od kojih elemenata treba biti formiran ovaj sistem za zaštitu finansijskih interesa EU, pa je shodno tome neophodno usvojiti izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kako bi se definisao AFCOS sistem i omogućilo usvajanje podzakonskih akata.

- **Mjera 1.2: Usvajanje podzakonskih akata za funkcionisanje sistema za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori**

Opis mjere: U poslednjih nekoliko godina uloženi su značajni naponi kako bi se uspostavio institucionalni i zakonodavni okvir za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori, kako je opisano u poglavlju 1.6 ove Strategije. Međutim, kao što je navedeno u poglavlju 2.1.1, zbog nedostatka političke podrške i kašnjenja u usvajanju izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Pravilnik o institucionalnom okviru za funkcionisanje sistema za suzbijanje prevara i nepravilnosti (AFCOS sistem) u Crnoj Gori nije usvojen. Ovaj pravni akt treba da bude usvojen, čime bi se ojačala koncepcija „AFCOS sistema“ koji se sastoji od 3 elementa opisanih u poglavlju 1.6. Pravilnik će biti izrađen u okviru Twinning projekta: „Dalje unaprijeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema s ciljem efikasne zaštite finansijskih interesa EU“.

Takođe, kao što je navedeno u poglavlju 2.1.1, Odluka o osnivanju AFCOS mreže nije usvojena u sadržaju koji su izradili stručnjaci Twinning Light projekta „Jačanje kapaciteta AFCOS“ pa je, shodno tome, potrebno usvojiti Uredbu o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije u Crnoj Gori i Odluku o osnivanju Radnog tijela za praćenje i upravljanje politikom sprječavanja i suzbijanja nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije (Radno tijelo AFCOS sistema), što će povezati funkcionisanje svih djelova AFCOS sistema, to jeste tijela sistema za upravljanje i kontrolu EU fondova (struktura za izvještavanje o nepravilnostima), institucija sistema zaduženih za borbu protiv prevara, korupcije i drugih oblika nezakonitih aktivnosti (AFCOS mreža) i Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS u Ministarstvu finansija.

- **Mjera 1.3: Dalje uskladjivanje nacionalnog zakonodavstva sa EU legislativom/PIF Direktivom**

Opis mjere: Prva faza usklađivanja Krivičnog zakonika sa PIF Direktivom završena je od strane Ministarstva pravde i usvojen je novi Krivični zakonik sa uključenim odredbama koje osiguravaju zaštitu finansijskih interesa EU prema preporukama OLAF-a. Dalja analiza

pravnih akata i njihovo usklađivanje sa PIF Direktivom sprovedena je u okviru Twinning projekta: „Dalje unaprijeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema s ciljem efikasne zaštite finansijskih interesa EU“, a date su i preporuke za dodatna poboljšanja i harmonizaciju. Harmonizacija Krivičnog zakonika sa PIF Direktivom treba biti završena u skladu sa preporukama Evropske komisije i OLAF-a.

- **Mjera 1.4: Dalje uskladjivanje nacionalnog zakonodavstva sa EU legislativom/Regulativom 883/2013 i Regulativom 2185/1996**

Opis mjere: Izmijeniti pravne akte koji definišu oblast koje se tiču usaglašavanja sa Regulativama 883/2013 i 2185/1996.

- **Mjera 1.5: Usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa EU legislativom/Direktivom 2019/1937 o zaštiti lica koja prijavlju povrede prava Evropske unije (Direktiva o zaštiti zviždača)**

Opis mjere: Donošenje posebnog Zakona o zaštiti zviždača.

3.2. OBLAST 2: Koordinacija i saradnja

Operativni cilj 2: Jačanje koordinacione uloge AFCOS-a i unaprijeđenje saradnje između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU.

Indikator učinka	Početna vrijednost u 2024.	Ciljna vrijednost u 2026.	Ciljna vrijednost u 2028.
2.1. Indeks zadovoljstva saradnjom između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU	7.0 poena na skali od 10 poena	Najmanje 7,5 poena na skali od 10 poena	Najmanje 8 poena na skali od 10 poena
2.2. Stopa prisustva sastancima Radnog tijela za sprovođenje aktivnosti za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori	40%	60%	80%
2.3. Broj sastanaka koje inicira struktura za izvještavanje o nepravilnostima i institucije AFCOS mreže	0	2	4

Definisani cilj biće realizovan kroz sledeće mjere:

- **Mjera 2.1: Organizovanje godišnjeg događaja za razmjenu iskustava**

Opis mjere: Kako bi se obezbijedila bolja saradnja između tijela sistema za upravljanje i kontrolu EU fondova (struktura za izvještavanje o nepravilnostima), institucija sistema zaduženih za borbu protiv prevara, korupcije i drugih oblika nezakonitih aktivnosti (AFCOS mreža) i Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS, potrebno je organizovati godišnji događaj za razmjenu iskustava. To mogu biti obuke, seminari ili studijske posjete državama članicama.

- **Mjera 2.2: Razvoj online platforme za dokumentaciju radi efikasnije razmjene informacija**

Opis mjere: Obično AFCOS mora da razmjenjuje mnogo informacija sa strukturom za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS mrežom, npr. o OLAF smjernicama i izvještajima, procjeni rizika od prevara, itd. Kako bi ovaj proces bio efikasniji, razmjena informacija može se vršiti putem online platforme za dokumentaciju (npr. MS SharePoint).

- **Mjera 2.3: Organizovanje obuka uz učešće stručnjaka iz OLAF-a i zemalja članica**

Opis mjere: Struktura za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS mreža još uvijek ne razumije u potpunosti svoje odgovornosti i uloge unutar AFCOS sistema. Potrebno je organizovati obuke ili seminare sa učešćem stručnjaka iz OLAF-a kako bi odgovornosti i uloge unutar AFCOS sistema bile jasnije predstavnicima svih institucija.

3.3. OBLAST 3: Prevencija prevara i nepravilnosti

Operativni cilj 3: Dalje jačanje prevencije nepravilnosti i prevara kroz odgovarajuće procjene rizika i uvođenje efikasnih i proporcionalnih mjera protiv nepravilnosti i prevara, uključujući sistemski pristup edukacijama i podizanju svijesti.

Indikator učinka	Početna vrijednost u 2024.	Ciljna vrijednost u 2026.	Ciljna vrijednost u 2028.
3.1. Implementirane efikasne i proporcionalne mjere protiv nepravilnosti i prevara	70%	100% aktivnosti iz Akcionog plana za 2025-2026. su implementirane u roku	100% aktivnosti iz Akcionog za 2027-2028. su implementirane u roku
3.2. Procenat obučanih službenika iz institucija i tijela koja rade na zaštiti finansijskih interesa EU	40%	50% (u 2025-2026) ravnomjerno raspoređeni među muškarcima i ženama	70% (u 2027-2028) ravnomjerno raspoređeni među muškarcima i ženama

Definisani cilj biće realizovan kroz sledeće mjere:

- **Mjera 3.1: Uspostavljanje održivog sistema obuka za institucije koje su uključene u zaštitu finansijskih interesa EU**

Opis mjere: Prema poglavlju 2.1.1, glavni zaključci ex-post evaluacije, zaključeno je da je usvojen sistematski pristup u identifikaciji potreba za obukama i dizajniranju programa obuka. U okviru Twinning Light projekta „Jačanje AFCOS kapaciteta“, sprovedena je analiza potreba za obukama i razvijen je program obuka za period 2019-2021. S druge strane, prema poglavlju 2.6.1, u procjeni rizika od prevara zaključeno je da postoji potreba za izradom nove analize potreba za obukama, programom obuka i planom obuka. Analiza potreba za obukama treba se ponavljati svake dvije godine na nivou institucija koje učestvuju u zaštiti finansijskih interesa EU kako bi se procijenili postojeći kapaciteti službenika, kao i da bi se identifikovale slabosti koje treba adresirati. Nakon toga, usklađivanje programa obuka u skladu sa rezultatima sprovedene analize potreba za obukama biće izvršeno, kao i razvoj plana obuka za period od dvije godine koji će eliminisati slabosti identifikovane u analizi potreba za obukama.

