## 

**Crna Gora**

Adresa: Bul. Mihaila Lalića 1,

81 000 Podgorica, Crna Gora

tel: +382 20 242 835

fax: +382 20 224 450

www.mif.gov.me

**Ministarstvo finansija i socijalnog staranja**

Direktorat za budžetsku inspekciju i suzbijanje

nepravilnosti i prevara

Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara

**ZBIRKA SLUČAJEVA NEPRAVILNOSTI I PREVARA PREPOZNATIH U PRAKSI KROZ REALIZACIJU PROJEKATA FINANSIRANIH IZ SREDSTAVA EVROPSKE UNIJE**

Podgorica 02. decembar 2021. godine

# REZIME

Građani kao poreski obveznici očekuju da njihova sredstva budu racionalno utrošena, da oni koji rade u javnom sektoru efikasno upravljaju sredstvima iz budžeta, uvažavajući njihove potrebe i interese.

Na isti način, zemlje koje pretenduju da postanu članice Evropske unije (u daljem tekstu „EU“), moraju da pokažu spremnost da sa novcem EU građana raspolažu domaćinski, a koje kriterijume i mjerila treba da ispune na tom putu detaljnije definiše poglavlje 32-Finansijska kontrola. Efektivan sistem finansijskog upravljanja i kontrole pruža razumnu sigurnost, tj. da se sredstva koriste na zakonit način, namjenski, ekonomično, djelotvorno, kako to i zahtijeva fiskalna odgovornost, ali i građani. Pored navedenog, svrha finansijskog sistema upravljanja i kontrole je da se osigura usklađenost poslovanja sa zakonima, propisima, politikama i postupcima, ali i da se zaštite resursi od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korišćenjem, štiteći na taj način sredstva od nepravilnosti i prevara.

Svrha izrade ovog dokumenta, jeste da pruži sliku svim korisnicima koji su u procesu sprovođenja projekata finansiranih iz sredstava EU, koje sve nepravilnosti, ali i prevare, se javljaju na putu njihove realizacije. Slučajevi navedni u ovoj Zbirci su preuzeti iz postojeg OLAF-ovog dokumenta „Compendium of anonymised cases“, sa namjerom da poveća svijest o prevari, kako bi im olakšali svakodnevni rad i ukazali na izazove sa kojim se mogu suočiti u implementaciji. Samim tim se fokusira na prevenciju prevara, ali će se baviti i drugim aspektima u sveobuhvatnom pristupu koji je neophodan za uspješnu borbu protiv prevara. Može biti praktičan alat u okviru ovog pristupa za podršku zemljama kandidatima, identifikujući modus operandi prevaranata, ali i crvene zastave, kako bi podržao napore da se otkriju i ublaže prevare.

Vjerujemo da je podizanje svijesti o prevari od najveće važnosti za implementacione strukture i predstavnike revizije.

Ovaj dokument sadrži objedinjene najčešće slučajeve nepravilnosti i prevara koji su podijeljeni u nekoliko klastera:

Klaster I: lažne deklaracije - faslifikovani dokumenti ili odsustvo prateće dokumentacije

Klaster II: duplo finansiranje

Klaster III: konflikt interesa

Klaster IV: nepoštovanje pravila sprovođenja postupka javnih nabavki

Klaster V: aktivnosti koje se ne implementiraju, nisu sprovedene ili nisu završene u skladu sa pravilima

Klaster VI: kršenje u pogledu sistema sufinansiranja

Ovi primjeri predstavljaju dobru osnovu za razvijanje ideja gdje treba da se obrati pažnja i sprovede dodatna provjera, kako bi se nepavilnosti i prevare uočile na vrijeme, i samim tim spriječile gubitak sredstava, a i dodatne procedure povraćaja sredstava.

Na kraju, Crna Gora, kao nezavisna i međunarodno priznata država, zemlja kandidat za ulazak u Evropsku uniju, shodno svojim međunarodno preuzetim obavezama uključujući i ratifikaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU, obavezna je da uspostavi efikasne mehanizame finansijskog upravljanja i kontrola, kao i da štiti finansijske interese EU na isti način kao što štiti i nacionalne finansijske interese, s tim u vezi neophodno je podizati svijest o značaju detektovanja i prijavljivanja nepravilnosti, na svim nivoima u tijelima operativne strukture koji moraju imati kapacitete za prepoznavanje slučajeva nepravilnosti i prevara.

SADRŽAJ:

[REZIME 2](#_Toc89334742)

[UVOD 4](#_Toc89334743)

[KLASTER I: lažne deklaracije - faslifikovani dokumenti ili odsustvo prateće dokumentacije 7](#_Toc89334744)

[KLASTER II – duplo finansiranje 19](#_Toc89334745)

[KLASTER III- konflikta interesa 21](#_Toc89334746)

[KLASTER IV - nepoštovanja pravila sprovođenja postupka javnih nabavki 26](#_Toc89334747)

[KLASTER V - aktivnosti koje se ne implementiraju, nisu sprovedene ili nisu završene u skladu sa pravilima 29](#_Toc89334748)

[KLASTER VI - kršenje u pogledu sistema sufinansiranja 35](#_Toc89334749)

[ZAKLJUČAK 38](#_Toc89334750)

[RJEČNIK 39](#_Toc89334751)

# UVOD

***Što prije se detektuje nepravilnost ili prevara, to je manje sredstava koje treba vratiti.***

Prevencija prevara za cilj ima smanjivanje mogućnosti za prevaru. Ovo se može postići sprovođenjem efikasnih procedura i kontrola i podizanjem svijesti ljudi o uobičajenim šemama prevare odnosno njihovim negativnim uticajima na organizacije i pojedince. Prevencija prevara je važna jer ima za cilj spriječavanje štete prouzrokovane prevarom. Dakle, napori su usmjereni na to da se novac troši na efikasan i pošten način. Nažalost, prevara se nikada ne može izbjeći u apsolutnom smislu. Međutim, sprovođenjem preventivnih mjera rizik od prevare se može znatno smanjiti. Efikasne mjere protiv prevara, uključuju metode otkrivanja prevara i istraga i sankcionisanje neadekvatnog ponašanja takođe mogu značajno da odvrate počinioce prevara i smanje prevaru i finansijsku i reputacionu štetu u vezi sa njom.

U skladu sa navedenim, kao mehanizam za zaštitu finansijskih interesa EU osnovana je Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF), čiji je cilj borba protiv korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje izazivaju finansijske posljedice, a u svakoj zemlji članici i kandidatima za članstvo AFCOS kancelarija, kao glavna kontakt tačka za OLAF.

Član 325(4) Ugovora o EU predviđa mjere koje treba usvojiti u oblastima prevencije i borbe protiv prevara koje utiču na finansijske interese, sa ciljem da pruže efikasnu i ekvivalentnu zaštitu. Na osnovu Uredbe (EZ) br. 1073/1999 zadaci OLAF-a su da sprovodi istrage i da doprinese kreiranju politike Evropske komisije protiv prevara[[1]](#footnote-1). Rezultati OLAF-ovih istražnih radnji, prikupljanja obavještajnih podataka, kao i iskustvo na terenu dovelo je izrade ovog i sličnih dokumenata, s ciljem podizanja svijesti o prevari i identifikovanju slabosti i ranjivosti administrativnih procedura, nacionalnih i zakonodavstva EU, kao i procedura u implementaciji evropskih politika. Analiza je takođe kombinovana sa podacima i informacijama koje pružaju Implementacione agencije u okviru EU kroz tzv. Irregularity Management System (IMS). Sistematska analiza operativnog iskustva OLAF-a takođe pruža značajan doprinos za uspostavljanje baze podataka glavnih karakteristika nepravilnosti i prevara.

Na ovaj način će, kroz svijest o modusu operandi, Evropska komisija i nacionalni nadležni organi bolje orjentisati svoje kontrolne aktivnosti i obezbijediti efikasniju zaštitu od prevara i nepravilnosti, odnosno tamo gdje je potrebno, izdati preporuke koje će poboljšati prevenciju prevara.

„Zbirka slučajeva nepravilnosti i prevara prepoznatih u praksi kroz realizaciju projekata finansiranih iz sredstava Evropske Unije“ će poslužiti kao važan alat za potrebe analize rizika, podizanja svijesti i obuka usmjerenih na aktere u sprovođenju projekata, kako bi se spriječile nepravilnosti i prevare.

Izvjestan broj obrazaca prevara su zajednički za sve periode programiranja i sva sredstva, bez obzira da li je riječ o strukturnim ili predpristupnim fondovima. Međutim, statistički gledano, u odnosu na tipologiju prevara i nepravilnosti istaknuti su sljedeći obrasci i trendovi koji se odnose na dosljednost u izvještavanju država članica putem IMS-a:

a) najčešće vrste nepravilnosti ostale su praktično iste tokom godina, potvrđujući da zauzimaju istaknuto mjesto, i to je najčešći „neprihvatljivi trošak“ a drugo je „kršenje pravila javnih nabavki“;

b) opšti tip „ostale nepravilnosti“ je i dalje treći po redu kao korišćena tipologija. Nepravilnosti saopštene pod ovim kodeksom ne odgovaraju, u principu, bilo kom drugom opisu koji daje sistem izveštavanja (dakle, ovo je „preostali tip“).

c) „Falsifikovana dokumenata“ su otkrivena u velikom broju država članica.

Još uvek postoje razlike između država članica oko vrsta prijavljenih nepravilnosti i ove razlike su ostale prilično dosljedne tokom niza godina. Kao što je rečeno, rezultati statističke analize ukazuju na činjenicu da je najčešće prijavljivana vrsta nepravilnosti „neprihvatljivi trošak“. Ovo bi moglo značiti, sa jedne strane, da pravila prihvatljivosti nijesu dovoljno jasna za finalne korisnike a, sa druge strane, da je kontrola prvog nivoa generalno djelotvorna tj. efikasna u provjeri tj. uskladjenosti ovakve vrste troškova i pravila za prihvatanje troškova.

„Kršenje pravila javnih nabavki“ je druga po redu značajna vrsta nepravilnosti. Ova nepravilnost je ponekad posljedica pukog pogrešnog tumačenja zakona o javnim nabavkama ili nedovoljno poznavanje važećih procedura; međutim, u nekim slučajevima, krivične istrage ukazuju na namjerno kršenje pravila javnih nabavki u korist određenog ponuđača što dovodi do korupcije ili „kulture favorizovanja“.

Analiza svih raspoloživih podataka koji se koriste za otkrivanje nepravilnosti i prevara (nepravilnosti i prevare prijavljene putem IMS, Izvještaj Evropskog suda revizora, OLAF-a, raznih izvještaja i dokumenata na sajtovima vlada država članica, revizorski izvještaji raznih direktorata u Evropskoj komisiji, itd.) pokazuje da najčešće metode otkrivanja nepravilnosti podrazumijevaju: kontrole dokumenata, administrativnu ili finansijsku kontrolu nacionalnog organa, kontrole koju sprovode razni revizori i tzv.početna sudska istraga. Kada je riječ o prevarama, one se uglavnom otkrivaju sudskim istragama, nacionalnim fiskalnim kontrolama i radom nacionalnih službi za borbu protiv prevara. Sve te kontrole su obično povezane sa aktivnostima drugog nivoa kontrole i odnose se na aktivnosti organa za borbu protiv prevara ili organa za sprovođenje zakonodavne vlasti koji se nalazi izvan normalnog lanca kontrole uspostavljenog od strane sektorskog zakonodavstva EU.

Analiza je omogućila kreiranje konceptualnog okvira za identifikaciju izvora prijetnji i preciziranje njihovih prijetnji u odnosu na tri glavne faze projektnog ciklusa:

1. U fazi dodjele, prilikom pripreme poziva za podnošenje ponuda, administratorima se mogu obratiti predstavnici političke vlasti ili druge grupe koje žele da utiču na definiciju kriterijuma i uslova poziva, kako bi se uticalo na njegov ishod od samog početka.
2. U fazi selekcije, pojedinci ili grupe pojedinaca, koji postupaju u ime pravnih lica ili pripadaju određenim organizacijama, mogu preduzeti nezakonite radnje u cilju uticaja na ishod postupka nabavke tako da određeni ponuđač bude finansiran za izvršenje usluge/isporuku proizvoda bez posjedovanja traženih kvaliteta ili bez ekonomske održivosti samog projekta.
3. Tokom faze implementacije, krajnji korisnik (bez obzira da li je riječ o pojedincu ili organizaciji) može sa dobijenim sredstvima, u smislu prevarnih radnji, odraditi određeni broj aktivnosti, u cilju da:

(1) zloupotrijebi dio planiranog finansiranja;

(2) pronevjeri dio ili cijelu finansijsku podršku;

(3) spriječi vršenje provjera.

