

**Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u  
cilju zaštite finansijskih interesa Evropske  
unije za period 2019. - 2022. godine**

Podgorica, Februar 2019. godine

## UVOD

Zadatak država članica EU je da preduzimaju sve mjere neophodne za suzbijanje prevara kao i svih drugih nezakonitih aktivnosti usmjerenih protiv finansijskih interesa EU kao i da štite finansijske interese EU na isti način kao što štite i nacionalne finansijske interese. Shodno tome, prevencija, otkrivanje i sankcionisanje prevara obaveza je svih institucija koje koriste ne samo finansijska sredstva iz nacionalnog budžeta, već i sredstva koja dobijaju iz budžeta Evropske unije. Samim tim, Crna Gora kroz poglavlje 32-Finansijski nadzor, koje obuhvata četiri glavne oblasti: javna unutrašnja finansijska kontrola, eksterna revizija, zaštita finansijskih interesa EU i zaštita eura od falsifikovanja, ima za cilj da doprinese unaprijeđenju discipline i transparentnosti u korišćenju javnih sredstava (nacionalnih i EU sredstava), ali isto tako da doprinese i zaštiti finansijskih interesa EU.

U tom smislu, kao korisnica finansijskih sredstava iz pred-pristupnog programa pomoći IPA, Crna Gora je i u pred-pristupnom periodu obavezna uspostaviti efikasan sistem za suzbijanje nepravilnosti i prevara, te u okviru njega osigurati zaštitu finansijskih interesa EU, odnosno osigurati zakonito i namjensko trošenje navedenih sredstava, koja su namijenjena podsticanju razvojnih ciljeva Crne Gore kao i ubrzanju rasta i razvoja crnogorske privrede i društva u cjelini. Naime, sva sredstva koja su potrošena nenamjenski ili nezakonito moraju se vratiti iz nacionalnog budžeta Crne Gore u budžet Evropske unije.

Crna Gora je izabравši jasan strateški put prema evropskim integracijama - dokumentom Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, jasno definisala koje obaveze treba ispuniti, kako bi se uspostavio najbolji institucionalni i zakonodavni okvir i postigli mjerljivi rezultati na evropskom putu.

Shodno navedenom, u okviru ispunjavanja 3. mjerila poglavlja 32-Finansijski nadzor, Crna Gora kontinuirano radi na poboljšavanju i usaglašavanju zakonodavstva u oblasti zaštite finansijskih interesa EU sa pravnom tekovinom EU (*acquis communautaire*) i u tom smislu je, tokom posljednjih pet godina napravila značajne iskorake. Usvajanjem odgovarajućeg pravnog okvira uspostavljena je AFCOS mreža, definisana je uloga Ministarstva finansija u vezi sa zaštitom finansijskih interesa EU i osnovano je Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara (u daljem tekstu: AFCOS kancelarija).

Isto tako, Vlada Crne Gore je 16. aprila 2015. godine donijela Nacionalnu strategiju za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2015.-2017., kao glavni strateški dokument u kojem su istaknuti prioriteti u vezi sa zaštitom finansijskih interesa EU, kao i mjere kojima će se isti ostvariti. Na ovaj način Crna Gora pokazala je spremnost da razvija i unapređuje pravni i institucionalni okvir, sopstvene kapacitete, da dalje razvija međusektorsku saradnju, kao i da upotrijebi sve raspoložive kapacitete u borbi protiv nepravilnosti i prevara koje se tiču sredstava EU.

Sredinom 2018. godine, AFCOS kancelarija je u okviru Twinning light projekta „Jačanje kapaciteta AFCOS kancelarije u Crnoj Gori“ inicirala izradu nove Nacionalne strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije, za period 2019.-2022. (u daljem tekstu: Strategija) i pripadajućeg Akcijskog plana. Pri izradi nove Strategije uzeti su aspekti koje je potrebno poboljšati u nadolazećem periodu, a temelje se na uočenim nedostacima na koje je ukazala analiza sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema) Crne Gore.