- **Mjera 3.2: Održavanje operativnog sistema upravljanja rizikom od nepravilnosti i prevara**

Opis mjere: Prema poglavlju 2.1.1 i 2.6.1 ove Strategije, metodologija za upravljanje rizikom od nepravilnosti i prevara razvijena je tokom prethodnog NAFS perioda a AFCOS je sprovedla analizu rizika od prevara sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti u kontekstu implementacije projekata finansiranih iz IPA fondova i dostavila rezultate Vladi Crne Gore.

Međutim, neophodno je nastaviti sa procjenom rizika od prevara barem jednom u dvije godine kako bi se mogli adekvatno reagovati na sve promjene u okruženju rizika od nepravilnosti i prevara.

- **Mjera 3.3: Obezbjedjivanje adekvatne vidljivosti i transparentnosti u vezi sa EU fondovima i podizanje svijesti o značaju procesa za zaštitu finansijskih interesa EU i nacionalnih finansijskih interesa**

Opis mjere: Kao što je navedeno u poglavlju 2.1.2, jedna od glavnih preporuka razvijenih tokom ex-post evaluacije prethodne Strategije je da se u novu Strategiju uključi sveobuhvatna komunikaciona strategija i kampanja kako unutar javne administracije, tako i u vezi sa podizanjem svijesti opšte javnosti o prevarama. Komunikacija je važan dio procesa prevencije nepravilnosti i prevara u postupcima upravljanja i korišćenja EU fondova. U okviru Twinning projekta „Dalje unaprijeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema sa ciljem efikasne zaštite finansijskih interesa EU“, biće razvijena Komunikaciona strategija koja će podići svijest zaposlenih i građana o zaštiti finansijskih interesa EU, a koja će sadržati procedure za komunikaciju između institucija koje učestvuju u zaštiti finansijskih interesa EU i javnosti u slučajevima otkrivenih nepravilnosti i sumnji na prevare u kontekstu upravljanja i korišćenja IPA fondova. Takođe, kako bi se podigla svijest šire javnosti o značaju pravilnog korišćenja EU fondova i poboljšala reputacija i povjerenje javnosti prema institucijama odgovornim za efikasno korišćenje EU fondova, biće organizovan javni događaj i sprovedene promotivne aktivnosti za podizanje svijesti javnosti u borbi protiv prevara – priprema video i informativnih materijala (flajeri, brošure, notesi i drugi promotivni materijali).

- **Mjera 3.4: Praćenje najnovijih razvoja mjera protiv nepravilnosti i prevara i razmjena najboljih praksi**

Opis mjere: Kako bi se obezbijedio efikasan i efektivan sistem za zaštitu finansijskih interesa EU od prevara, potrebno je pratiti najnovija dešavanja u ovoj oblasti. Za ovu svrhu, neophodno je redovno učestvovati na godišnjim konferencijama koje organizuje OLAF. Takođe, važno je dijeliti iskustva sa institucijama koje implementiraju IPA projekte. Kao što je prikazano u poglavlju 2.6.2, od ukupno 77 utvrđenih nepravilnosti, samo je 1 nepravilnost utvrđena na osnovu sumnje koju je prijavila Jedinica za implementaciju projekta, što ukazuje na potrebu za dodatnim podizanjem svijesti o značaju prijavljivanja nepravilnosti.

- **Mjera 3.5: Uključivanje Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU / AFCOS u IPA Monitoring komitet kao posmatrača**

Opis mjere: Kao što je navedeno u poglavlju 2.1.2, formalno učešće AFCOS na godišnjim sastancima IPA monitoring komiteta poboljšalo bi vidljivost AFCOS kao glavnog nacionalnog koordinatora za borbu protiv prevara i kontakt tačku za OLAF u oblasti zaštite finansijskih interesa EU. Takođe, promovisaće zajedničko razumijevanje značaja izrade ove Strategije.

3.4. OBLAST 4: Otkrivanje, postupanje i izvještavanje o nepravilnostima i sumnjama na prevare

Operativni cilj 4: Održavanje kapaciteta za otkrivanje nepravilnosti uz istovremeno poboljšanje kvaliteta izvještavanja o nepravilnostima i unaprijeđenje prepoznavanja crvenih zastavica i znakova prevara.

Indikator učinka	Početna vrijednost u 2024.	Ciljna vrijednost u 2026.	Ciljna vrijednost u 2028.
4.1. Procenat nepravilnosti prijavljenih kroz IMS unutar postavljenog roka (u roku od 45 dana od PACA datuma).	4%	40%	65%

4.2. Procenat vraćenih izvještaja o nepravilnostima od strane Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS Implementacionim agencijama/ Posredničkim tijelima za finansijsko upravljanje, radi dorade.	30%	<25%	<20%
---	-----	------	------

Definisani cilj biće realizovan kroz sledeće mjere:

- **Mjera 4.1: Unaprijeđenje smjernica za upravljanje nepravilnostima**

Opis mjere: Kao što je navedeno u poglavlju 2.1.1, tokom prethodnog perioda razvijene su Smjernice za upravljanje nepravilnostima i ažuriran je Priručnik o procedurama za prijavu nepravilnosti. Međutim, nakon usvajanja novih pravnih dokumenata u Mjerama 1.1 i 1.2 ove smjernice će biti prilagođene. Smjernice za nepravilnosti biće pregledane u okviru Twinning projekta: „Dalje unaprijeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU” i biće date preporuke. Takođe, biće neophodno uvrstiti izmjene iz Smjernicama za upravljanje nepravilnostima u poglavlje „Nepravilnosti” Priručnika o procedurama za prijavu nepravilnosti.

- **Mjera 4.2: Unaprijeđenje indirektnog sistema upravljanja i kontrole za implementaciju projekata iz IPA fondova**

Opis mjere: Kao što je naznačeno u poglavlju 2.2, analiza rizika od prevara je otkrila rizik od neprepoznavanja i nepravilne klasifikacije nepravilnosti, pa je potrebno unaprijediti kvalitet unosa podataka o nepravilnostima u registre nepravilnosti s ciljem poboljšanja pouzdanosti izvještavanja o nepravilnostima, naročito u vezi sa vrstama nepravilnosti, načinima otkrivanja i finansijskim statistikama. Upitnik će biti distribuiran implementacionim agencijama radi samoprocjene razloga kašnjenja i vremena izvještavanja kroz IMS. Kada se odgovori na upitnik analiziraju, aktivnosti za unaprijeđenje kvaliteta izvještaja biće planirane u Akcionom planu za period 2027-2028.

Takođe, analizom je uočeno nekoliko nedostataka u sistemu upravljanja i kontrole, uključujući:

- Neadekvatnu verifikaciju duplog finansiranja EU projekata, zbog nedostatka jedinstvene baze podataka EU projekata.
- Neadekvatnu provjeru povezanosti osoba u smislu sukoba interesa, kada je u pitanju implementacija kontrola na licu mjesta, što može dovesti do prihvatanja neopravdanih troškova i drugih nepravilnosti.