Pored toga, s obzirom na visoku decentralizaciju u mnogoljudnim zemljama, sprovođenje mjera sufinansiranja na regionalnom nivou podrazumijeva i razvijanje ličnih veza u relativno malim geografskim oblastima između korisnika sredstava i odgovornih lica za sprovođenja aktivnosti, pa samim tim postoji i veća vjerovatnoća sukoba interesa, posebno u odnosu na prve faze ciklusa projekta.

Dat je opis navedenih polja u primjerima:

* Opis prevarne radnje - ovo polje sadrži anonimni opis nepravilnosti, navodne prevare, nezakonite aktivnosti ili korupciju i kako je to počinjeno.
* Modus operandi (obrazac prevare, nepravilnost) - u njemu su navedene informacije koje treba uzeti u obzir kao signal na koji način se može izvršiti nepravilnost ili prevarna radnja.
* Primijećene slabosti - ovo polje opisuje svaku ranjivost menadžmenta i/ili sistema kontrola za sprovođenje nacionalnih procedura koje je otkrio OLAF, a koji su omogućili ili pomogli počiniocima da čine nepravilnosti. Veoma stroge specifikacije u pozivu za podnošenje ponuda, mogu nagovijestiti „specifikacije po mjeri“ samo za jednog provajdera. Veliki broj evaluacija koje je izvršio isti evaluator, ili veze između evaluatora i organizacije koja se prijavljuje za finansiranje, može nagovijestiti sukob interesa.
* Prisustvo crvenih zastava bi trebalo da učini službenike pripremljenijim, aktivnijim, i da im pomogne da se identifikuju slični obrasci prevara i nepravilnosti, kako bi preduzeli mjere kao što su dodatne provjere, obavještenje OLAF-u itd. Baza podataka Evropske komisije o isključenju, tj. Sistem ranog upozorenja, osigurava razmjenu informacija o entitetima koje treba vidjeti kao prijetnju interesima EU, dok je cilj „Zbirke slučajeva nepravilnosti i prevara prepoznatih u praksi kroz realizaciju projekata finansiranih iz sredstava Evropske Unije“ dijeljenje informacija sa zainteresovanim stranama o obrascima nepravilnosti i crvenim zastavama.

# KLASTER I: lažne deklaracije - faslifikovani dokumenti ili odsustvo prateće dokumentacije

Slučaj br.1

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana deklaracija |
| **Opis prevarne radnje**: | Upravljačko tijelo dobilo je finalni izvještaj o projektu za renoviranje starog imanja od krajnjeg korisnika, za javnu svrhu. Istrage su ukazale na činjenicu da je krajnji korisnik podnio lažne deklaracije Upravljačkom tijelu kako bi ispunio kriterijume prihvatljivosti za finansiranje, iako je subvencija retrospektivno obračunata u programskom periodu 1994-1996, što znači da je projekat već bio sproveden kada je Upravljačko tijelo donijelo odluku da ga finansira.  Retrospektivni projekti su projekti koji su već implementirani ili su u toku i finansiraju se nacionalnim sredstvima o čemu Upravljačko tijelo odlučuje, ex post, za finansiranje koristeći sredstva Strukturnih fondova, u slučaju da se ciljevi i svrha poklapaju sa pravilima uspostavljenim EU regulativom o sprovođenju Kohezione politike. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik podnio je Upravljačkom tijelu lažnu deklaraciju u fazi dodjele projekta. Tačnije, proglašena je „javna svrha“od strane krajnjeg korisnika iako nikada taj uslov nije ispunjen, jer je krajnji korisnik lažno izjavio da je vlasnik zemlje i imovine koja će biti renovirana. |
| **Primijećene slabosti:** | Zakonodavne:  Odsustvo pravila protiv prevara za retrospektivne projekte.  Sistem upravljanja/kontrole: sistem upravljanja nije unakrsno provjeravao deklaraciju krajnjeg korisnika u javnim zemljišnim knjigama. Dodatno, ukazano je na nedostatak internih smjernica o provjerama na licu mjesta koje vrši Prvi nivo kontrole u pogledu ovlašćenja vezanih za provjeru stvarnog korišćenja imovine. Sistem prijavljivanja nepravilnosti nije pouzdan budući da nepravilnost nije prijavljena od strane države članice. |
| **Crvene zastave:** | Projekat retrospektivno dodijeljen.  Rezultat projekta izmijenjen. |

Slučaj br.2

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana deklaracija - falsifikovani dokumenti - korisnik nema potreban kvalitet dokumentacije |
| **Opis prevarne radnje:** | Ekonomski operater je podnio zahtjev za subvenciju za sprovođenje treninga stručnog osposobljavanja bez ispunjavanja opštih uslova o stručnosti, organizaciji i kvalifikaciji koju zahtijeva poziv za podnošenje prijedloga.  Međutim, operater je podnio lažnu dokumentaciju i lažne deklaracije Upravljačkom tijelu kako bi dokazao da je ispoštovao uslove poziva za dostavljanje prijedloga. Štaviše, time je uvećao same troškove dostavljanjem lažne, uvećane deklaracije troškova za Upravljačko tijelo.  Prevara je odrađena uz pomoć poznanika krajnjeg korisnika, koji je bio član evaluacione komisije (tj. tijela odgovornog za izbor projekata za finansiranje). |
| **Modus operandi:** | U fazi dodjele subvencija, ekonomski operater podnio je zahtjev za subvenciju, dostavljanjem lažne deklaracije Upravljačkom tijelu i falsifikovana dokumenta koja se odnose na kriterijume podobnosti.  Te lažne potvrde i dokumenta, zajedno sa pritiskom koji je vršio član evaluacione komisije, omogućio je ekonomskom operateru da dobije subvenciju i da postane krajnji korisnik operativnog programa.  U fazi implementacije, krajnji korisnik je podnio zahtjev Upravljačkom tijelu za refundaciju troškova koji su premašili stvarne troškove projekta podnošenjem lažne deklaracije troškova umjesto faktura ili ekvivalentnog dokumenta koji dokazuje stvarnu potrošnju. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Osoba uključena u postupak dodjele je izvršio pritisak da se odobri subvencija određenom ekonomskom operateru. Nije bilo smjernica o provjeri u fazi dodjele nagrada kako bi se provjerio kapacitet krajnjeg korisnika za realizaciju projekta. Upravljačko tijelo nije tražilo od članova evaluacione komisije da potpišu izjavu o nepristrasnosti i povjerljivosti. Dokumentacija koju je dostavio krajnji korisnik koja je sadržala dodatne troškove prihvaćena je od strane Upravljačkog tijela (bez potkrijepljujućih dokaza) što je u suprotnosti sa pravilima koja regulišu sprovođenje Strukturnih fondova i sa principima dobrog finansijskog upravljanja. |
| **Crvene zastave:** | Deklaracije bez pratećih dokumenata koje je obezbijedio krajnji korisnik, a tiču se kriterijuma za prihvatljivosti troškova.  Odabir projekata delegiran od strane Upravljačkog tijela.  Implementacija projekata od strane drugih pravnih/fizičkih lica, a ne krajnjeg korisnika. |

Slučaj br.3

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Lažna nedostajuća dokumenta - Falsifikovani račun. |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik (zajednički poduhvat organizovan među lokalnim samoupravama) dobija subvenciju za izvođenje infrastrukturnog projekta. Naime, krajnji korisnik je imenovao fizičko lice kao rukovodioca projekta koji nije bio dio osoblja kolektiva u preduzeću krajnjeg korisnika niti je kontrolisan od strane istog. Rukovodilac projekta (koji je imao ovlašćenja da djeluje u ime krajnjeg korisnika) prepustio je posao podizvođaču radova.  Podizvođač radova ne samo da je zanemario uslove ugovora potpisanog sa krajnjim korisnikom u cilju optimizacije troškova, već je i dostavio falsifikovane fakture sa troškovima za neizvršene poslove, koje je krajnji korisnik uputio Upravljačkom tijelu. Kao posljedica lažnih faktura, računi preduzeća podizvođača radova su takođe falsifikovani. |
| **Modus operandi:** | U fazi dodjele subvencija, zbog jakog političkog uticaja lokalnih vlasti, izvršen je pritisak za odobravanje subvencije, nakon čega je postavljen rukovodilac projekta bez usaglašenog okvira aktivnosti i zadataka koje treba da ispuni, ali i bez kontrola, transparentnosti i sistema odgovornosti.  Takav rukovodilac projekta, koji je imao potpuno ovlašćenje da djeluje u ime krajnjeg korisnika, ne samo da je prepustio poslove kompaniji od koje je imao direktnog interesa, već je i falsifikovao fakture i prijavljivao lažne troškove, a takođe nije izvršio radove predviđene ugovorom potpisanim između krajnjeg korisnika i izvođača radova.  Registracija lažnih faktura u računovodstvenom sistemu izvođača radova automatski je dovela do otkrivanja i lažnih računa. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Prevara se dogodila zbog nedostatka provjera, nepostojanja transparentnosti i neuspostavljenog sistema odgovornosti krajnjeg korisnika, koji je omogućilo menadžeru projekta da donosi odluke i vrši isplate bez ikakvog nadzora.  Upravljačko tijelo izostavilo je da provjeri da li krajnji korisnik ima uspostavljene procedure i provjere koje su usaglašene sa osnovnim principima transparentnosti i odgovornosti, kako bi osigurala da se sredstva raspoređuju na pravilan način. Takođe, krajnji korisnik nije nadgledao implementaciju projekta. |
| **Crvene zastave:** | Finansijski problemi izvođača radova.  Zahtjev izvođača radova za izmjenu rokova i uslova ugovora. |

Slučaj br.4

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Lažna i falsifikovana propratna dokumenta |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je povećao svoje troškove, podnoseći lažne fakture Upravljačkom tijelu za troškove koji nikada nijesu ni nastali. |
| **Modus operandi:** | Akcionari (društvo sa ograničenom odgovornošću) osnovali su drugo preduzeće (društvo sa ograničenom odgovornošću) koje nije imalo nikakvu djelatnost, već je samo imalo za cilj da Izdaje lažne fakture koje je prosljeđivalo krajnjem korisniku, kako bi on povećao svoje troškove.  Ovo neoperativno društvo sa ograničenom odgovornošću, imalo je sjedište u istim prostorijama i iste zaposlene kao i krajnji korisnik. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Nije postojao adekvatan sistem ili analiza koja omogućava uočavanje nedosljednosti između pratećih dokumenata koje je podnio krajnji korisnik da bi opravdao svoje troškove i drugih podataka koje prikuplja Upravljačko tijelo (u ovom slučaju je postojala velika nedoslednost zbog činjenice da je adresa krajnjeg korisnika bila je ista kao i njegovog glavnog dobavljača). |
| **Crvene zastave:** | Veliki udio u troškovima vezani su samo za jednog dobavljača krajnjeg korisnika.  Isti akcionari kod krajnjeg korisnika i dobavljača.  Ista adresa krajnjeg korisnika i dobavljača.  Dobavljač je prestao da posluje zbog promjene djelatnosti ili stečaja. |

Slučaj br.5

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana propratna dokumenta |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je implementirao nekoliko stručnih obuka, primajući sredstva od različitih Upravljačkih struktura u okviru iste države.  Krajnji korisnik je zahtijevao troškove za zaposlene koji su bili dvostruko veći nego što je realno. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je koristio dvije različite metode za povećavanje troškova za zaposlene:   1. Naveo je lažne (uvećane) troškove za visinu satnice zaposlenih. U suštini, realni troškovi plata, poreza, socijalnih davanja i administrativnih izdataka su samo polovina troškova koji su zahtijevani da se nadoknade. 2. Broj radnih sati je takođe povećan   Da bi prikrio prevaru, krajnji korisnik je priložio potvrdu o izdacima i lažnu potvrdu o odgovornosti koju izdaje ovlašćeni revizor. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem revizije:  Interne smjernice ne obezbjeđuju sistemske revizije koje bi se sprovodile za projekte koje implementira isti krajnji korisnik, kada se revizijom ustanove ozbiljne nepravilnosti.  Troškove ovjerava revizor koji je zaposlen kod krajnjeg korisnika (nedostatak principa segregacije funkcija).  Upravljačko tijelo, tokom izvođenja kontrola prvog nivoa, nije provjerilo platne liste i/ili ugovore zaposlenih, i prihvatilo je potvrdu o utrošcima ovjerenu od strane službenika koji radi za krajnjeg korisnika. |
| **Crvene zastave:** | Teška finansijska situacija krajnjeg korisnika, što je povećalo potrebu da počini prevaru.  Jedna transakcija čini više od polovine ukupnih troškova projekta.  Trošak koji je ovjerio zaposleni ili izvođač radova krajnjeg korisnika. |