Na ovaj način Vlada Crne Gore pokazuje svijest o vrijednostima Evropske unije i spremnost za borbu protiv svih oblika nepravilnosti i prevara i kontinuirano sprovodi politiku zaštite, ne samo finansijskih interesa Evropske unije već i zaštite nacionalnog budžeta, kako bi u skorijoj budućnosti postala ravnopravan partner državama članicama Evropske unije.

## SADRŽAJ

|      |                                                                                                                                                                           |    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Analiza stanja                                                                                                                                                            |    |
| 1.   | Nacionalni zakonodavni i strateški okvir.....                                                                                                                             | 4  |
| 2.   | Međunarodni okvir – obaveze iz procesa pregovora sa EU.....                                                                                                               | 5  |
| 3.   | Nacionalna strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2015-2017.....                 | 7  |
| 4.   | Presjek stanja i ključni problemi koje treba adresirati u narednom periodu.....                                                                                           | 8  |
| -    | Prevenција.....                                                                                                                                                           | 9  |
| -    | Detekcija (Otkrivanje).....                                                                                                                                               | 15 |
| -    | Postupanje.....                                                                                                                                                           | 17 |
| -    | Izveštavanje.....                                                                                                                                                         | 19 |
| -    | Koordinacija i saradnja.....                                                                                                                                              | 23 |
| 5.   | Analiza zainteresovanih strana.....                                                                                                                                       | 26 |
| II.  | Ciljevi i mjere Nacionalne strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2019-2022..... | 28 |
| III. | Monitoring, izveštavanje i evaluacija.....                                                                                                                                | 36 |
| IV.  | Informisanje javnosti o ciljevima i učinku Strategije.....                                                                                                                | 37 |

Prilog - Akcioni plan za implementaciju Nacionalne strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2019-2022

## I ANALIZA STANJA

### 1. Nacionalni zakonodavni i strateški okvir

Članstvo u Evropskoj uniji je strateški cilj Crne Gore. U skladu sa ovim ciljem, sprovode se sveobuhvatne reforme kako bi se uspostavio najbolji institucionalni i zakonodavni okvir i ostvarili mjerljivi rezultati na evropskom putu. Crna Gora je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji 15. decembra 2008. godine, a u decembru 2010. godine postala je kandidat za članstvo.

Na putu ka Evropskoj uniji, Crnoj Gori kao i ostalim zemljama sa istim ciljem, na raspolaganju stoje sredstva iz pretpristupnog programa pomoći (IPA), koja su usmjerena na pružanje finansijske i tehničke pomoći zemljama kandidatima u procesu priprema za punopravno članstvo u EU.

U junu 2012. godine, Crna Gora počela je pregovore za članstvo u Evropskoj uniji, pa je kao zemlja korisnica sredstava iz pretpristupnog programa pomoći IPA i u pretpristupnom periodu dužna osigurati zakonodavni okvir za zaštitu njenih finansijskih interesa.

Vlada Crne Gore donijela je Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU, za period 2015.-2017. godine, kao glavni strateški dokument u kojem su istaknuti prioriteti u vezi sa zaštitom finansijskih interesa EU, kao i mjere kojima će se isti ostvariti. U navedenoj Strategiji definisan je opseg rada i odgovornosti tijela AFCOS sistema, kao i mjere i aktivnosti za jačanje mehanizama za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori.

Isto tako, Vlada Crne Gore je 5. decembra 2013. godine usvojila i Odluku o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje i upravljanje politikom prevencije i suzbijanja nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU (AFCOS mreža) .

Na ovaj način ispunjene su pretpostavke za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori koja se sprovodi putem uspostavljene strukture za zaštitu finansijskih interesa EU.

S organizacionog aspekta, navedena struktura putem koje se sprovodi zaštita finansijskih interesa EU-a ima formu sistema (AFCOS-sistem) kroz koji se sprovodi koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti s ciljem zaštite finansijskih interesa EU, a takođe i neposredna saradnja s Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (u daljem tekstu: OLAF).