Kako bi se prevazišli ovi nedostaci, sledeće aktivnosti će biti uključene u Akcioni plan NAFS-a:

- Kreiranje jedinstvene elektronske baze podataka projekata finansiranih iz EU podrške tj. internet platforme za EU fondove u Crnoj Gori i omogućavanje pristupa istoj u cilju objedinjavanja svih neophodnih informacija za krajnje korisnike EU podrške i buduće potencijalne aplikante. Uvođenje obaveze u Priručnik o procedurama za službenike IPA struktura da obavljaju ovu vrstu kontrole.
- Propisivanje procedure komunikacije između IPA struktura za provjeru povezanosti osoba koje sprovode kontrolu na licu mjesta sa osobama čiji je rad predmet kontrole, prije zvaničnog izdavanja ovlašćenog obrasca za sprovođenje kontrole. Uvođenje u procedure Izjava o nezavisnosti, da osobe koje obavljaju kontrole i osobe čiji rad je predmet kontrole nisu povezane.

3.5. OBLAST 5: Istraga prevara i krivično postupanje

Operativni cilj 5: Poboljšanje saradnje između istražnih tijela, AFCOS-a i OLAF-a

Indikator učinka	Početna vrijednost u 2024.	Ciljna vrijednost u 2026.	Ciljna vrijednost u 2028.
5.1. Svi OLAF-ovi zahtjevi su pravilno obrađeni i završeni	100%	100%	100%

Definisani cilj biće realizovan kroz sledeće mjere:

- **Mjera 5.1: Unaprijeđenje saradnje jasnim definisanjem mehanizama i odgovornosti za saradnju sa OLAF-om i Direkcijom za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS**

Opis mjere: Neophodno je uspostaviti mehanizme i odgovornosti u nacionalnim pravnim aktima za:

- saradnju sa OLAF-om i AFCOS, uključujući pratnju OLAF istražitelja tokom njihovih kontrola na licu mjesta;
- postupanje u situacijama kada učesnici u aktivnostima finansiranim iz EU fondova odbijaju kontrole na licu mjesta;
- pribavljanje informacija o bankovnim računima relevantnim za istražnu aktivnost OLAF-a.

Institucije iz AFCOS mreže treba da procijene i uključe prethodno navedene odgovornosti u svoje posebne pravne akte.

3.6. OBLAST 6: Povraćaj sredstava i sankcije

Operativni cilj 6: Unaprijeđenje kapaciteta za osiguranje efektivnog i efikasnog povraćaja nepravilno utrošenih sredstava.

Indikator učinka	Početna vrijednost u 2024.	Ciljna vrijednost u 2026.	Ciljna vrijednost u 2028.
6.1. Stopa povraćaja nepravilno utrošenih sredstava	43%	60%	75%

Definisani cilj biće realizovan kroz sledeće mjere:

- **Mjera 6.1: Analiza uzroka niske stope povraćaja sredstava i naredne korektivne akcije**

Opis mjere: Stopa povraćaja nepravilnosti je 43%. Kako bi proces povraćaja bio efikasniji, potrebno je prvo izvršiti analizu razloga niske stope povraćaja, a zatim, na osnovu rezultata analize, definisati dalje aktivnosti.

4. FINANSIJAKI OKVIR ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE

Finansijski okvir za sprovođenje ove Strategije predstavlja planiranje, alokaciju i upravljanje potrebnim finansijskim resursima kako bi se osigurao uspješan razvoj i implementacija strateškog i definisanih operativnih ciljeva. Takođe, pruža smjernice o tome kako i odakle će se prikupljati sredstva za realizaciju aktivnosti za vrijeme trajanja Akcionog plana 2025-2026, godine, nakon čega će se kreirati aktivnosti i finansijski okvir za 2027-2028 godinu.

Troškovi, EUR	2025	2026	2027	2028	Ukupno
Cilj 1	10,500	-	-	-	10,500
Cilj 2	-	3,700	-	-	3,700
Cilj 3	37,400	6,400	-	-	43,800
Cilj 4	-	-	-	-	-
Cilj 5	-	-	-	-	-
Cilj 6	-	-	-	-	-
Akcioni plan za 2027-2028 I ex-post evaluacija	-	-	-	60,000	60,000
Ukupno	47,900	10,100	-	60,000	118,000

	Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Ukupno
Inkrementalni troškovi	47,900	10,100	-	60,000	118,000
Budžet	-	5,700	-	-	5,700
Donatori	47,900	4,400	-	60,000	112,300

5. KOMUNICIRANJE REFORMSKIH AKTIVNOSTI

Komuniciranje reformskih aktivnosti predstavlja ključni element u uspješnoj implementaciji i prihvatanju reformskih procesa u bilo kojoj organizaciji ili državi. Efikasna komunikacija omogućava transparentnost, angažovanje svih relevantnih aktera, kao i izgradnju povjerenja među zainteresovanim stranama.

Akcionim planom ove Strategije predviđen je Plan komunikacije sa javnošću u skladu sa Internim pravilima komunikacije sa javnošću Ministarstva finansija, usvojenim u martu 2025. godine, koji podrazumijeva snaženje vidljivosti kroz veću promociju putem društvenih mreža. Takođe je predviđeno organizovanje seminara i događaja na kojima će se prezentovati važnost zaštite finansijskih interesa EU i aktivnosti realizovanih ovom Strategijom. Usvajanjem komunikacione strategije otvara se prostor za prezentaciju pozitivnih efekata ove Strategije.

Srednjoročnim programom rada Vlade za 2024-2027 godinu, predviđeno je donošenje Komunikacione strategije i Akcionog plana, koja će kroz predviđene aktivnosti obezbijediti ispunjavanje ciljeva koji se tiču podizanja svijesti javnosti o značaju prijavljivanja nepravilnosti i suzbijanja prevara pri korišćenju EU sredstava. Naime, zaštitom finansijskih interesa EU, štite se i nacionalni interesi, jer sva nepravilno utrošena sredstva dobijena iz fondova EU se moraju vratiti iz nacionalnog budžeta.

6. AKCIONI PLAN ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE

Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS je odgovorna za koordinaciju i implementaciju ove Strategije. **Akcioni plan** detaljno definiše operativne ciljeve, aktivnosti, rokove i odgovorne institucije za sprovođenje aktivnosti i postizanje ciljeva. Zasnovan je na identifikovanim prioritetnim oblastima i povezan sa operativnim ciljevima.

Akcioni plan je integralni dio ove Strategije i usvaja se zajedno sa njom. Njegovo trajanje je predviđeno na dvije godine.

Kasniji Akcioni planovi biće pripremljeni sukcesivno tokom važenja ove Strategije. Oni će biti zasnovani na rezultatima iz prethodnog perioda i biće usvojeni zajedno sa izveštajem o realizaciji mjera iz Akcionog plana za prethodnu godinu, kako bi se obezbijedio kontinuitet u procesu.

7. PRAĆENJE I EVALUACIJA IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE

Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS je odgovorna za praćenje i evaluaciju implementacije ove Strategije.

- **Dinamika praćenja** realizacije aktivnosti biće obuhvaćena kvartalnim konsultativnim sastancima, dodatnim tematskim sastancima kada bude potrebno, kao i izradom godišnjeg i finalnog izveštaja o implementaciji Strategije.
- Tijela unutar AFCOS sistema odgovorna za sprovođenje određenih aktivnosti u Akcionom planu dostaviće svoje priloge o realizaciji aktivnosti iz svoje nadležnosti **Direkciji za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS**. Ovi prilozi biće integrisani u **godišnji finalni izveštaj AFCOS-a o implementaciji Strategije**.
- **Kontinuirani dijalog** održavaće se sa nadležnim tijelima AFCOS sistema, kao i sa nevladinim organizacijama i drugim zainteresovanim stranama, kako bi se unaprijedio proces implementacije Strategije.