Slučaj br.6

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana dokumenta – neprihvatljivi troškovi |
| **Opis prevarne radnje:** | Projekti su dodijeljeni za dva krajnja korisnika za sprovođenje aktivnosti unaprijeđenja saradnje između lokalne administracije i civilnog društva.  Krajnji korisnici bili su političari i predstavnici lokalne vlasti.  Glavne aktivnosti koje su korisnici sprovodili bili su seminari i konferencije. Međutim, ispostavilo se da su te aktivnosti organizovane vikendima, u odmaralištima, bez propratne dokumentacije o evidenciji prisutnih ili rezimeom događaja ili bilo kojom aktivnosšću koja bi potvrdila učešće na seminaru.  Štaviše, izabrane lokacije za seminare, teme i njihovo vrijeme organizovanja činilo se beskorisnim za projekat. |
| **Modus operandi:** | Stvaranje nevladinih udruženja ili društva sa ograničenom odgovornošću sa veoma malim kapitalom i lošom infrastrukturom.  Zahtjev za subvenciju koji se podnosi stvaranjem vještačkih  uslova potrebnih za dobijanje te subvencije.  Podnošenje, Upravljačkom tijelu, troškova koji nijesu propraćeni adekvatnom dokumentacijom i koji nijesu u skladu sa ciljem projekta ili operativnim programom, a sve u svrhu opravdavanja neprihvatljivih troškova.  Ovi troškovi su se uglavnom odnosili na hotelski smještaj i iznajmljivanje automobila za vlasnike ili akcionare (ili bliske srodnike) krajnjeg korisnika. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja i kontrole: politički pritisak je izvršen u cilju dodjeljivanja subvencije konkretnim korisnicima umjesto najboljim projektima. Nedostatak nadzora nad dostavljenom dokumentacijom od strane krajnjeg korisnika, za isplatu sredstava po osnovu neopravdanih troškova.  Smjernice i interna pravila o javnim nabavkama nijesu poštovana od strane Upravljačkog tijela, što je dovelo do neotkrivanja nepravilnosti tokom provjera na licu mesta. |
| **Crvene zastave:** | Odnosi i poznanstvo između krajnjeg korisnika i zaposlenih u okviru Upravljačkog tijela.  Korisnik je osnovan neposredno pred apliciranje za subvenciju.  Krajnji korisnik je bez iskustva u implementaciji konkretnog projekta.  Troškovi nastali tokom vikenda ili na spornim lokacijama.  Projekat ukazuje na nekoliko veoma sličnih rezultata. |

Slučaj br.7

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana propratna dokumenta |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je dostavio lažne fakture Upravljačkom tijelu kako bi uvećao svoje troškove i time dobio veće naknade. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je postupio na sljedeći način:  a) falsifikovao je fakture koje je primio od dobavljača, jednostavnim dodavanjem nule na iznose navedene na fakturi (npr.: faktura od 100 eura , prepravljena je na 1000 eura);  2) korisnik je isplatio puni iznos dobavljaču (u našem primjeru 1000€) kako na bankarskim izvodima ne bi bilo neslaganja.  3) dostavio je falsifikovanu fakturu za neopravdane troškove (1000€ umjesto 100 €) Upravljačkom tijelu;  4) čim je Upravljačko tijelo izvršilo uplatu (1000 €), tražena je razlika od dobavljača u iznosu od 900 eura, uz obrazloženje da je računovođa napravio grešku. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/ kontrole:  Nedostatak opštih pravila i smjernica za unakrsnu provjeru pratećih dokumenata.  Nedostatak analize rizika fokusiran na lažne fakture.  Nepoznavanje tržišnih cijena za stavke koje je podnio krajnji korisnik. |
| **Crvene zastave:** | Faktura sa iznosima u okruglim ciframa.  Isti dobavljač ili više različitih dobavljača.  Dobavljač sa sjedištem u inostranstvu, a roba/usluga mogla je biti kupljena i na domaćem tržištu po nižoj cijeni.  Cijena daleko viša od prosječne tržišne cijene. |

Slučaj br.8

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana dokumenta – lažne fakture - korupcija |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je precijenio svoje troškove prilažući lažna dokumenta i lažne fakture.  Lažna dokumentacija se odnosila na sprovedene treninge i obuke, koje nijesu realizovane ili su realizovane djelimično. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je falsifikovao propratna dokumenta vezana za održane kurseve, računovodstvene knjige, liste prisustva, fakture itd.  Nakon toga, dokumenta su dostavljena Upravljačkom tijelu, kako bi se izvršila plaćanja po tom osnovu. Upravljačko tijelo je na prvom nivou kontrole trebalo da izvrši uvid u dokumenta, međutim službenik u okviru Upravljačkog tijela je bio podmićen od strane krajnjeg korisnika. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Sistem upravljanja nije funkcionisao kako treba zbog korupcije službenika u okviru Ugovornog tijela.  Kontrola prvog nivoa nije pouzdana.  Nedostatak informacija i transparentnosti vezano za treninge, ciljeve, trajanje treninga i uslova za održavanja obuka.  Revizorskom tijelu nedostaje sistem analize rizika za otkrivanje potencijalnih slučajeva korupcije i falsifikovanih dokumenta. |
| **Crvene zastave:** | Veliki broj obuka povjeren je jednom korisniku sredstava za veoma mali iznos.  Loši finansijski ili operativni kapaciteti krajnjeg korisnika u poređenju sa iznosom projekata koje sprovodi. |

Slučaj br.9

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana propratna dokumenta |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je falsifikovao dokumenta koji se odnose na sprovedene kurseve i obuke, na način što je prikupio lažne fakture koje potvđuju troškove koji nijesu nastali, ili su samo djelimično opravdani. |
| **Modus operandi:** | Konačni korisnik je podnio Upravljačkom tijelu troškove za iznajmljivanje učionica i angažovanje predavača za treninge koji se uopšte nijesu održali ili su djelimično odžani za manji broj studenata nego što je prijavljeno, a sve u cilju isplate novca po osnovu neopravdanih troškova. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Prvi nivo kontrola je slabo sproveden ili djelimično sproveden.  Nedostatak informacija i transparentnosti prema učesnicima u pogledu ciljeva, trajanja i uslova obuke.  Revizorskom tijelu je nedostajao sistem analize rizika za otkrivanje lažnih faktura.  Kontrola prvog nivoa nije izvršena na 100 % izdataka podnijetih od strane krajnjeg korisnika. |
| **Crvene zastave:** | Registar prisutnih sa potpisima koji može izgledati da je napravila ista osoba.  Računi sa zaokruženim iznosima; fakture sa sličnim formatom, ali izdaju različiti dobavljači; fakture sa PDV brojem koji je netačan ili nije u skladu sa drugim elementima faktura. |

Slučaj br.10

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Lažna izjava - falsifikovana propratna dokumenta |
| **Opis prevarne radnje:** | Opština koje se našla u ulozi krajnjeg korisnika, primila je donaciju u cilju rekonstrukcije stare istorijske građevine. Implementacija je prepuštena podizvođaču radova na dalju realizaciju.  Međutim, ispostavilo se da je krajnji korisnik, u ovom slučaju opština, suprotno uslovima ugovora, kršeći pravila poziva za ugovaranje i pravila operativnog programa, odlučila da umjesto izvršene rekonstrukcije zgrade u cilju očuvanja istorijskog nasljeđa, istu pretvori u hotel. Nadalje, korisnik je dostavio Ugovornom tijelu lažne fakture sa naduvanim troškovima. |
| **Modus operandi:** | Opština je podnijela aplikaciju za renoviranje stare istorijske zgrade. Naime, uz aplikaciju su priložena lažna dokumenta, prema kojoj korisnik ispunjava sve kriterijume koji su navedeni u pozivu za dodjelu sredstava. Lažne izjave su se odnosile na potvrdu o vlasništvu nad zemljištem i zgradom koja je trebala biti renovirana, kao i vezano za cilj da umjesto očuvanja kulturno-istorijskog nasljedja, zgrada bude pretvorena u hotel.  Zbog izvršenog političkog pritiska od strane opštinskih predstavnika i dostavljanja lažne dokumentacije, Upravljačko tijelo je prihvatilo projekat za finansiranje.  Radovi su povjereni podizvođaču sa kojim su članovi opštine imali zajednički interes.  Na kraju, tokom faze implementacije krajnji korisnik je priložio lažne fakture sa uvećanim troškovima, sačinjene od strane podizvođača, kako bi Upravljačko tijelo isplatilo iste. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Upravljačko tijelo je bilo pod uticajem političkih partija.  Nedostatak smjernica u pogledu zvaničnih dokumenta koje podnosioci prijave moraju dostaviti i dokazati usklađenost sa svim postavljenim kriterijumima u pozivu za podnošenje predloga.  Odsustvo provjera dokumenata i izjava podnesenih od strane aplikanata u fazi dodjele sredstava.  Odsustvo provjera na licu mjesta u finalnoj fazi projekta. |
| **Crvene zastave:** | Izjava o vlasništvu krajnjeg korisnika, umjesto zvaničnog dokumenta izdatog od strane relevantne institucije koja potvrđuje vlasništvo nad zgradom i zemljištem.  Rezultati projekta koji teško mogu biti prihvaćeni za finansiranje. |

Slučaj br.11

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Dostavljanje falsifikovanog zahtjeva za pomoć- nepoštovanje regulativa |
| **Opis prevarne radnje:** | Projekat je dodijeljen krajnjem korisniku u cilju izgradnje turističkog kompleksa, na osnovu lažne dokumentacije i dozvola koje su podnešene Upravljačkom tijelu.  Krajnji korisnik je koristio sredstva da izgradi stambeni umjesto turistički kompleks, i na taj način prekršio uslove poziva za dodjelu sredstava kao i uslove koje propisuje operativni program.  Takođe, projekat je implementiran bez obzira na relevantno zakonodavstvo EU u oblasti životne sredine. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je bio u mogućnosti da vrši pritisak na Upravljačko tijelo, zahvaljujući lokalnom administratoru koji je imao interes da se taj projekat odobri krajnjem korisniku.  Na račun lažnih potvrda i dokumentacije, taj projekat je odobren od strane Upravljačkog tijela.  Sredstva su korišćena u sasvim suprotne svrhe od onog što je predviđeno pozivom za dodjelu sredstava, a sve u cilju maksimiziranja ličnog profita. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Sposobnost krajnjeg korisnika da utiče na Upravljačko tijelo.  Upravljačko tijelo je propustilo da verifikuje krajnje rezultate projekta.  Nedostatak dokumentacije iz katastra koji su u skladu sa potrebama projekta.  Nedostatak specifičnih smjernica za provjeru dokumentacije u cilju obezbjeđivanja usaglašenosti sa EU regulativama.  Loše provjere troškova na prvom nivou kontrole , koje je podnio krajnji korisnik. |
| **Crvene zastave:** | Projekti finansirani u okviru turističkih mjera.  Izjava krajnjeg korisnika nije potkrijepljena zvaničnom dokumentacijom i potvrdom.  Rezultati projekta potencijalno upotrebljivi za druge svrhe od one navedene u projektu. |

Slučaj br.12

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Lažne izjave – aktivnosti koje nisu implementirane |
| **Opis prevarne radnje:** | Strukturna sredstva su izdvojena za mlade ljude koji su voljni da započnu određene aktivnosti u oblasti poljoprivrede.  Poziv za dostavljanje ponuda podrazumijevao je nekoliko prihvatljivih kriterijuma.  Istraga je naglasila činjenicu da, sa jedne strane, većina krajnjih korisnika nije ispunila uslove koji su naznačeni u pozivu za dostavljanje ponuda, dok sa druge strane mnogi od njih nemaju iskustva u oblasti poljoprivrede ili su neki već farmeri. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnici su podnosili lažne izjave Upravljačkom tijelu u cilju ispunjavanja kriterijuma navedenih u pozivu za dostavljanje ponuda. Sa druge strane Upravljačko tijelo je bilo pod uticajem lokalne vlasti da dodijele sredstva kako bi se doprinijelo zapošljavanju ljudi. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole: Upravljačko tijelo je pod uticajem lokalnih vlasti.  Upravljačko tijelo je prihvatilo dokumentaciju od strane krajnjeg korisnika bez prethodne kontrole.  Revizorsko tijelo nije nezavisno od Upravljačkog tijela. |
| **Crvene zastave:** | Izjava koju izdaje krajnji korisnik umjesto uvjerenja nadležnog organa.  Veliki broj manjih subvencija dodijeljeni velikom broju krajnjih korisnika.  Nivo nezaposlenosti veći od prosjeka u zemljama članicama EU. |

Slučaj br.13

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Lažne izjave – aktivnosti koje nisu implementirane |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik (društvo sa ograničenom odgovornošću) je dobio subvenciju za stručno osposobljavanje kadrova pod uslovom da na kraju obuka polaznici budu zaposleni za stalno. Projekat je dodijeljen od strane Upravljačkog tijela po sistemu ko se prvi prijavi.  Krajnji korisnik nije obavijestio polaznike da ima obavezu da ih angažuje nakon isteka ugovora, niti je platio obavezne dnevnice. |
| **Modus operandi:** | Korisnik je podnio zahtjev za subvenciju, i slagao da ima kapaciteta da zaposli polaznike nakon završene obuke.  Krajnji korisnik je zatim dostavio Upravljačkom tijelu lažnu izjavu koja se odnosi na isplatu naknade za predavače, dnevnice, kao i ugovore o radu na neodređeno vrijeme.  Istovremeno, krajnji korisnik je prikrivao cilj obuke od polaznika, kao i njihova prava na kraju obuke.  Veliki dio uplata za realizaciju projekta bili su u gotovini. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Odsustvo adekvatne evaluacije pri dodjeli sredstava za projekat. Upravljačko tijelo nije provjerilo kapacitete i organizaciju krajnjeg korisnika, kako bi se uvjerilo u sposobnost da se projekat realizuje.  Kriterijum „prvi došao, prvi uslužen“ koje je ustanovilo Upravljačko tijelo nije u skladu sa principima dobrog upravljanja, efikasnosti i efektivnosti.  Nedostatak kontrole izjava koje je dao aplikant.  Nema publiciteta o cilju projekata.  Nedostatak smjernica od strane Upravljačkog tijela da provjeri da li je krajnji korisnik obavijestio polaznike o cilju projekta i njihovim pravima na kraju obuke. |
| **Crvene zastave:** | Neadekvatna poslovna organizacija krajnjeg korisnika. Plaćanje u gotovini od strane krajnjeg korisnika.  Nedostatak adekvatnih procedura za selekciju pri dodjeli projekata. |

Slučaj br.14

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana nedostajuća dokumenta |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnjem korisniku je dodijeljen projekat za izgradnju sportske infrastrukture.  Projekat je ugovoren sa podizvođačem radova, a podizvođač je fakturisao identične radove više puta.  Štaviše, u cilju izgradnje sportske infrastrukture, izvođač je koristio sirove materijale koji su bili jeftiniji i lošijeg kvaliteta od onih navedenih u ugovoru sa krajnjim korisnikom.  Zaposleni kod krajnjeg korisnika pratili su i ovjerili ispravno izvođenje radova. |
| **Modus operandi:** | Podizvođač radova (privremeno udruženje preduzeća) podnio je krajnjem korisniku različite fakture za identične radove. Ove fakture su opisivale radove koristeći malo drugačije termine da bi prikrili činjenicu da su se odnosili na identične radove.  S druge strane, upotrebom materijala drugačijih od onih utvrđenih ugovorom i opisanih u dostavljenim fakturama, krajnji korisnik omogućio je podizvođaču da neopravdano maksimizira svoj profit. |
| **Primijećene slabosti:** | Krajnji korisnik:  Obavezna provjera koju mora izvršiti krajnji korisnik, a odnosi se na kvalitet radova koje izvodi izvođač nije otkrila ni jednu od nepravilnosti, naglašeno je OLAF-ovom istragom.  Sistem upravljanja/kontrole:  Upravljačko tijelo nije osiguralo adekvatnu kontrolu kvaliteta radova i dobru implementaciju prije nego što je izvršila plaćanja po osnovu dodijeljene subvencije. Sistem kontrole Upravljačkog tijela nije otkrio nijednu od lažnih faktura koju je dostavio izvođač radova. |
| **Crvene zastave:** | Odlaganje roka za izvršenje radova.  Računi plaćeni u gotovini.  Fakture koje sadrže nedosledne informacije. |

Slučaj br.15

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Lažna izjava |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je precijenio troškove za zaposlene i obuka koje je dostavio Upravljačkom tijelu. |
| **Modus operandi:** | Krajnji koristik je podnio izjave o potrošnji za zaposlene, koji su bili veći nego što su stvarno nastali troškovi. Unakrsnom provjerom zvaničnih računa krajnjeg korisnika, s jedne strane, i platnih spiskova zaposlenih i deklaracija koja se podnosi Upravljačkom tijelu, sa druge strane, uočila se nedosljednost između pomenutih dokumenata. Sati koji se naplaćuju iz projekta su daleko premašili plaćene ugovorene sate od strane kompanije svojim zaposlenima.  Troškovi za predavače su takođe bili uvećani za nekih 70%. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem revizije:  Nacionalno revizorsko tijelo otkrilo je ovu prevaru za jedan projekat, ali nije proširio svoju reviziju na druge projekte dodijeljene istom krajnjem korisniku, niti o tome obavijestilo Upravljačko tijelo.  Sistem upravljanja/kontrole:  Nedostatak administrativnih smjernica kojima se propisuje da izjava o troškovima za službenike i pripravnike treba biti potkrijepljena dokazima, kao npr. platne liste i slična dokumenta.  Kontrola prvog nivoa je loša, jer nema unakrsne provjere prateće dokumentacije. |
| **Crvene zastave:** | Deklaracija o izdacima za zaposlene veća nego prosječna cijena na tržištu rada.  Broj/trošak po satu zaposlenih veći od onog koji zahtijevaju drugi slični projekti.  Mnogi slični projekti dodijeljeni istom krajnjem korisniku. |

Slučaj br.16

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Falsifikovana dokumenta – neprihvatljivi troškovi |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je dostavio Upravljačkom tijelu veliki broj troškova koji nijesu bili u skaldu sa pravilima o prihvatljivosti troškova. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je zatražio od kompanija sa sjedištem van EU da izda lažne fakture koje je dostavio Upravljačkom tijelu, u cilju povećavanja nastalih troškova projekta.  Te stavke troškova su prihvaćene od strane Upravljačkog tijela i isplaćene krajnjem korisniku.  Fakture su dostavljene krajnjem korisniku od strane drugih kompanija sa sjedištem van EU za radove koji nikada nijesu izvedeni ili usluge koje nikada nijesu pružene. |
| **Primijećene slabosti:** | Nedostatak administrativnih smjernica o prihvatljivim troškovima i o crvenim zastavama za uočavanje lažnih faktura.  Nedostatak smjernica za izvještavanje nepravilnosti iz Reg. 1681/94.[[2]](#footnote-2) |
| **Crvene zastave:** | Različiti oblik/boja faktura koje izdaje isti dobavljač ili isti oblik/boja faktura koju izdaju različiti dobavljači.  Opis naplaćene stavke/usluge nije konzistentan sa drugim dostupnim podacima (npr. faktura za iznajmljivanje mašine kada je ista mašina popravljena; za usluge ili rad koji ne može biti obezbijeđen s obzirom na znanje/industrijski kapacitet/ljudske resurse preduzeća).  Naplaćeni artikl / usluga nije u skladu sa trgovinskim poslovnim ciljevima preduzeća.  Usluge/robe dostupne na lokalnom tržištu, ali su kupljene na drugom, geografski udaljenijem, tržištu. |

# KLASTER II – duplo finansiranje

Slučaj br.17

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Duplo finansiranje |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik (opština) se prijavio za projekat (tzv. „retrospektivni projekat“).  Retrospektivni projekti su projekti prijavljeni Upravljačkom tijelu tokom ili nakon njegovog sprovođenja. Finansirani su iz sredstava EU pod uslovom da ispunjavaju specifične ciljeve i prihvatljive kriterijume prema legislativi koja obuhvata taj programski period.  Projekat se odnosio na renoviranje stare građevine da bi se pretvorila u javnu zgradu.  U istom periodu, drugi korisnik (privatna kompanija za koju se ispostavilo da je izvođač radova prvog korisnika), prijavilo se za drugu subvenciju koja će se finansirati iz sredstava iz 2000-2006 programskog perioda, u cilju renoviranja zgrade i pretvaranja iste u hotel.  Istragama je utvrđeno da su radovi sprovedeni u okviru prvog projekta (retrospektivno obračunati u programskom periodu 1994-1999) bili dio radova drugog projekta, koji je dobio još jednu subvenciju za programski period 2000-2006. |
| **Modus operandi:** | Dva krajnja korisnika predstavila su dva projekta različitim tijelima upravljanja projektima. Na prvi pogled, ova dva projekta izgledala su različito. Prvo, jer su prijavljena od strane dva različita krajnja korisnika, koji su potvrdili različite ciljeve projekta (prvi je imao cilj od javnog interesa, dok je drugi bio privatnog karaktera), i pripadali su različitim programskim periodima i mjerama.  Medjutim, dva projekta su se odnosila na radove za isti objekat. Krajnji korisnici su podnosili lažne deklaracije i sertifikate Upravljačkim tijelima kako bi izbjegli otkrivanje prevare. |
| **Primijećene slabosti:** | Zakonodavna:  Nedostatak jasnih pravila i kontrola kako bi se spriječile prevare za retrospektivne projekte.  Sistem upravljanja/kontrole:  Upravljačka tijela ne posjeduju sisteme podataka ili alate za provjeru postojanja prethodnog finansiranja, kako bi se izbjegao rizik dvostrukog finansiranja.  Kontrole prvog nivoa su veoma loše jer su bile zasnovane na izjavama krajnjeg korisnika, a ne na službenoj dokumentaciji kao što su potvrde iz zemljišnih knjiga. Sistem prijavljivanja nepravilnosti nije pouzdan, jer nepravilnost nije bila prijavljena od strane države članice. |
| **Crvene zastave:** | Retrospektivni projekat.  Akcionari u firmi krajnjeg korisnika imaju ekonomski interes sa drugim krajnjim korisnikom. Prateću dokumentaciju čine izjave koje izdaje krajnji korisnik umjesto potvrde koju izdaju organi javne vlasti. |

Slučaj br.18

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Duplo finansiranje |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je dobio potrebnu mašinu za sprovođenje svog istraživačkog projekta, koji je besplatno obezbijedila nevladina organizacija (iz druge države članice). NVO-u nije isplaćen nikakav iznos, jer je mašina kupljena iz sredstava nacionalne subvencije. Međutim, krajnji korisnik je to prikrio i Upravljačkom tijelu dostavio lažnu fakturu za kupovinu mašine. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je uvidio mogućnost da dobije besplatno mašinu, koja mu je neophodna za njegov istraživački rad, zatim je izdao lažnu fakturu koristeći dobavljača iz iste zemlje članice kao što je stvarni dobavljač mašine, i dostavio je Upravljačkom tijelu. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja i kontrole:  Nema opšteg pravila i smjernica za unakrsnu provjeru pratećih dokumenata.  Nema analize koja se fokusira na potencijalni rizik od dvostrukog finansiranja i lažnih faktura.  Nema informacionog sistema između Upravljačkih tijela koje učestvuju u kohezionoj politici koji bi omogućio otkrivanje dvostrukog finansiranja. |
| **Crvene zastave:** | Neobična prekogranična kupovina — nedosljedni podaci na fakturama.  Plaćanja u gotovini. |

# KLASTER III- konflikta interesa

Slučaj br.19

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Konflikt interesa |
| **Opis prevarne radnje:** | Upravljačko tijelo delegiralo je na posredničko tijelo (privatno preduzeće) upravljanje operativnim programima kao i odabir projekata koji će biti finansirani. Članovi odbora Posredničkog tijela su bili i članovi ortačkog društva gdje su bili i predstavnici preduzeća krajnjeg korisnika operativnog programa. |
| **Modus operandi:** | Stvara se partnerstvo među javnim organima (nadležnim za upravljanje strukturnim fondovima) i ekonomskim operaterima. Nakon stvaranja partnerstva, Upravljačko tijelo imenuje privatno društvo sa ograničenom odgovornošću kao Posredničko tijelo zaduženo za upravljanje jednim ili više operativnih programa. Odbor u društvu sa ograničenom odgovornošću (Posredničko tijelo) je sastavljeno od članova ortačkog društva. Prema tome, članovi odbora su predstavnici javne vlasti i ekonomskih operatera.  Ovi ekonomski operateri imaju predstavnike u odboru Posredničkog tijela, te stoga učestvuju u procesu donošenja odluka za dodjelu sredstava EU. S druge strane, u svom kapacitetu kao ekonomskih operatera, oni podnose projekte Posredničkom tijelu. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Nema posebnih provjera koji se tiču uključenosti u proces donošenja odluka pojedinaca koji bi mogli imati lični ili ekonomski interes u odluci koju moraju donijeti u svojstvu članova odbora Posredničkog tijela. Nacionalne vlasti smatraju da ova dvostruka uloga koju imaju ekonomski operateri ne spada u definiciju sukoba interesa. Zaista, iako opšti princip dobrog finansijskog upravljanja, uključujuje odvajanje fuknkcija, zakoni na snazi izričito ne zabranjuju ovakvu praksu. |
| **Crvene zastave:** | Nema posebnih smjernica o segregaciji funkcija.  Ekonomski operateri koji su dio odbora Posredničkog tijela. |