Po završetku implementacije ove Strategije, biće sprovedena **spoljna, nezavisna evaluacija**, a njeni rezultati biće uključeni u finalni izveštaj o implementaciji Strategije, koji će biti dostavljen Vladi Crne Gore na razmatranje i usvajanje.

Godišnji izveštaj, Završni izveštaj i Izveštaj o evaluaciji Strategije i Akcionog plana dostavljaju se Generalnom sekretarijatu Vlade na mišljenje, a prije slanja Vladi istih na usvajanje. Po usvajanju, predmetni izveštaji bit će javno dostupni na web stranici Ministarstva finansija.

ANNEX "Pasoš indikatora"

Pasoš br. 1 (za indikator učinka za Strateški cilj)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Stopa otkrivanja nepravilnosti
Cilj na koji se indikator odnosi	Strateški cilj: Smanjiti prevaru i druge nepravilnosti koje utiču na EU finansijske interese u Crnoj Gori do 2028. godine jačanjem AFCOS sistema, koordinacione uloge Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS, poboljšanjem saradnje među svim zainteresovanim stranama, sprovođenjem preventivnih mjera i održavanjem kapaciteta za detekciju nepravilnosti, čime će se osigurati zaštita novca poreskih obveznika EU i Crne Gore, kao i efikasna i efektivna upotreba EU resursa.
Kratak opis indikatora	Indikator stope otkrivanja nepravilnosti će pratiti efikasnost otkrivanja pogrešno potrošenih sredstava EU – upoređujući broj otkrivenih nepravilnosti (kako preventivnih, tako i nepreventivnih) sa isplatama koje je Crna Gora primila iz EU fondova. (uključujući sve komponente HRD, IPA III, IPARD, REGD, CBC (CG-KOS i CG-ALB), CAP, SOPEES).
Podaci koje je potrebno prikupiti	Broj nepravilnosti, isplate iz EU fondova primljene od strane Crne Gore (uključujući sve komponente HRD, IPA III, IPARD, REGD, CBC (CG-KOS i CG-ALB), CAP, SOPEES).
Source of data / Izvor podataka	IMS
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS i Direkcija za nacionalni fond i upravljanje računima - Ministarstvo finansija
Učestalost prikupljanja podataka	Godišnje
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana
Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	$\text{Stopa otkrivanja nepravilnosti} = \frac{\text{Ukupni finansijski iznos pogođen nepravilnostima i prevarama}}{\text{Ukupan iznos EU sredstava koji je primila Crna Gora za određeni program, definisanim posljednjim finansijskim sporazumom/adendumom}} \times 100$

	Početna / osnovna vrijednost od 1.53% izračunata je na osnovu iznosa za određeni program i nepravilnosti, podaci su uključeni u dokument Procjena rizika od prevara za 2024. godinu. ¹⁵		
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2028
	Vrijednost	1.53%	< 1.53%

Pasoš br. 2 (za indikator učinka 1.1)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Uspostavljen operativan i u potpunosti funkcionalan AFCOS sistem
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 1: Unaprijeđenje pravnog okvira u cilju finalizacije uspostavljanja potpuno funkcionalnog AFCOS sistema.
Kratak opis indikatora	Usvojeni pravni akti i uspostavljena pravna osnova za adekvatno funkcionisanje AFCOS sistema
Podaci koje je potrebno prikupiti	Usvojeni pravni akti
Izvor podataka	Službeni List Crne Gore
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija
Učestalost prikupljanja podataka	Jednom u dvije godine
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana
Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	U okviru Operativnog cilja 1 u Akcionom planu ,kao pratećem dokumentu ove Strategije, predviđeno je nekoliko mjera kako bi se završilo uspostavljanje potpuno operativnog AFCOS sistema i sprovela dalja harmonizacija nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU - PIF Direktiva, Uredba 883/2013 i Uredba 2185/1996. Svaka od ovih komponenti može se procijeniti pojedinačno kao djelimično ili potpuno implementirana. Početna / osnovna vrijednost u trenutku pisanja nove Strategije pretpostavlja da je AFCOS sistem djelimično uspostavljen, jer su već usvojene izmene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, 49ndic Odluka o uspostavljanju AFCOS mreže, koji su relevantni u određenoj mjeri. Takođe, za zakonodavstvo

¹⁵ Pogledati "Analizu rizika od prevara sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu implementacije projekata finansiranih iz IPA fondova", usvojenu odlukom Vlade Crne Gore u julu 2024. godine, odjeljak II "STATISTIČKA ANALIZA SLUČAJEVA NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENIH KROZ IMS SOFTVER", tačka br. 2) "Finansijski uticaj prijavljenih nepravilnosti i stopa finansijskog uticaja".

EU u oblasti zaštite finansijskih interesa EU – nacionalno zakonodavstvo u Crnoj Gori je ocenjeno kao djelimično usklađeno.			
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2026
	Vrijednost	- AFCOS sistem – <u>djelimično</u> uspostavljen - Harmonizacija sa zakonodavstvom EU – <u>djelimično</u> usklađeno	- AFCOS sistem – <u>potpuno</u> uspostavljen i funkcionalan - Harmonizacija sa zakonodavstvom EU – <u>potpuno</u> usklađeno

Pasoš br. 3 (za indikator učinka 2.1)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Indeks zadovoljstva saradnjom između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 2: Jačanje koordinacione uloge AFCOS i unaprijeđenje saradnje između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU.
Kratak opis indikatora	Ovaj indikator rezultata će pratiti nivo zadovoljstva saradnjom između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori.
Podaci koje je potrebno prikupiti	Samoprocjena o zadovoljstvu nivoom saradnje među institucijama, na skali od 10 poena (od minimuma 0 do maksimuma 10 poena).
Izvor podataka	Upitnici za samoprocjenu distribuirani među institucijama uključenim u zaštitu finansijskih interesa EU.
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija
Učestalost prikupljanja podataka	Jednom u dvije godine
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana

Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Početna / osnovna vrijednost je pretpostavka zasnovana na rezultatima ankete distribuirane među tijelima AFCOS sistema tokom izrade Strategije, u oktobru 2024. godine. Dva su pitanja vezana za saradnju i razmjenu informacija unutar AFCOS sistema, a od 4 odgovora koja su primljena: 2 su naveli da je saradnja bila dobra ili adekvatna i da nije bilo problema sa primanjem informacija (pretpostavka: prosječno 8 poena od 10 za svako pitanje); 2 su naveli saradnju kao zadovoljavajuću sa preporukama za poboljšanje i da nema problema u razmjeni informacija (pretpostavka: prosječno 6 poena od 10 za svako pitanje). Dakle, početna vrijednost je postavljena na $8+8+6+6=28/4=7,0$ poena na skali od 10 poena.			
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Index zadovoljstva = 10 poena.		Zbir prosječnog nivoa zadovoljstva u svakom popunjenom upitniku, na skali od 10 poena.	
	Broj popunjenih upitnika koji su primljeni.			
	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2026	Željena vrijednost u 2028
	Vrijednost	7.0 poena na skali od 10 poena	Najmanje 7.5 poena na skali od 10 poena	Najmanje 8 poena na skali od 10 poena