Slučaj br.20

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Konflikt interesa |
| **Opis prevarne radnje:** | Ekonomski operater je uspješno aplicirao za projekat sprovođenja obuka stručnog osposobljavanja. Međutim, nije posjedovao ekspertizu i znanje koje je zahtjevano u pozivu za dostavljanje ponuda.  Dakle ekonomski operater (krajnji korisnik) je delegirao implementaciju projekta kompaniji tj. podizvođaču, bez da je obavijestio Upravljačko tijelo.  Prevara je bila olakšana od strane krajnjeg korisnika – člana evaluacionog odbora (tijela koje je bilo zaduženo za selekciju projekata) Upravljačkog tijela- koji je imao ekonomski interes sa kompanijom kojoj je prepuštena realizacija projekta. |
| **Modus operandi:** | Ekonomski operater se prijavio za subvenciju nakon što su ga kontaktirali članovi komisije za ocjenjivanje.  Kao rezultat pritiska koji je izvršio član odbora za procjenu, ekonomski operater je dobio subvenciju.  Krajnji korisnik je tada ugovorio implementaciju projekta sa preduzećem sa kojim je član komisije za ojcenjivanje imao veliki ekonomski interes. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Osoba uključena u postupak dodjele subvencija je izvršio pritisak  za dodjelu subvencije za projekat tačno odeđenom preduzeću.  Nema izrađenih smjernica o sukobu interesa i koje provjere i radnje treba preduzeti od strane Upravljačkog tijela kako bi se to izbjeglo.  Nedostatak nadzora, u fazi selekcije, nad stvarnim finansijskim i operativnim kapacitetom krajnjeg korisnika, u smislu sposobnosti za realizaciju projekta. |
| **Crvene zastave:** | Kompanija/krajnji korisnik stvorena je neposredno prije podnošenja zahtjeva za subvenciju.  Potvrda o opravdanosti troškova i kvalifikacija je izdata od strane krajnjeg korisnika.  Evaluacija projekata je izmještena od strane Upravljačkog tijela. |

Slučaj br.21

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Konflikt interesa - implementacija projekta nije u skladu sa pravilima |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik (zajednička organizacija između lokalnih vlasti) dobija subvenciju za izgradnju infrastrukture i imenuje fizičko lice kao rukovodioca projekta.  Rukovodiocu projekta povjerena su sva ovlašćenja krajnjeg korisnika bez kontrole i preduzimanja korektivnih mjera od strane tog krajnjeg korisnika. Realizacija projekta povjerena je kompaniji, podizvođaču radova, sa kojom je rukovodilac projekta imao direktni ekonomski interes tj. bio je akcionar u pomenutoj kompaniji.  Dakle, rukovodilac projekta, kojeg je imenovao krajnji korisnik, i kompanija, podizvođač radova, koju je angažovao rukovodilac projekta, imali su interese suprotne interesima krajnjeg korisnika.  Poklapanje interesa između rukovodioca projekta i poizvođača radova, zajedno sa odsustvom kontrole i revizije od strane krajnjeg korisnika, omogućili su da se dogode aktivnosti koje su bile suprotne onim koje su predviđene ugovorom između krajnjeg korisnika i kompanije podizvođača, što je doprinijelo maksimizaciji profita kompanije podizvođača. |
| **Modus operandi:** | U fazi dodjele subvencija, krajnji korisnik je izvršio pritisak na Upravljačko tijelo za finansiranje projekta. Pritisak je bio olakšan po specifičnoj prirodi krajnjeg korisnika (lokalna vlast), koja je imala jak politički uticaj. Nakon dodjele projekta, krajnji korisnik imenovao je rukovodioca projekta za implementaciju istog.  Rukovodilac projekta — imao je puno ovlašćenje da djeluje u ime krajnjeg korisnika — sa jedne strane posao je delegirao podizvođaču radova gdje je i sam u većinski vlasnik i, s druge strane, maksimiziran je profit kompanije podizvođača prikrivanjem da nisu ispoštovani uslovi ugovora potpisanim između izvođača radova i krajnjeg korisnika. |
| **Primijećene slabosti:** | Krajnji korisnik:  Krajnji korisnik nije uspostavio nadzorni sistem za provjeru implementacije projekta.  Sistem upravljanja/kontrole:  Kontrola prvog nivoa je loša jer, između ostalih slabosti, nijesu vršene nikakve provjere na licu mjesta kako bi se utvrdila adekvatna implementacija projekta.  Kršenje principa o segregaciji funkcija, odgovornosti i transparentnosti. |
| **Crvene zastave:** | Konzorcijum javnih organa bez adekvatne organizacije za sprovođenje nadzora za implementaciju projekta.  Poteškoće sa likvidnošću izvođača radova.  Složenost projekta za implementaciju. |

Slučaj br.22

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Konflikt interesa |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik (javna institucija) je dobio subvenciju za projekat implementacije novog informacionog sistema.  Projekat je ugovoren sa privatnom firmom (izvođač radova) čije aktivnosti je trebalo pratiti od strane „Odbora za praćenje i prijem“ kojeg imenuje krajnji korisnik.  Međutim, predsjedavajući „Odbora za praćenje i prijem“ (koji je odgovoran za obezbjeđivanje pravilnog funkcionisanja i usklađenost ugovora za isporučeni softver) bio je stručni savjetnik druge kompanije povezane sa projektom i plaćen od strane privatne firme (izvođača radova).  „Odbor za praćenje i prijem“, uz pritisak koji je izvršio njen predsjedavajući, potvrdio je usaglašenost rezultata projekta, iako nije realizovan na propisan način. |
| **Modus operandi:** | Privatna firma (izvođač radova) je zvanično platio trećoj kompaniji za pomoć u implementaciji projekta. Prava svrha ove uplate je bila plaćanje stručnog savjetnika treće kompanije, koji je lažno izjavio, da je softver koji obezbjeđuje izvođač, radio kako treba i bio je usaglašen sa uslovima potpisanog ugovora.  Ispostavilo se da je savjetnik, predsjednik „Odbora za praćenje i prijem“ krajnjeg korisnika.  Konačno, krajnji korisnik je prihvatio opravdanost i ispravnost projekta, uprkos činjenici da su zaposleni već naglasili da su uočili probleme u informacionom sistemu koji je obezbijeđen, i bez obzira na tu činjenicu dostavio Upravljačkom tijelu zahtjev za isplatu sredstava. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Član tijela koji odobrava projekat (predsjedavajući „Odbora za praćenje i prijem“) je učestvovao u realizaciji projekta.  Sistem upravljanja/kontrole nije provjerio da li je postojala dovoljna segregacija funkcija u realizaciji projekta.  Odgovornost za potvrdu usaglašenosti projekta je trebalo delegirati nadležnom organu koji je nezavisan od krajnjeg korisnika i izabran na način koji obezbjeđuje transparentnost i vidljivost. |
| **Crvene zastave:** | Izmjena i dopuna Projektnog zadatka i ugovora potpisanog između krajnjeg korisnika i izvođača radova.  Podugovaranje dijela projekta. |

Slučaj br.23

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Konflikt interesa – zloupotreba - sadržaj projekta ne odgovara cilju operativnog programa |
| **Opis prevarne radnje:** | Subvencije su dodijeljene krajnjim korisnicima za sprovođenje aktivnosti u cilju poboljšanja efikasnosti javne administracije.  Akcionari krajnjih korisnika bili su političari i predstavnici lokalne vlasti.  Upravljačko tijelo je bilo dio državne administracije koju vode ljudi koji pripadaju istoj političkoj partiji kao i akcionari krajnji korisnici.  Organizovane implementacione akcije bile su uglavnom okrugli stolovi i seminari održani tokom vikenda i u ljetovalištima, kao i izdavanje informativnih pamfleta.  Istragom je utvrđeno da su te radnje nekonzistentne sa ciljem operativnog programa.  Izvođači radova krajnjih korisnika bili su srodnici akcionara krajnjih korisnika ili njihovi zaposleni. |
| **Modus operandi:** | Stvaranje nevladinih udruženja ili društava sa ograničenom odgovornošću sa veoma malim kapitalom i lošom infrastrukturom.  Podnošenje prijave stvaranjem izmišljenih uslova potrebnih za dobijanje te subvencije. Politički pritisak na Upravljačko tijelo da dodijeli subvenciju po osnovu prividnog ispunjenje uslova u odnosu na one propisane pozivom za dostavljanje ponuda.  Dodjela ugovora o uslugama srodnicima ili poznanstva akcionara sa krajnjim korisnikom.  Sprovođenje radnji koje nijesu u skladu sa ciljem projekta, ali omogućavaju neprikladnu korist za akcionare krajnjeg korisnika ili za njegove srodnike. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Politički pritisak na Upravljačko tijelo usmjereno na dodjelu subvencija specifičnim korisnicima. Nedostatak kontrole prvog nivoa u pogledu analize dokumenta koje dostavlja krajnji korisnik koji traži isplatu sredstava po osnovu dostavljenih troškova. Provjere na licu mjesta koje sprovodi Upravljačko tijelo nijesu otkrile sukob interesa, tj. nedosljednost između cilja projekta i aktivnosti koje su stvarno sprovedene ili bilo koje druge ozbiljne nepravilnosti koje utiču na projekat.  Nedostatak smjernica u vezi sa sukobom interesa. |
| **Crvene zastave:** | Malo prijavljenih na poziv za podnošenje ponuda za projekat — odnosi/poznanstvo između krajnjeg korisnika i Upravljačkog tijela i između krajnjeg korisnika i izvođača radova.  Krajnji korisnik formiran neposredno prije podnošenja zahtjeva za subvenciju. Menadžment krajnjeg korisnika sa malo ili nimalo iskustva u specifičnoj oblasti implementacije. Organizacija krajnjeg korisnika ljudski resursi i/ili sredstva su neadekvatna za sprovođenje projekta. Opis radnji koje je izvršio krajnji korisnik u generičkim i nejasnim terminima. |

# KLASTER IV - nepoštovanja pravila sprovođenja postupka javnih nabavki

Slučaj br.24

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Nepoštovanje pravila sprovođenja postupka javnih nabavki |
| **Opis prevarne radnje:** | Projekti su dodijeljeni nevladinim organizacijama. Akcionari krajnjih korisnika bili su političari i predstavnici lokalne vlasti.  Krajnji korisnici su bez pokretanja tenderske procedure, i time zanemarujući zakonodavstvo o javnim nabavkama, implementirali projekte preko izabranih podizvođača. Međutim, krajnji korisnik je potpisao nekoliko ugovora sa istim izvođačem. Svaki ugovor se odnosio na izvođenje iste aktivnosti.  Cilj podjele ugovora na nekoliko ugovora nižih iznosa izvršeno je u cilju izbjegavanja nacionalnih i evropskih regulativa i zakona o javnim nabavkama. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je namjerno podijelio projekat na nekoliko aktivnosti, kako bi se zaobišlo evropsko i nacionalno zakonodavstvo o javnim nabavkama. Zaista, iznos predviđen za sprovođenje svake pojedinačne aktivnosti bio je ispod praga utvrđenog zakonom za raspisivanje tenderske procedure. Implementacija svake pojedinačne radnje bila je ugovorena sa istim izvođačem. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Politički pritisak usmjeren na davanje subvencija određenom korisniku.  Opis projekta u generičkim i nejasnim terminima, nejasne radnje koje treba sprovesti.  Smjernice i interna pravila o javnim nabavkama nije ispoštovana od strane Upravljačkog organa. Upravljačko tijelo nije otkrilo kršenje pravila javnih nabavki tokom provjere na licu mesta.  Sistem izvještavanja nije pouzdan, nepravilnost nije uvidjela i prijavila država članica. |
| **Crvene zastave:** | Odnosi / poznanstvo između krajnjeg korisnika i Upravljačkog tijela.  Krajnji korisnik osnovan neposredno prije slanja zahtjeva za dodjelu subvencije. |

Slučaj br.25

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Nepoštovanje pravila sprovođenja postupka javnih nabavki |
| **Opis prevarne radnje:** | Projekti za „prečišćavanje otpadnih voda“ su bili dodijeljeni, preko krajnjeg korisnika, kompaniji izvođaču radova na način koji je u suprotnosti sa EU i nacionalnim zakonodavstvom o javnim nabavkama.  Tačnije, pravila o javnim nabavkama su zanemarena i prilikom dodjele sredstava, a i u fazi implementacije od strane krajnjeg korisnika (javne uprave). Avansne i konačne isplate su takođe izvršene u suprotnosti sa ugovornim odredbama.  Izvođač radova nije zadržao propratnu dokumentaciju koja detaljno opisuje izvedene radove (npr.: Građevinska knjiga; evidencija sprovedenih korektivnih mjera). |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je u tendersku proceduru uključio nekoliko specifičnih kriterijuma koje je mogao zadovoljiti tačno određeni ponuđač, koji je i dobio tender.  Tokom faze implementacije, nepoštujući pravila javnih nabavki, krajnji korisnik se složio da poveća realne troškove i da izmijeni uslove i rokove ugovora. Propratna dokumentacija koja je trebala potkrijepiti i dokazati potrebu za izmjenama (npr. Građevinska knjiga) nije postojala kod izvođača radova kako bi se izbjeglo preispitivanje bilo koje odluke u korist krajnjeg korisnika. |
| **Primijećene slabosti:** | Nedostatak smjernica i provjere poštovanja pravila javnih nabavki od strane krajnjeg korisnika.  Odsustvo analize rizika ili indikatora rizika za projekte koje treba realizovati preko javnih tendera. |
| **Crvene zastave:** | Izmjena uslova ugovora.  Sposobnost preduzeća izvođača da utiču na proces donošenja odluka o krajnjem korisniku.  Obavezna dokumentacija o radovima koje sprovodi izvođač nije sačuvana ili je samo djelimično sačuvana.  Knjigovodstveni računi izvođača radova su netačni. |

Slučaj br.26

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Nepoštovanje pravila sprovođenja postupka javnih nabavki |
| **Opis prevarne radnje:** | Upravljačko tijelo je, koristeći resurse tj. sredstva tehničke pomoći, sprovela IT servis ugovor direktno sa određenom privatnom kompanijom, bez prvobitnog organizovanja tendera, i time prekršila i EU i nacionalno zakonodavstvo u dijelu sprovođenja javnih nabavki.  Upravljačko tijelo djeluje kao ekonomski operater (krajnji korisnik) u slučajevima kada je korisnik sredstva tehničke pomoći.  Stoga, u ovoj oblasti, obavezujuće pravilo za krajnjeg korisnika se odnosi na Upravljačko tijelo, i bilo koje neadekvatno upravljanje Upravljačkog tijela može rezultirati nepravilnošću prema članu 1 (2) Uredbe (EZ) br. 2988/95[[3]](#footnote-3) ili po čl. 28 Uredbe (EZ) br 1828/2006.[[4]](#footnote-4) |
| **Modus operandi:** | Dodjeljivanje ugovora o IT uslugama direktno izvođaču bez organizovanje bilo kakvog poziva za podnošenje ponuda, a samim tim nepoštovanje pravila javnih nabavki propisano Direktivom EZ 92/50 i nacionalnim zakonodavstvom. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Nema smjernica za sprovođenje javnih nabavki kojim bi se rukovodilo Upravljačko tijelo.  Nema posebnih obuka na temu zakona o javnim nabavkama za službenike Upravljačkog tijela.  Revizorskom tijelu nedostaje sistem analize rizika za mjere tehničke pomoći.  Nedostatak revizije vezano za usaglašenost sa pravilima javnih nabavki.  Mogućnost izvođača radova da utiče na proces donošenja odluka od strane Upravljačkog tijela. |
| **Crvene zastave:** | Tipologija i iznos ugovora koji podrazumijeva obavezu raspisivanja tendera.  Cijena plaćena za usluge viša od prosječne tržišne cijene. |

Slučaj br.27

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Nepoštovanje pravila sprovođenja postupka javnih nabavki; aktivnost nije sprovedena; pravilo konkurentnosti nije ispoštovano; |
| **Opis prevarne radnje:** | Projekat izgradnje sistema za navodnjavanje dodijeljen je krajnjem korisniku (javna institucija).  Prije datuma dodjele krajnji korisnik je već ugovorio implementaciju projekta sa trećom kompanijom bez sprovođenja tenderske procedure, zanemarujući pri tome EU i nacionalno zakonodavstvo. Štaviše, klauzula ugovora potpisanog između krajnjeg korisnika i podizvođača obavezivala je podizvođača da kupi veliki dio robe od određene treće kompanije.  Ova treća kompanija je kupovala robu od druge kompanije koja posluje na istom tržištu. Rezultat je bio uvećavanje troškova robe.  Projekat nije završen zbog pravnih sporova između krajnjeg korisnika i izvođača radova. |
| **Modus operandi:** | Izvršen je pritisak na Upravljačko tijelo za odabir određenog projekta za finansiranje. Ovaj „preliminarni ugovor“ između Upravljačkog tijela i krajnjeg korisnika je pokazao da je ovaj projekat ugovoren, prije nego što je Upravljačko tijelo donijelo zvaničnu odluku o dodjeli sredstava za realizaciju tog projekta.  Nakon toga je, krajnji korisnik povjerio izvođenje radova podizvođaču bez prethodno organizovanog tendera. Izvođač je, zatim, kupio robu od treće kompanije sa kojom posluje na istom tržištu.  Šema je funkcionisala na sledeći način: izvođač A je bio zadužen (od strane krajnjeg korisnika) da kupi robu od kompanije B koja ih je kupila od kompanije C (B je konkurent C na istom tržištu).  Konačni efekat je bio da se manipuliše konkurencijom i da se uvećaju troškovi zaliha. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Krajnji korisnik je u stanju da utiče na donošenje odluka Upravljačkog tijela u pogledu izbora projekata.  Provjere prvog nivoa nisu otkrile kršenje pravila konkurencije EU i nacionalna pravila javnih nabavki.  Nedostatak smjernica i obuke za Upravljačko tijelo u vezi sa tenderskim procedurama. |
| **Crvene zastave:** | Nedostatak finansijskih ili operativnih kapaciteta izvođača radova.  Krajnji korisnik nema iskustva sa projektima koje treba realizovati koristeći tenderske procedure. |

# KLASTER V - aktivnosti koje se ne implementiraju, nisu sprovedene ili nisu završene u skladu sa pravilima

Slučaj br.28

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Aktivnosti se ne sprovode u skladu sa pravilima - nedostatak pratećih dokumenata |
| **Opis prevarne radnje:** | Ekonomski operater je podnio zahtjev za dodjelu sredstava za realizaciju projekta organizovanja obuka stručnog osposobljavanja. Kada je izabran, ekonomski operater je povjerio implementaciju trećoj kompaniji, s obzirom da nije imala potrebno znanje i logistiku. Međutim pravni okvir nije dozvoljavao takvo delegiranje implementacije projekta, o čemu nije obaviješteno Upravljačko tijelo.  Prevara je bila omogućena zahvaljujući poznanstvu krajnjeg korisnika koji je bio član evaluacione komisije (tijela za odabir projekata) Upravljačkog tijela. |
| **Modus operandi:** | Ekonomski operater je podnio zahtjev za dodjelu sredstava za realizaciju projekta Upravljačkom tijelu. Zahvaljujući pritisku koji je izvršio član evaluacione komisije, ekonomski operater je dobio sredstva i postao krajnji korisnik. Zatim je krajnji korisnik delegirao implementaciju trećoj kompaniji. Krajnji korisnik je sakrio činjenice od Upravljačkog tijela, jer je pravio deklaracije kojima zahtjeva isplatu troškova, a ne fakture ili neku drugu adekvatnu dokumentaciju. Nedostatak propratne dokumentacije vezane za troškove su takođe omogućile krajnjem korisniku da se preuveličaju troškovi. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Osoba koja je uključena u postupak dodjele projekta izvršila je pritisak da tačno određeni ekonomski operater dobije sredstva. Nije bilo uputstva u vezi sa provjerama koje treba izvršiti u toku faze dodjele projekta kako bi se provjerila sposobnost krajnjeg korisnika za realizaciju projekta.  Nedostatak provjere stvarne sposobnosti krajnjeg korisnika da sprovede projekat.  Nepoštovanje pravila o plaćanju troškova podnijetih od strane krajnjeg korisnika (trošak je prihvaćen na osnovu deklaracija izdatih od strane krajnjeg korisnika). |
| **Crvene zastave:** | Odsustvo smjernica kojima bi se mogao izbjeći sukob interesa.  Krajnji korisnik formiran neposredno prije podnošenja projekta.  Menadžment krajnjeg korisnika nije imao iskustvo u specifičnoj oblasti stručnog osposobljavanja. |

Slučaj br.29

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Aktivnosti se ne sprovode u skladu sa pravilima - nedostatak pratećih dokumenata - neprijavljeni prihodi |
| **Opis prevarne radnje:** | Dva krajnja korisnika (društva sa ograničenom odgovornošću) koja dijele iste prostorije i infrastrukturu za rad, dobila su subvenciju da implementiraju nekoliko projekata sa ciljem organizovanja obuka za stručno osposobljavanje nezaposlenih lica.  Umjesto da su pohađali obuke, polaznici su bili preuzeti od strane treće kompanije (tzv. gošće kompanije) kao radna snaga koja je radila u lancu proizvodnje.  U tom smislu, dio troškova radne snage, plaćen je iz EU subvencije. Nadalje, roba koja je proizvedena od strane polaznika je prodata, a profit nije prijavljen Upravljačkom tijelu. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnici su, sa jedne strane, prijavili projekat koji je ispunjavao sve kriterijume zahtijevane pozivom za dostavljanje ponuda, i sa druge strane su lica koja su trebala da pohađaju obuke, zaposlili kao radnu snagu u lancu proizvodnje, obezbjeđujući malo, ili ne obezbjeđujući uoopšte, obuke koje su bile definisane projektom. Zatim je krajnji korisnik prezentovao lažne deklaracije i propratnu dokumentaciju, kojom bi potvrdio ispravnost u implementaciji projekta, u cilju obezbjeđivanja isplate sredstava.  Preciznije rečeno, krajnji korisnik je falsifikovao registar prisustva i potpisa polaznika, i lažne fakture za obuke koje se nikad nisu održale. Upotreba prostorija treće „gošće kompanije“ za sve aktivnosti vezane za „obuku“, olakšale su da se prikrije prevara. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja / kontrole:  Kontrola aktivnosti koju sprovodi Upravljačko tijelo (prvi nivo kontrole) nije otkrio nijednu nepravilnost.  Nedostatak javnosti i transparentnosti u vezi sa ciljem projekata. |
| **Crvene zastave:** | Ograničene mogućnosti krajnjih korisnika da realizuju projekte.  Obuke se održavaju isključivo u prostorijama treće kompanije. |

Slučaj br.30

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Aktivnosti se ne sprovode u skladu sa pravilima - lažna dokumentacija |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je dobio subvenciju za kupovinu mašine za poboljšanje industrijskog procesa.  Troškovi projekta su trebali biti plaćeni iz EU sredstava, nacionalnih i ličnih. Stoga je krajnji korisnik morao da plati dio investicije.  Međutim, krajnji korisnik nije imao finansijska sredstva za pokriće svog udjela u projektu.  Krajnji korisnik je prikrivao finansijske poteškoće od Upravljačkog tijela i pokrivao svoj udio na način što je izdavao lažne račune dobavljaču mašine.  Kao posljedica izdavanja lažnih računa bila je da je dobavljač pokrenuo sudski postupak za oduzimanje mašina prodatih krajnjem korisniku.  Mašina je, zaista, zaplijenjena i stoga cilj projekta nije ispunjen. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik je podnio lažnu izjavu Upravljačkom tijelu u cilju dokazivanja da je imao finansijsku sposobnost da plati svoj udio za relizaciju projekta.  Prevara je otkrivena zbog sudskog spora, koji je pokrenuo dobavljač mašine, jer nije primio uplatu za istu. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Upravljačko tijelo nije provjerilo finansijsku sposobnost krajnjeg korisnika u fazi dodjele sredstava. |
| **Crvene zastave:** | Finansijske poteškoće krajnjeg korisnika. |

Slučaj br.31

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Aktivnosti se ne sprovode u skladu sa pravilima - neprihvatljivi troškovi |
| **Opis prevarne radnje:** | Upravljačko tijelo je delegirao upravljanje operativnih programa na Posredničko tijelo (privatno preduzeće).  Privatna kompanija o kojoj je riječ (Posredničko tijelo) otišla je u stečaj nakon što je program sproveden.  Upravljačko tijelo je neopravdano platilo, kroz mjere tehničke pomoći, udio u deficitu penzijskog fonda zaposlenih u Posredničkom tijelu (privatnom preduzeću) kao i udio u troškovima zakupa. Udio je bio jednak procentu kofinansiranja (45%) za mjeru tehničke pomoći. |
| **Modus operandi:** | Upravljačko tijelo koristilo je finansijska sredstva tehničke  pomoći u druge svrhe od one predviđene članom 23 Uredbe (EC) br. 1260/99[[5]](#footnote-5), a takođe je jasno kršenje nacionalnih pravila koja su eksplicitno isključivala troškove likvidacije preduzeća iz prihvatljivih troškova. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Upravljačko tijelo, u svom kapacitetu, kao krajnji korisnik tehničke pomoći, zloupotrijebilo je dio sredstava.  Nedostatak smjernica zaposlenih u Upravljačkom tijelu o obimu i pravilnoj upotrebi sredstava iz tehničke pomoći.  Revizorsko tijelo nije uočilo ovu ozbiljnu nepravilnost koja je uticala na cijeli program.  Tijelo nadležno za sertifikaciju troškova je ovjerilo troškove koji su bili neprihvatljivi. |
| **Crvene zastave:** | Likvidacija Posredničkog tijela.  Posredničko tijelo koje potražuje troškove likvidacije od Upravljačkog tijela. |