Pasoš br. 4 (za indikator učinka 2.2)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Stopa prisustva sastancima AFCOS radnog tijela za implementaciju aktivnosti za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 2: Jačanje koordinacione uloge Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS i unaprijeđenje saradnje između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU.
Kratak opis indikatora	Ovaj indikator rezultata će doprinijeti praćenju stope prisustva redovnim sastancima AFCOS radnog tijela.
Podaci koje je potrebno prikupiti	Broj poziva putem e-mail-a na sastanke relevantnim institucijama / tijelima i broj učesnika sa svakog sastanka.
Izvor podataka	Poslati pozivni e-mail-ovi/ Lista predstavnika AFCOS radnog tijela Potpisane liste prisustva na sastancima

Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija		
Učestalost prikupljanja podataka	3-4 puta godišnje		
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana		
Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Stopa prisustva se izračunava kao odnos između broja učesnika koji su prisustvovali sastanku i broja poslaih poziva za učešće na sastanku / ili broja delegiranih predstavnika AFCOS radnog tijela. Početna / osnovna vrijednost izračunata je na osnovu prisustva sastancima AFCOS mreže¹⁶ održanim u 2024. godini. Održana su 3 sastanka sa 8, 6 i 7 prisutnih od 13 predstavnika (10 institucija plus 3 zaposleni iz AFCOS-a). Prilikom izračunavanja stope prisustva, osim predstavnika AFCOS, prosečna stopa prisustva u 2024. godini bila je 40%. Stopa prisustva = $\frac{\text{Broj učesnika na sastanku}}{\text{Broj poslaih poziva za učešće}} \times 100$		
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2028
	Vrijednost	40%	80%

Pasoš br. 5 (za indikator učinka 2.3)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Broj sastanaka koje inicira struktura za izvještavanje o nepravilnostima i institucije AFCOS mreže
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 2: Jačanje koordinacione uloge Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS i unapređenje saradnje između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU
Kratak opis indikatora	Ovaj indikator rezultata će pratiti broj sastanaka koje iniciraju druge institucije kako bi koristile sastanke AFCOS radnog tijela za dalje rješavanje problema ili rješavanje pitanja relevantnih za bolju zaštitu finansijskih interesa EU.
Podaci koje je potrebno prikupiti	Broj održanih sastanaka
Izvor podataka	E-mail-ovi upućeni Direkciji za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS od strane tijela iz AFCOS sistema

¹⁶ U narednom periodu će se zvati Radno tijelo AFCOS sistema, a u prethodnom periodu je definisano kao AFCOS mreža

Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija			
Učestalost prikupljanja podataka	Svaki sastanak koji inicira struktura za izvještavanje o nepravilnostima i institucije AFCOS mreže			
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana			
Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Brojanje svakog sastanka koji je iniciran od strane strukture za izvještavanje o nepravilnostima i institucije AFCOS mreže			
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2026	Željena vrijednost u 2028
	Vrijednost	0	2	4

Pasoš br. 6 (za indikator učinka 3.1)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Implementirane efikasne i proporcionalne mjere protiv nepravilnosti i prevara
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 3: Dalje jačanje prevencije nepravilnosti i prevara kroz odgovarajuću procjenu rizika i uvođenje efikasnih i proporcionalnih mjera protiv nepravilnosti i prevara, uključujući uspostavljanje sistemskog pristupa edukacijama i podizanju svijesti.
Kratak opis indikatora	Ovaj indikator rezultata će pratiti implementaciju Akcionog plana unutar postavljenih rokova kako bi se pokazalo da su efikasne i proporcionalne mjere za sprječavanje prevara implementirane
Podaci koje je potrebno prikupiti	Broj aktivnosti iz Akcionog plana koje su završene
Izvor podataka	Napredak u implementaciji Strategije - sastanci AFCOS radnog tijela, razmjena e-mailova sa nadležnim institucijama
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija
Učestalost prikupljanja podataka	Čim se aktivnost Akcionog plana implementira
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana

Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Brojanje svake mjere završene u Akcionom planu 2025-2026 i kasnije u Akcionom planu 2027-2028 Početna / osnovna vrijednost postavljena je u skladu sa ukupnim stepenom implementacije prethodne Strategije za 2019-2022.			
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2026	Željena vrijednost u 2028
	Vrijednost	70%	100% aktivnosti iz Akcionog plana 2025-2026 implementirane su u roku.	100% aktivnosti iz Akcionog plana 2027-2028 implementirane su u roku.

Pasoš br. 7 (za indikator učinka 3.2)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Procenat obučanih službenika iz institucija i tijela koja rade na zaštiti finansijskih interesa EU
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 3: Dalje jačanje prevencije nepravilnosti i prevara kroz odgovarajuću procjenu rizika i uvođenje efikasnih i proporcionalnih mjera protiv nepravilnosti i prevara, uključujući uspostavljanje sistemskog pristupa edukacijama i podizanju svijesti.
Kratak opis indikatora	Ovaj indikator će pratiti udio službenika iz institucija koje rade na zaštiti finansijskih interesa EU, a koji su pohađali seminare i obučavali se na teme iz ove oblasti, u cilju jačanja prevencije u otkrivanja nepravilnosti i prevara, a samim tim podigli stepen zaštite finansijskih interesa EU.
Podaci koje je potrebno prikupiti	Procenat službenika koji su prisustvovali obukama u oblasti Zaštita finansijskih interesa EU
Izvor podataka	Liste prisustva obukama ili sertifikati o završenoj obuci u odnosu na broj svih službenika koji rade u oblasti zaštite finansijskih interesa EU
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija
Učestalost prikupljanja podataka	Na svakoj obuci
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana
Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Sabiranje ukupnog broja obučanih službenika na svakoj relevantnoj obuci i dijeljenje tog broja ukupnim brojem službenika koji rade u oblasti zaštite finansijskih interesa EU. Početna / osnovna vrijednost postavljena je u skladu sa statistikom prisustva obukama iz 2024. godine.

Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2026	Željena vrijednost u 2028
	Vrijednost	40%	50% (u 2025-2026) jednako zastupljeni muskarci i žene	70% (u 2027-2028) jednako zastupljeni muskarci i žene

Pasoš br. 8 (za indikator učinka 4.1)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Procenat nepravilnosti prijavljenih u IMS-u u okviru postavljenih rokova (u roku od 45 dana od PACA datuma)
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 4: Održavanje kapaciteta za otkrivanje nepravilnosti uz istovremeno poboljšanje kvaliteta izvještavanja o nepravilnostima i unaprijeđenje prepoznavanja crvenih zastavica i znakova prevara.
Kratak opis indikatora	Ovaj indikator će pratiti kvalitet i efikasnost izvještavanja o nepravilnostima identifikovanjem procenta nepravilnosti prijavljenih u roku od 45 dana od PACA datuma u odnosu na ukupan broj nepravilnosti prijavljenih OLAF-u u IMS-u.
Podaci koje je potrebno prikupiti	Broj nepravilnosti i njihov vremenski okvir izvještavanja
Izvor podataka	IMS
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija
Učestalost prikupljanja podataka	Na godišnjem nivou
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana
Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Broj slučajeva koji su prijavljeni u roku od 45 dana od PACA datuma podijeljen sa ukupnim brojem slučajeva nepravilnosti u IMS-u u relevantnoj godini. Početna / osnovna vrijednost postavljena je na 4% jer je od 77 nepravilnosti prijavljenih u IMS-u (100%) samo 3 (3/77*100=4%) prijavljeno u prvom mjesecu. ¹⁷

¹⁷ Vidi „Analiza rizika od prevara uz statističku analizu slučajeva nepravilnosti, u kontekstu implementacije projekata finansiranih iz IPA fondova“, koju je usvojila Odluka Vlade Crne Gore u julu 2024. godine, Tabela br. 20. Zbog razloga prilagođavanja, vremenski okvir od 1 mjeseca prikazan u tabeli, postavljen je na period od 45 dana.