Slučaj br.32

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Aktivnosti se ne sprovode u skladu sa pravilima - lažna dokumentacija |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik (javna institucija) dobio je projekat za realizaciju novog informacionog sistema.  Projekat je naknadno ugovoren sa privatnom kompanijom („podizvođač radova“) čije aktivnosti su morale biti praćene od strane „Komisije za praćenje i prijem“ koja je imenovana od strane krajnjeg korisnika.  Istrage OLAF-a su istakle tu činjenicu, da je samo mali dio cijelog projekta zapravo postao operativan.  Glavni dio informacionog sistema nije bio operativan od datuma njegovog prijema.  Međutim, krajnji korisnik nije prijavio kvar softvera; naprotiv, podnio je zahtjev za isplatu Upravljačkom tijelu. |
| **Modus operandi:** | Podizvođač je ostvario partnerstvo sa trećom kompanijom u cilju implementacije projekta. Podizvođač i partnerska kompanija su bile u stanju da utiču na „Komisiju za praćenje i prijem“ koja je potvrdila da je sa softverom sve u redu i u skladu sa potpisanim ugovorom. Krajnji korisnik je prihvatio izjavu bez obzira što su zaposleni ukazali na nedostatke u radu softvera i prijavilo troškove za isplatu Upravljačkom tijelu. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Nemogućnost da se otkrije da projekat nije adekvatno implementiran.  Loša kontrola prvog nivoa kao i provjera na licu mjesta koja bi potvrdila da projekat nije adekvatno implementiran.  Upravljačko tijelo nije bilo svjesno da je projekat djelimično podugovoren. |
| **Crvene zastave:** | Podugovaranje implementacije cijelog projekta ili jednog njegovog dijela.  Žalbe od strane korisnika projekta. |

Slučaj br.33

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Aktivnosti se ne sprovode u skladu sa pravilima - neprihvatljivi troškovi |
| **Opis prevarne radnje:** | Finansijska alokacija strukturnih sredstava je izvršena retroaktivno kroz projekte koji su bili proglašeni od strane Upravljačkog tijela kao opravdani, i sa ciljevima koji odgovaraju Evropskom socijalnom fondu.  Međutim, projekti koji su retroaktivno finansirani su bili pogođeni sa nekoliko nepravilnosti, s obzirom da su pravila transparentnosti i odgovornosti, koji su definisani EU regulativama vezanim za strukturne fondove, bila prekršena. |
| **Modus operandi:** | Odluka o proglašenju već sprovedenih projekata da su u skladu sa operativnim programom Strukturnih fondova je izvršena od strane Upravljačkog tijela na snovu upravne odluke kojom se pogrešno utvrdio da su ti projekti ispunili obim i ostale kriterijume koje zahtijevaju EU i nacionalno zakonodavstvo o strukturnim fondovima.  Međutim, OLAF-ova istraga je otkrila da su sve obaveze u vezi sa procedurama dodjele sredstava, prvi nivo kontrole, transparentnost i držanje prateće dokumentacije bila prekršena ili zanemarena. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja / kontrole:  Upravljačko tijelo se nije protivilo, niti dovodilo u pitanje upravnu odluku koja je pogrešno interpretirala pravila uspostavljena EU regulativama vezanim za Strukturne fondove. |
| **Crvene zastave:** | Retroaktivni projekti. |

Slučaj br.34

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Aktivnosti se ne sprovode u skladu sa pravilima - neprihvatljivi troškovi |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik (javna institucija) je dobio subvenciju za promovisanje imidža određenog regiona.  Krajnji korisnik je uključio privatno udruženje, koje se nalazi van EU da organizuje događaj u cilju sprovođenja projekta. Događaj je održan van EU teritorija.  Subvencija je iskorišćena za plaćanje putovanja i troškova smještaja predstavnika lokalne samouprave koji su prisustvovali događaju i preduzeća koji je postavio štand za sajam.  Projekat je odobren bez obzira na pravilo br. 12 o prihvatljivim troškovima utvrđenih Uredbom (EZ) br. 448/2004[[6]](#footnote-6) jer Upravljačko tijelo nije pitalo državu članicu da zahtijeva i dobije obavezna ovlašćenja Evropske komisije.  Ovo ovlašćenje je obavezno u slučaju pomoći koja se odnosi na najudaljenije regione.  Krajnji korisnik nije zadržao fakture ili različite ponude primljene za izbor izvođača, radi dokaza i opravdanja troškova implementacije projekta. |
| **Modus operandi:** | Upravljačko tijelo je dodijelio projekat u suprotnosti sa pravilom prihvatljivosti utvrđeno Uredbom (EZ) N°448/2004.  Zatim je krajnji korisnik podnio deklaracije sam, bez prateće dokumentacije. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja/kontrole:  Upravljačko tijelo pod uticajem lokalnih vlasti.  Upravljačko tijelo nije obezbijedilo usaglašenost sa članom br. 12 Uredbe (EC) br. 448/2004.  Upravljačko tijelo je odobrilo isplatu krajnjem korisniku bez pratećih dokumenata koji bi mogli opravdati sve izdatke koje zahtijeva krajnji korisnik.  Tijelo nadležno za sertifikaciju troškova nije otkrilo neprihvatljivost troškova.  Poteškoće u provjeri realizovanih projekata van EU. |
| **Crvene zastave:** | Projekti realizovani van regiona gdje je operativni program trebao da se implementira.  Ugovaranje realizacije projekta sa subjektom van teritorije EU. |

# KLASTER VI - kršenje u pogledu sistema sufinansiranja

Slučaj br.35

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Kršenje propisa u pogledu sistema sufinansiranja |
| **Opis prevarne radnje:** | Upravljačko tijelo je delegiralo upravljanje operativnih programa na Posredničko tijelo (privatno preduzeće).  Isplate Posredničkom tijelu su bile izvršene dijelom iz finansijskih sredstava tehničke pomoći (EU) i, iz dijela sredstava krajnjih korisnika (koji su pokrivali nacionalni udio u finansiranju).  Uplate koje je izvršio krajnji korisnik nijesu bile dobrovoljne.  Rezultat ove nepravilnosti bilo je kršenje člana 32(1) Uredbe (EZ) br. 1260/99[[7]](#footnote-7), koji propisuje princip „obaveze cjelokupnog plaćanja“ (krajnji korisnik ima pravo da primi puni iznos dodijeljenih sredstava i nisu dozvoljena nikakva dodatna finansijska opterećenja, osim ako je njegov doprinos u potpunosti dobrovoljan). |
| **Modus operandi:** | Posredničko tijelo je slalo fakture krajnjem korisniku za troškove koji se odnose na upravljanje programom.  Posredničko tijelo je nastojalo da naglasi dobrovoljnu prirodu doprinosa krajnjeg korisnika za troškove projekta, skupljajući izjave gdje je krajnji korisnik izrazio volju da plati dodatne naknade. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja / kontrole:  Pogrešno tumačenje člana 32(1) Uredbe (EC) br. 1260/99.  Nedostatak kontrole time što revizorsko tijelo nije otkrilo ovu ozbiljnu nepravilnost koja utiče na cio program.  Vrlo je vjerovatno da je doprinos uplaćen od strane krajnjeg korisnika obračunat kao trošak projekta. Konačan rezultat je uvećanje troškova projekta za iznos jednak doprinosu.  Zakonodavstvo: čl. 32(1) Uredbe (EZ) br 1260/99 zabranjuje obavezan doprinos od strane krajnjeg korisnika. Međutim, dozvoljava se potpuno dobrovoljni prilog. Dakle, sadašnji zakonodavni okvir ostavlja otvoreni rizik da obavezni doprinos bude tretiran kao dobrovoljni. |
| **Crvene zastave:** | Fakture izdate za „naknade za upravljanje“ ili za „partnerski doprinos“ |

Slučaj br.36

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Kršenje propisa u pogledu sistema sufinansiranja - postupak pravila nabavki se ne sprovodi u skladu sa propisima |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je potpisao dva različita ugovora sa svojim podizvođačem za implementaciju istog projekta. Prvi je bio podnešen Upravljačkom tijelu i ispunjavao je sve uslove navedene u pozivu za dostavljanje ponuda. Drugi ugovor (za manji iznos i manje posla koje je trebalo obaviti u odnosu na prvi ugovor) nije predočen Upravljačkom tijelu već je bio zadržan između krajnjeg korisnika i podizvođača.  Istrage su ukazale na činjenicu da je ugovor na manji iznos vrijedio skoro isto kao iznos ERDF i nacionalni dio i da su izvedeni radovi odgovarali uslovima ovog ugovora, a ne onim predviđenim ugovorom dostavljenim Upravljačkom tijelu. Naravno, ugovor na manji iznos nije u skladu sa zahtjevima tenderske procedure. Prema tome, nikada ne bi bio odabran da je dostavljen Upravljačkom tijelu. |
| **Modus operandi:** | Krajnjem korisniku je dodijeljena subvencija za realizaciju projekta koji je imao vrijednost „X“ dok je EU i nacionalni udio 70% od vrijednosti „X“.  Zatim, krajnji korisnik raspisuje tender i ponuđač pobjeđuje na tenderu za „X“ iznos. Uspješni ponuđač (izvođač) potpisuje sa krajnjim korisnikom (lažni) ugovor za vrijednost „X“ koja ispunjava propisane uslove u tenderskoj proceduri i, istovremeno, potpisuje drugi ugovor sa istim izvođačem (pravi ugovor) za vrijednost od 70% od „X“ koji ne ispunjava ove uslove u pogledu kvaliteta materijala i infrastrukture. Na kraju, krajnji korisnik podnosi Posredničkom tijelu lažni ugovor za implementaciju projekta sa vrijednošću „X“ i prikriva stvarni ugovor potpisan između njega i izvođača sa vrijednošću iznosa gotovo identičnom ERDF i nacionalni udio (70 % od vrijednosti “X“). Rezultat je da se 100% od projekata plaća sredstvima EU i nacionalnim fondovima, a ishod tenderske procedure je izmanipulisan. |
| **Primijećene slabosti:** | Sistem upravljanja / kontrole:  Odsustvo smjernica za neophodna dokumenta kojima bi se potvrdio finansijski kapacitet krajnjeg korisnika da plati svoj udio u projektu.  Prvi nivo kontrole je vrlo loš, s obzirom da Upravljačko tijelo ne provjerava usaglašenost sa uslovima i specifikacijama uspostavljenim od strane krajnjeg korisnika. Nijesu sprovedene adekvatne mjere za povraćaj neregularnog iznosa dok OLAF-ova istraga nije završena, iako je menadžment otkrio ove nepravilnosti i prije nego što ih je otkrio OLAF. Nedovoljna komunikacija između Upravljačkog tijela i Revizorskog tijela kada postoji sumnja da je počinjena neka nepravilnost. |
| **Crvene zastave:** | Ograničeni finansijski kapacitet krajnjeg korisnika. |

Slučaj br.37

|  |  |
| --- | --- |
| **Klasifikacija nepravilnosti** | Kršenje propisa u pogledu sistema sufinansiranja - falsifikovana prateća dokumentacija |
| **Opis prevarne radnje:** | Krajnji korisnik je dobio subvenciju za realizaciju projekta.  Subvencija je dodijeljena pod uslovom da krajnji korisnik ima finansijskog kapaciteta da plati udio u troškovima za kofinansirajući projekat (privatni doprinos).  Krajnji korisnik je dostavio izjavu Upravljačkom tijelu o finansijskoj sposobnosti iako izjava nije bila istinita.  Tokom implementacije projekta krajnji korisnik je dostavio Upravljačkom tijelu lažne troškove za iznose koji su trebali biti pokriveni iz privatnog udjela. |
| **Modus operandi:** | Krajnji korisnik podnosi projekat čija je vrijednost veća od realnog iznosa sredstava koji su potrebni za realizaciju projekta. Zatim je krajnji korisnik povjerio dio radova za implementaciju projekta trećoj kompaniji, čije je sjedište bilo izvan EU. Podizvođač je platio kompaniji A (vlasniku krajnjeg korisnika) iznos jednak privatnom udjelu kofinansiranog projekta na osnovu lažnog ugovora o uslugama.  Rezultat ove aktivnosti je, da je krajnji korisnik dobio nazad iznos privatnog udjela i prekršio pravila kofinansiranja. |
| **Primijećene slabosti:** | Organ upravljanja/kontrole:  Nema administrativnih smjernica koje obavezuju Upravljačko tijelo da sprovodi istrage o finansijskom kapacitetu krajnjeg korisnika koji implementira projekat.  Upravljačko tijelo nije otkrilo da su troškovi projekta precijenjeni.  Nacionalne vlasti nijesu prijavile nepravilnosti u skladu sa Uredbom (EC) br. 1681/94[[8]](#footnote-8). |
| **Crvene zastave:** | Teška finansijska situacija krajnjeg korisnika.  Faktura koja se odnosi na usluge/robu koju pruža kompanija sa sjedištem van EU, iako se usluge/roba lako mogu nabaviti lokalno. |

# 

ZAKLJUČAK

Spriječavanje prevara je od suštinskog značaja ako želimo da zaštitimo finansijske interese naših poreskih obveznika, jer je opšte poznato da *nepravilno korišćenje sredstava EU dovodi do obaveze vraćanja sredstava iz državnog budžeta Crne Gore*.