	$\frac{\text{Procentat nepravilnosti prijavljenih u IMS-u na vrijeme=}}{\text{Broj nepravilnosti prijavljenih u roku od 45 dana od PACA datuma (u određenom periodu)}} \times 100$ Ukupan broj nepravilnosti (u određenom periodu)			
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2026	Željena vrijednost u 2028
	Vrijednost	4%	40%	65%

Pasoš br. 9 (za indikator učinka 4.2)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Procentat vraćenih izvještaja o nepravilnostima od strane Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU / AFCOS implementacionim agencijama / Posredničkim tijelima za finansijsko upravljanje, na doradu
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 4: Održavanje kapaciteta za otkrivanje nepravilnosti uz istovremeno poboljšanje kvaliteta izvještavanja o nepravilnostima i unaprijeđenje prepoznavanja crvenih zastavica i znakova prevara.
Kratak opis indikatora	Ovaj indikator će pratiti kvalitet i efikasnost izvještavanja o nepravilnostima identifikovanjem udjela nepravilnosti koje je analizirala i provjerila Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU / AFCOS i koje su vraćene implementacionim agencijama / Posredničkim tijelima za finansijsko upravljanje, na doradu.
Podaci koje je potrebno prikupiti	Procentat izvještaja o nepravilnostima vraćenih implementacionim agencijama / Posredničkim tijelima za finansijsko upravljanje na doradu, u odnosu na ukupan broj nepravilnosti prijavljenih kroz IMS
Izvor podataka	IMS
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija

Učestalost prikupljanja podataka	Godišnje
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana
Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Sabiranje izvještaja o nepravilnostima u broju koji su vraćeni implementacionim agencijama Posredničkim tijelima za finansijsko upravljanje nakon što je izvršena provjera kvaliteta od strane Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU / AFCOS, tokom jedne izvještajne godine podijeljeno s ukupnim brojem izvještaja o nepravilnostima u IMS-u. Početna / osnovna vrijednost postavljena je na 24 vraćena izvještaja, kako je registrovano u IMS-u u 2024. godini.
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina
	Početna vrijednost u 2024 30% Željena vrijednost u 2026 <25% Željena vrijednost u 2028 <20%

Pasoš br. 10 (za indikator učinka 5.1)

Kategorija	Opis
Naziv indikatora	Svi OLAF-ovi zahtjevi su pravilno obrađeni i završeni
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 5: Unaprijeđenje saradnje između istražnih tijela, AFCOS-a i OLAF-a
Kratak opis indikatora	Ovaj indikator će pratiti da li su svi OLAF-ovi zahtjevi upućeni kontakt tački u Crnoj Gori (AFCOS-u), pravilno obrađeni i završeni, u skladu sa rokovima i uz saradnju svih relevantnih institucija na nacionalnom nivou.
Podaci koje je potrebno prikupiti	Broj OLAF-ovih administrativnih istražnih posjeta Crnoj Gori
Izvor podataka	AFCOS registri
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija
Učestalost prikupljanja podataka	Jednom u dvije godine
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana

Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Procenat pravilno obrađenih OLAF-ovih zahtjeva računa se tako što se broj dobro završenih OLAF-ovih administrativnih istražnih posjeta tj. zahtjeva upućenih Crnoj Gori dijeli sa ukupnim brojem primljenih OLAF-ovih zahtjeva. Početna / osnovna vrijednost postavljena je na 100%, jer su sprovedene dvije OLAF posjete na terenu, koje su obrađene i završene bez problema. $\frac{\text{Procenat (\%) pravilno obrađenih OLAF-ovih zahtjeva}}{\text{Broj svih OLAF-ovih zahtjeva}} \times 100$			
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2026	Željena vrijednost u 2028
	Vrijednost	100%	100%	100%

Pasoš br. 11 (za indikator učinka 6.1)

Kategorija	Opis	
Naziv indikatora	Stopa povraćaja nepravilno utrošenih sredstava	
Cilj na koji se indikator odnosi	Operativni cilj 6: Unaprijeđenje kapaciteta za osiguranje efektivnog i efikasnog povraćaja nepravilno utrošenih sredstava.	
Kratak opis indikatora	Stopa povraćaja nepravilno utrošenih sredstava predstavlja procenat ukupnog iznosa koji je vraćen od izvođača / korisnika grantova u odnosu na ukupno utvrđeni iznos povraćaja tokom jedne izvještajne godine.	
Podaci koje je potrebno prikupiti	Ukupni iznos utvrđenih nepravilnosti; Ukupni iznos povraćenih IPA sredstava	
Izvor podataka	IMS	
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS – Ministarstvo finansija	
Učestalost prikupljanja podataka	Godišnje	
Učestalost izveštavanja o vrijednosti indikatora	Jednom u dvije godine – prilikom evaluacije Akcionog plana	
	Stopa povraćaja nepravilno utrošenih sredstava računa se tako što se iznos već povraćenih sredstava u jednoj izvještajnoj godini dijeli sa ukupnim iznosom utvrđenih nepravilnosti u istom	

Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	periodu, uz prilagođavanje za buduće obaveze – iznose koji još treba da se povrate. Početna / osnovna vrijednost postavljena je na 43% na osnovu statističke analize iznosa nepravilnosti na nivou programa uključene u Analizu rizika od prevara iz 2024. godine ¹⁸ . iznos već povraćenih IPA sredstava			
	Stopa povraćaja=		ukupnim iznosom utvrđenih nepravilnosti (uz prilagođavanja)	X 100
	Godina	Početna vrijednost u 2024	Željena vrijednost u 2026	Željena vrijednost u 2028
Informacija o početnoj vrijednosti i o ciljnim vrijednostima	Vrijednost	43%	60%	75%

¹⁸ Vidi „Analizu rizika od prevara uz statističku analizu slučajeva nepravilnosti, u kontekstu implementacije projekata finansiranih iz IPA fondova“, koju je usvojila Vlada Crne Gore u julu 2024. godine, sekcija II „STATISTIČKA ANALIZA SLUČAJEVA NEPRAVILNOSTI PRIJAVLJENIH KROZ IMS SOFTVER“, br. 8) „Iznos povrata iz državnog budžeta“, Tabela br. 19.

AKCIONI PLAN 2025-2026

Strateški cilj	Smanjiti prevaru i druge nepravilnosti koje utiču na EU finansijske interese u Crnoj Gori do 2028. godine jačanjem AFCOS sistema, koordinacione uloge Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS, poboljšanjem saradnje među svim zainteresovanim stranama, sprovođenjem preventivnih mjera i održavanjem kapaciteta za detekciju nepravilnosti, čime će se osigurati zaštita novca poreskih obveznika EU i Crne Gore, kao i efikasna i efektivna upotreba EU resursa.							
Operativni cilj 1	Unaprijeđenje pravnog okvira u cilju finalizacije uspostavljanja potpuno funkcionalnog AFCOS sistema							
Indikator učinka 1.1	Uspostavljen operativan i potpuno funkcionalan AFCOS sistem	• AFCOS sistem – <u>djelimično</u> uspostavljen i funkcionalan		• AFCOS sistem – <u>potpuno</u> uspostavljen i funkcionalan		• AFCOS sistem – <u>potpuno</u> uspostavljen i funkcionalan		• Harmonizacija sa zakonodavstvom EU – <u>potpuno</u> usklađeno
Aktivnost		Datum početka	Datum završetka	Predviđeni troškovi	Izvor finansiranja			
1.1.1	Usvojiti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	I Q 2025	IV 2026	3.500,00EUR	Twinning light projekat „Dalje unaprijeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasnije zaštite finansijskih interesa EU“			
1.2.1	Usvojiti Uredbu o zaštiti finansijskih interesa	I Q 2025	IV 2026	3.500,00EUR	Twinning light projekat „Dalje unaprijeđenje funkcionisanja			

	Evropske unije u Crnoj Gori	u Crnoj Gori usvojena	/Ministarstvo finansija			crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU"
1.2.2	Usvojiti Uredbu o načinu sprovođenja podrške EU kroz Instrument za Reformu i rast	Uredbu o načinu sprovođenja podrške EU kroz Instrument za Reformu i rast usvojena	Ministarstvo finansija	III Q 2025	IV 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.
1.2.3	Usvojiti Odluku o uspostavljanju Radnog tijela za sprovođenje aktivnosti na polju zaštite finansijskih interesa EU u CG (Radno tijelo AFCOS sistema)	Odluka o uspostavljanju Radnog tijela za sprovođenje aktivnosti na polju zaštite finansijskih interesa EU u CG usvojena	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU /Ministarstvo finansija	I Q 2025	IVQ2025	3.500,00EUR Twinning light projekat „Dalje unaprijeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU"
1.3.1	Usvojiti amandmane Krivičnog zakonika u skladu sa PIF Direktivom	Krivični zakonik u dijelu uskladjenosti sa PIF Direktivom izmijenjen	Direktorat za krivično i građansko zakonodavstvo/Ministarstvo pravde	I Q 2026	IVQ 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.
1.4.1	Izmijeniti pravne akte koji definišu oblast koje se tiču usaglašavanja sa	Pravni akti koji definišu oblast koje se tiču	Direkcija za zaštitu finansijskih	I Q 2026	IVQ 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne
						Ministarstvo finansija

	Regulativama 883/2013 i 2185/1996	usaglašavanja sa Regulativama 883/2013 i 2185/1996 izmijenjeni	interesa EU/ Ministarstvo finansija			institucije u okviru postojećeg budžeta.	
1.5.1	Donošenje posebnog Zakona o zaštiti zviždača	Zakona o zaštiti zviždača usvojen	Ministarstvo pravde Agencija za spriječavanje korupcije (ASK)	IV Q 2025	IV Q 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo pravde Agencija za spriječavanje korupcije (ASK)
Operativni cilj 2							
Jačanje koordinacije uloge AFCOS i unapređenje saradnje između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU							
Indikator učinka 2.1	Indeks zadovoljstva saradnjom između institucija uključenih u zaštitu finansijskih interesa EU.		Početna vrijednost u 2024: 7.0 poena na skali do 10		Ciljana vrijednost u 2026: Najmanje 7.5 poena na skali od 10		Ciljana vrijednost u 2028: Najmanje 8 poena na skali od 10
Indikator učinka 2.2	Stopa prisustva sastancima Radnog tijela za implementaciju aktivnosti za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori.		Početna vrijednost u 2024: 40%		Ciljana vrijednost u 2026: 60%		Ciljana vrijednost u 2028: 80%
Indikator učinka 2.3	Broj sastanaka koje inicira struktura za izvještavanje o nepravilnostima i institucije AFCOS mreže.		Početna vrijednost u 2024: 0		Ciljana vrijednost u 2026: 2		Ciljana vrijednost u 2028: 4

Aktivnost		Indikator rezultata	Odgovorna institucija	datum početka	datum završetka	Predviđeni troškovi	Izvor finansiranja
2.1.1	Organizovati godišnji događaj razmjene iskustava između strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS mreže	2 događaja razmjene iskustava i na polju zaštite finansijskih interesa EU organitovana	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS Ministarstvo finansija Struktura za izvještavanje o nepravilnostima AFCOS mreža	IQ 2025	IVQ 2026	Neophodno je isplanirati u budžetu iznos od 200,00 EUR	Ministarstvo finansija
2.2.1	Razviti online platformu za dokumentaciju za razmjenu informacija između AFCOS, strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS mreže.	1 online platforma za dokumentaciju razvijena	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS Ministarstvo finansija	IQ 2026	IVQ 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo finansija
2.3.1	Organizovati obuke sa učešćem eksperata iz OLAF-a i zemalja članica EU za predstavnike strukture za izvještavanje o	2 obuke obuke sa učešćem stručnjaka iz OLAF-a i zemalja članica EU za predstavnike	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/ AFCOS	IQ 2025	IVQ 2026	Neophodno je isplanirati u budžetu iznos od 3.500,00 EUR	Ministarstvo finansija

	nepravilnostima i AFCOS mreže.	strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS mreže.							
Operativni cilj 3		Dalje jačanje prevencije nepravilnosti i prevara kroz odgovarajuće procjene rizika i uvođenje efikasnih i proporcionalnih mjera protiv nepravilnosti i prevara, uključujući uspostavljanje sistemskog pristupa edukacijama i podizanju svijesti							
Indikator učinka 3.1		Implementirane efikasne i proporcionalne mjere protiv prevara		Početna vrijednost u 2024:	70%	Ciljana vrijednost u 2026:	100% aktivnosti iz Akcionog plana za 2025-2026. su implementirane u roku	Ciljana vrijednost u 2028:	100% aktivnosti iz Akcionog plana za 2027-2028. su implementirane u roku
Indikator učinka 3.2		Broj obučених službenika iz institucija i tijela koja rade na zaštiti finansijskih interesa EU		Početna vrijednost u 2024:	40%	Ciljana vrijednost u 2026:	50% (u 2025-2026) ravnomjerno raspoređeni među muškarcima i ženama	Ciljana vrijednost u 2028:	70% (u 2027-2028) ravnomjerno raspoređeni među muškarcima i ženama
Aktivnost		Indikator rezultata	Odgovorna institucija	Datum početka	Datum završetka	Predviđeni troškovi	Izvor finansiranja		
3.1.1	Sprovedi novu analizu potreba za obukama za predstavnike strukture za izvještavanje o	Analiza potreba za obukama sprovedena	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa	IQ 2025	IIIQ 2025	6.000,00 EUR	PFM/CEF		

	nepravilnostima i AFCOS mreže.		EU/Ministarstvo finansija						
3.1.2	Izraditi program i plan obuka za period 2025-2028 u skladu sa rezultatima analize potreba za obukama.	Trening program i plan za period 2025-2028 izrađen	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/Ministarstvo finansija	IQ 2025	IIIQ 2025	6.000,00EUR	PFM/CEF		
3.1.3	Sprovoditi obuke u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije (ASK).	Obuke za osobe zadužene za prijem i postupanje po izveštajima, uključujući i obuku o zaštiti zviždača, sprovedene	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/Ministarstvo finansija i Agencija za sprečavanje korupcije (ASK)	IIQ2026	IIIQ2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Agencija za sprečavanje korupcije (ASK)		
3.2.1	Sprovođenje analize rizika od nepravilnosti i prevara u skladu sa metodologijom upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara u okviru	Analiza rizika od prevara za 2027-2028. sprovedena	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU /Ministarstvo finansija	IIIQ 2026	IVQ 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo finansija		

	upravljanja i korišćenja EU fondova.		Struktura za izvještavanje o nepravilnostima AFCOS mreža				
3.3.1	Razviti sveobuhvatnu komunikacionu strategiju	Komunikaciona strategija za period 2026-2028 usvojena	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/Ministarstvo finansija	IIQ 2025	IVQ 2026	21.000,00 EUR	Twinning light projekat „Daje unaprijeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasnije zaštite finansijskih interesa EU“ OLAF
3.4.1	Redovno učešće na godišnjim konferencijama koje organizuje OLAF	2 godišnje konferencije koje je organizovao OLAF posjećene	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/Ministarstvo finansija	IIIQ 2025	IVQ 2026	8.800EUR	OLAF
3.4.2	Organizovati barem jedan seminar o značaju prijavljivanja nepravilnosti i o različitim vrstama prevara i nepravilnosti za Jedinicu za implementaciju projekta	Jedan seminar u periodu 2025-2026 organizovan	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/Ministarstvo finansija	IIIQ 2025	IVQ 2026	Neophodno je isplanirati u budžetu iznos od 2.000,00 EUR	Ministarstvo finansija