Najefikasniji način za smanjenje nepravilnosti, jeste učiniti ih neprihvatljivim različitim akterima uključenim u proces. Nepravilnosti se mogu pojaviti u bilo kojoj fazi ili životnom ciklusu projekta ili programa, kao i u svakodnevnim operacijama bilo koje institucije/organizacije. Sistemi uspostavljeni sa ciljem osiguranja, otkrivanja i spriječavanje nepravilnosti, moraju pokriti cjelokupni životni ciklus jednog projekta. Zato je neophodno uspostaviti i graditi jak sistem u kojem će funkcionisati svaki dio u lancu koji podrazumijeva *prevenciju i detekciju*, kao i adekvatnu *sankciju i povraćaj* sredstava ukoliko do nepravilnosti ili prevare dođe.

Opisani slučajevi u “Zbirci slučajeva nepravilnosti i prevara prepoznatih u praksi kroz realizaciju projekata finansiranih iz sredstava Evropske Unije“, kako je već naglašeno, predstavljaju OLAF-ove slučajeve, tj. slučajeve koji su otkriveni OLAF-ovim istragama. A ono što je zadatak svih zemalja članica i kandidata za članstvo, je da uspostave takve sisteme detekcije i kontrole, koji će obezbijediti otkrivanje nepravilnosti i prevara u okviru sopstvenih kapaciteta, a da nepravilnosti i prevare otkrivene od strane OLAF-a budu svedene na najmanju moguću mjeru. Svakako, sve evidentirane i otkrivene slučajeve neophodno je prijaviti OLAF-u, kroz utvđene kanale komunikacije i izvještavanja.

Crna Gora je u proteklim godinama sprovodila intezivirane aktivnosti u pogledu uspostavljanja sistema koji će na adekvatan način omogućiti upravljanje, kontrolu i trošenje sredstava iz IPA programa, a dobro uspostavljen i funkcionalan sistem sa tačno definisanim sistemom odgovornosti, predstavlja najbolju preventivnu mjeru u pogledu suzbijanja nepravilnosti i prevara. Takođe Crna Gora je radila i na usaglašavanju zakonodavstva u oblasti zaštite finansijskih interesa EU, kroz relevantne pravne akte koji se odnose na kažnjavanje počinilaca bilo kakavog djela na štetu finansijskih interesa EU.

Ono što se nameće kao nedostatak, jeste nedovoljna informisanost javnosti o borbi protiv nepravilnosti i prevara. Stoga je potrebno obezbijediti osim teorijskih i praktična znanja svim relevantnim učesnicima u procesu korišćenja i upravljanja sredstvima IPA programa.

AFCOS kancelarija u svom kapacitetu i u skladu sa svojim zadacima i ovlašćenjima, *kontinuirano podiže svijest* o značaju ove teme, te je stoga i kreirala ovaj dokument sa ciljem da pomogne relevantnim tijelima tj. pojedincima koji su, u okviru opisa svojih poslova, obavezni da znaju da prepoznaju nepravilnost, i dalje “upravljaju” njome, a sve u skladu sa propisanim procedurama.

Naš zajednički cilj je da Crna Gora, na svom putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji, spremno prihvata sve izazove pred sobom i nastavlja svoj put nulte tolerancije prema svim oblicima prevara i drugih koruptivnih radnji, jer će jedino na taj način postati ravnopravan partner drugim državama članicama EU.

# RJEČNIK

**Crvena zastava:** signali upozorenja, nagovještaji, pokazatelji moguće prevare. Postojanje crvene zastave ne znači da prevara postoji, već da je određenoj djelatnosti potrebna posebna pažnja da bi se isključila ili potvrdila potencijalna prevara. Međutim, neki obrasci, prakse i specifični oblici aktivnosti su crvene zastave koje mogu signalizirati nepravilnosti ili prevaru.

**Ekonomski operater:** svako fizičko ili pravno lice ili drugo lice koje učestvuje u sprovođenju pomoći iz Fonda, sa izuzetkom države članice koja svoje prerogative primjenjuje kao javni organ. Za potrebe ovog dokumenta, pojmovi „ekonomski subjekt“ i „ekonomski operater“ smatraju se u osnovi identičnim.

**Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF):** tijelo u okviru Evropske komisije odgovorno za borbu protiv prevara štetnih za budžet Evropske unije.

**ERDF:** European Regional Development Fund – Evropski fond za reginalni razvoj.

**Izvještaj o ocjeni ponuda:** izvještaj koji sadrži detalje svih faza ocjene ponuda: izvještaj o otvaranju ponuda, popunjene i potpisane detaljne tabele za tehničku ocjenu i administrativnu usklađenost ponuda, korespodenciju o pojašnjenjima sa ponuđačima, listu prisustva i izjave o nepristrasnosti i povjerljivosti.

**Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda/predloga projekata:** tijelo koje je u tenderskom postupku/postupku dodjele donacija odgovorno za otvaranje ponuda/predloga projekata, njihovo ocjenjivanje i pripremanje preporuka za dodjelu ugovora.

**Kriterijumi za isključenje iz tenderskog postupka:** kriterijumi na osnovu kojih će kandidati, ponuđači ili podnosioci prijave biti isključeni iz učestvovanja u postupku javnih nabavki. Isti su navedeni u PRAG-u, u poglavlju 2.3.3.

**Klasteri:** grupa slučajeva iste tipologije

**Namiještanje ponuda:** određeni oblik dogovora između firmi koji može negativno uticati na ishod bilo kog procesa prodaje ili kupovine u kome se podnose ponude.

**Nepravilnost:** Prema članu 1 (2) Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95 o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice, „nepravilnost“ znači svako kršenje odredbe zakona Zajednice koje proizilazi iz djela ili propusta ekonomskog operatera koji ima ili bi mogao da ima učinak prejudiciranja opšteg budžeta zajednica ili budžeta kojima one upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda koji nastaju iz sopstvenih sredstava prikupljenih direktno u ime zajednica, ili neopravdanom stavkom izdataka.

**Ocjenjivanje/vrednovanje ponuda:** postupak izbora najboljeg (ili najpovoljnijeg) ponuđača na osnovu priložene dokumentacije (ponude). Ocjenjivanje ponuda vrši komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda, koja je sastavljena od predsjednika, sekretara i neparnog broja članova sa pravom glasa. Članovi Komisije su obavezni da koriste Tabele za ocjenu administrativne usklađenosti ponude i Tabele za ocjenu ponuda, koje predstavljaju dio tenderskog dosijea. Tokom ocjene ponuda provjerava se administrativna, tehnička i finansijska usklađenost ponuda sa zahtjevima propisanim tenderskim postupkom.

**Posredničko tijelo:** svako javno ili privatno tijelo koje djeluje pod nadležnošću upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje, ili koje izvršava dužnosti u ime tog tijela u odnosu na korisnike koji sprovode operacije.

**Procjena rizika:** jedan od koraka u procesu upravljanja rizikom. Uključuje mjerenje dvije veličine povezane sa rizikom R - veličine potencijalnog gubitka i L - vjerovatnoće da će se gubitak dogoditi.

**Prevara:** namjerno počinjena nepravilnost. Na nivou EU prevarama se bavi Kancelarija Evropske komisije za borbu protiv prevara (OLAF).

**Rizik:** znači potencijalnu prijetnju, događaj(e), aktivnost(i) ili izgubljene prilike koje mogu dovesti do nepravilnosti, tj. neopravdane stavke rashoda, potrebe za finansijskim korekcijama ili oštećenja reputacije tijela sistema upravljanja i kontrole. To može uticati na performanse tijela sistema upravljanja i kontrole ili čak na performanse sistema upravljanja i kontrole u cjelini.

**Sukob interesa:** situacija u kojoj javni funkcioner ima privatni interes kakav može da utiče ili se čini da utiče na nepristrasno i objektivno izvršavanje njegovih službenih dužnosti. Pod privatnim interesom podrazumijeva se bilo kakva prednost za njega samog, njegovoj porodici, bliskoj rodbini, prijateljima i pojedincima ili organizacijama sa kojima ima ili je imao poslovne ili političke odnose. Takođe uključuje svaku odgovornost, bilo finansijsku ili građansku, koja se odnosi na nju. Prema Uredbi Saveta (EZ, Euratom) br. 966/2012, sukob interesa postoji tamo gde je nepristrasno i objektivno vršenje svoje uloge od strane osobe koja je uključena u izvršenje budžeta ili od strane unutrašnjeg revizora ugroženo iz porodičnih razloga, emocionalni život, politički ili nacionalni afinitet, ekonomski interes ili bilo koji drugi zajednički interes sa korisnikom.

**Tijelo zaduženo za sertifikaciju troškova:** Tijelo odgovorno za garantovanje tačnosti izjava o rashodima i zahtjeva za plaćanje prije slanja Evropskoj komisiji. Evropskim fondom za regionalni razvoj, Evropskim socijalnim fondom i Kohezionim fondom zajednički upravljaju njihove države članice, regije i ostala posrednička tijela. Jedna ili više tih skupina imenuju tijelo za potvrđivanje za svaki operativni program koji se sufinansira iz tih fondova.

**Ugovorno tijelo:** tijelo koje je odgovorno za upravljanje fondovima predpristupne pomoći EU. U centralizovanom upravljanju, Delegacija Evropske unije, uspostavljena u zemlji korisnici, predstavlja Ugovorno tijelo, dok se u decentralizovanom upravljanju, u okviru zemlje korisnice uspostavlja tijelo koje će imati ulogu ugovornog tijela (u Crnoj Gori, ugovorno tijelo za I, II i IV IPA komponentu biće Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći Ministarstva finansija, dok će Ugovorno tijelo za III IPA komponentu biti Direkcija javnih radova).

**Vrijednost ugovora:** suma navedena u ugovoru, koja predstavlja maksimum predviđenih sredstava za plaćanje obavljenih usluga, nabavke ili radova.

**Br: 20 – 17385/1 Državni sekretar**

**Podgorica, 06.12.2021. godine Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO)**

**Janko Odović** **s.r.**

1. Uredba Savjeta (EURATOM, EC) br. 2185/96 od 11. novembra 1996. o provjerama na licu mjesta i inspekcijama koje sprovodi Komisija u cilju zaštite finansijskih sredstava Evropske unije od prevara i drugih nepravilnosti (Council Regulation (EURATOM, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot

   checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial

   interests against fraud and other irregularities) [↑](#footnote-ref-1)
2. Uredba Komisije (EZ) br. 1681/94 od 11. jula 1994. o nepravilnostima i povraćaju pogrešno plaćenih iznosa u vezi sa finansiranjem strukturnih politika i organizacijom informacionog sistema u ovoj oblasti (Commission Regulation (EC) No 1681/94 of 11 July 1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organization of an information system in this field) [↑](#footnote-ref-2)
3. Uredba Savjeta (EC, Euratom) br. 2988/95 od 18. decembra 1995. o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice (Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests) [↑](#footnote-ref-3)
4. Uredba Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. decembra 2006. kojom se utvrđuju pravila za implementaciju Uredbe Savjeta (EZ) br. 1083/2006 kojom se utvrđuju opšte odredbe o Evropskom regionalnom fondu (Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Fund) [↑](#footnote-ref-4)
5. Uredba Savjeta (EZ) br. 1260/1999 od 21. juna 1999. o utvrđivanju opštih odredbi o Strukturnim fondovima (Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds) [↑](#footnote-ref-5)
6. Uredba Komisije (EZ) br. 448/2004 od 10. marta 2004. o izmjeni i dopuni Uredbe (EZ) br. 1685/2000 o utvrđivanju detaljnih pravila za sprovođenje Uredbe Savjeta (EZ) br. 1260/1999 u pogledu prihvatljivosti troškova kofinansiranih od strane Strukturnih fondova i povlačenjem Uredbe (EZ) br. 1145/2003 (Commission Regulation (EC) No 448/2004 of 10 March 2004 amending Regulation (EC) No 1685/2000 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the eligibility of expenditure of operations co-financed by the Structural Funds and withdrawing Regulation (EC) No 1145/2003) [↑](#footnote-ref-6)
7. Uredba Savjeta (EZ) br. 1260/1999 od 21. juna 1999. o utvrđivanju opštih odredbi o Strukturnim fondovima (Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds) [↑](#footnote-ref-7)
8. Uredba Komisije (EZ) br. 1681/94 od 11. jula 1994. o nepravilnostima i povraćaju pogrešno plaćenih iznosa u vezi sa finansiranjem strukturnih politika i organizacijom informacionog sistema u ovoj oblasti (Commission Regulation (EC) No 1681/94 of 11 July 1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organization of an information system in this field) [↑](#footnote-ref-8)