3.5.1	Usvojiti promjene u sastavu Monitoring komiteta	Promjene u sastavu Monitoring komiteta odobrene	Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU NIPAK	IIIQ 2025	IVQ 2025	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo finansija Ministarstvo evropskih poslova
Operativni cilj 4 Održavanje kapaciteta za otkrivanje nepravilnosti uz istovremeno poboljšanje kvaliteta izvještavanja o nepravilnostima i unapređenje prepoznavanja crvenih zastavica i znakova prevara.							
Indikator učinka 4.1	Procenat nepravilnosti prijavljenih u IMS unutar postavljenoog roka (u roku od 45 ¹⁹ dana od PACA datuma).						
Indikator učinka 4.2	Procenat vraćenih izvještaja o nepravilnostima od strane Direkcije za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS Implementacionim agencijama/ Posredničkim tijelima za finansijsko upravljanje, radi dorade.						
Aktivnost	Indikator rezultata		Odgovorna institucija	Datum početka	Datum završetka	Predviđeni troškovi	Izvor finansiranja
4.1.1	Pregled smjernica o nepravilnostima i prilagođavanje istih sa zahtjevima IPA III regulative		Smjernice o nepravilnostima ažurirane i odobrene	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU Direktorat za upravljanje strukturama	IIIQ 2025 IVQ 2025	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo finansija

¹⁹ Ranije je rok bio 30 dana

4.1.2	Uključivanje procedura iz ažuriranih Smjernica o nepravilnostima u poglavlje "Nepravilnosti" Priručnika o procedurama	Poglavlje "Nepravilnosti" u Priručniku procedurama ažurirano	Direktorat za upravljanje strukturama pretpriступne podrške EU	IQ 2026	IIQ 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo finansija
4.2.1	Kreirati jedinstvenu elektronsku bazu podataka projekata finansiranih iz EU podrške tj. internet platformu za EU fondove u Crnoj Gori i omogućiti pristup istoj u cilju objedinjavanja svih neophodnih informacija za krajnje korisnike EU podrške i buduć potencijalne aplikante	Internet platforma za EU fondove u Crnoj Gori	Direktorat za upravljanje strukturama pretpriступne podrške EU (Ministarstvo finansija)	IVQ 2025	IVQ 2026	Sredstva će biti obezbijedena ili iz EU donacija ili iz planiranih sredstava u budžetu Ministarstva finansija – budžetska linija za Direktorata za upravljanje strukturama pretpriступne podrške EU u za razvoj jedinstvene baze podataka.	Ministarstvo finansija
4.2.2	Propisati preciznu proceduru linija komuniciranja između svih nadležnih IPA tijela za provjeru povezanosti osoba koje sprovode kontrole na licu mjesta sa osobama koje su predmet kontrole kako bi	Postupak komunikacije između IPA struktura za provjeru povezanosti osoba koje sprovode kontrole na licu	Direktorat za upravljanje strukturama pretpriступne podrške EU	IIIQ 2025	IVQ 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo finansija

	se izbjegao potencijalni konflikt interesa. Dodatno osigurati potpisivanje Izjave o nepristrasnosti od strane svih uključenih lica u procesu.	mjesta sa osobama koje su predmet kontrole definisan i potpisivanje Izjave o nepristrasnosti osiguran				
Operativni cilj 5		Unaprjeđenje saradnje između istražnih tijela, AFCOS-a i OLAF-a				
Indikator učinka 5.1		Svi OLAF-ovi zahtjevi su pravilno obrađeni i završeni		Početna vrijednost u 2024: 100%	Ciljana vrijednost u 2026: 100%	Ciljana vrijednost u 2028: 100%
Aktivnost		Indikator rezultata	Odgovorna institucija	Datum početka	Datum završetka	Predviđeni troškovi
5.1.1	Izrada procedura o postupanju u slučaju posjete OLAF-ovih inspektora i saradnja nacionalnih tijela sa AFCOS	Procedure za postupanje u slučaju posjete OLAF-ovih istražitelja i saradnja nacionalnih tijela sa AFCOS izrađene.	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS	IQ 2026	IVQ 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.
Operativni cilj 6		Unaprjeđenje kapaciteta za osiguranje efikasnih i efektivnih povraćaja nepravilno utrošenih sredstava				
						Izvor finansiranja Ministarstvo finansija

Indikator učinka 6.1	Stopa povraćaja nepravilno utrošenih sredstava					Početna vrijednost u 2024: 43%	Ciljana vrijednost u 2026: 60%	Ciljana vrijednost u 2028: 75%
Aktivnost		Indikator rezultata	Odgovorna institucija	Datum početka	Datum završetka	Predviđeni troškovi	Izvor finansiranja	
6.1.1	Sprovesti analizu uzroka niske stope povraćaja sredstava iz dosadašnjih implementiranih projekata	Analiza uzroka niske stope povraćaja sprovedena	Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU	III Q 2026	IV Q 2026	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo finansija	
KOMUNIKACIRANJE REFORMSKIH AKTIVNOSTI								
Aktivnost		Indikator rezultata	Odgovorna institucija	Datum početka	Datum završetka	Predviđeni troškovi	Izvor finansiranja	
1.1.K	Promovisanje značaja Strategije i ostvarenih ciljeva, kroz aktivnosti predviđene ovom strategijom	Podizanje svijesti o značaju realizacije ciljeva Strategije	Ministarstvo evropskih poslova	I Q 2025	IV Q 2028	Ova aktivnost će biti implementirana od strane odgovorne institucije u okviru postojećeg budžeta.	Ministarstvo evropskih poslova	
2.1.K	Organizovati seminare na kojima će se promovisati Strategija i Akcioni plan i obrađivati teme od značaja za	Podizanje svijesti o značaju realizacije ciljeva Strategije	Ministarstvo finansija	I Q 2025	IV Q 2028	Predviđeni troškovi kroz aktivnosti navedene ovim Akcionim planom (2000,00EUR)	Ministarstvo finansija	

Evaluacija Strategije na kraju perioda važenja						
Aktivnost	Indikator rezultata	Odgovorna institucija	Datum početka	Datum završetka	Predviđeni troškovi	Izvor finansiranja
Evaluacija Strategije 2025-2028	Izvještaj evaluacije pripremljen i poslat Vladi Crne Gore na usvajanje	Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU/AFCOS	IV Q 2028	II Q 2029	Neophodno je isplanirati u budžetu iznos od 60.000,00 EUR za angažovanje eksternog evaluatora	Twinnig light projekat