### **AFCOS sistem u Crnoj Gori obuhvata:**

a) akreditovana tijela koja upravljaju i koriste sredstva iz pretpristupnog programa (IPA tijela zadužena za implementaciju IPA programa) i koja su obavezna izvještavati o nepravilnostima (Struktura za izvještavanje o nepravilnostima),

b) tijela koja se bave suzbijanjem prevara, korupcije i nekog drugog oblika nepravilnosti u sistemu (AFCOS savjetodavno tijelo) i

c) Ministarstvo finansija - Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara (u daljem tekstu: AFCOS kancelarija), koje ima glavnu koordinativnu ulogu u sistemu i glavna je kontakt tačka OLAFu.

Analiza funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori, koja je sprovedena u okviru Twinning light projekta „Jačanje kapaciteta AFCOS kancelarije u Crnoj Gori“, ukazala je na određene nedostatke, primarno vezane za pravni i institucionalni okvir funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori, koji će se otkloniti definisanjem novih ciljeva i mjera u okviru Nacionalne strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2019.-2022. Novi ciljevi i mjere definisani su shodno prihvaćenim preporukama, izrađenim u okviru navedene Analize, koje su odobrene od strane nadležnih institucija AFCOS sistema.

## **2. Međunarodni okvir – obaveze iz procesa pregovora sa EU**

Crna Gora, kao nezavisna i međunarodno priznata država, zemlja kandidatkinja za ulazak u Evropsku uniju, shodno svojim međunarodno preuzetim obavezama uključujući i ratifikaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU, obavezna je uspostaviti efikasne mehanizme finansijskog upravljanja i kontrola, kao i štititi finansijske interese EU na isti način kao što štiti i nacionalne finansijske interese. Pravna tekovina o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije predstavlja dio 3. mjerila Poglavlja 32 - Finansijska kontrola. Shodno obavezama iz navedenog poglavlja, Crna Gora dužna je osigurati pravni i institucionalni okvir za zaštitu finansijskih interesa EU, omogućiti sprovođenje administrativnih istraga od strane istražitelja Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF-a), kao i uskladiti svoje krivično zakonodavstvo kako bi se osiguralo odgovarajuće sankcionisanje počinitelja krivičnog djela na štetu finansijskih interesa EU.

U tom smislu, potrebno je sprovesti potrebna usklađivanja na slijedećim nivoima:

## **1. PRIMARNO ZAKONODAVSTVO EVROPSKE UNIJE**

### **Ugovor o funkcionisanju Evropske unije<sup>1</sup>**

Nakon što Crna Gora postane punopravna članica EU, moraće ispunjavati obaveze iz člana 310. i 325. Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU). Shodno navedenim članovima, države članice obavezne su suzbijati prevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv finansijskih interesa EU. Isto tako, od država članica se zahtijeva zaštita finansijskih interesa EU na isti način kao što se štite nacionalni finansijski interesi. Takođe, države članice su dužne koordinisati svoje djelovanje usmjereno na zaštitu finansijskih interesa EU-a od prevara.

Nadalje, član 317. UFEU ističe obavezu primjene načela dobrog finansijskog upravljanja pri sprovođenju budžeta EU-a od strane država članica u saradnji sa Evropskom komisijom.

## **2. SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO EVROPSKE UNIJE**

**Uredba (EU, EURATOM) br. 883/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. septembra 2013. o istragama koje sprovodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Evropskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999**

Cilj Uredbe 883/2013 je jačanje borbe protiv prevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti finansijskim interesima EU-a. U tu svrhu Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (dalje u tekstu: OLAF) sprovodi istražne radnje, koje su dodijeljene EK na način da državama članicama osigurava pomoć EK u organizovanju bliske i redovne saradnje između nadležnih tijela država članica radi usklađivanja njihovih aktivnosti kojima je cilj zaštita finansijskih interesa EU-a od prevara.

Kako bi se olakšala saradnja i razmjena informacija između država članica i OLAF-a, u skladu s odredbama člana 3. stava 4. Uredbe 883/2013, svaka država članica obavezna je osnovati Službu za koordinaciju borbe protiv prevara.

**Regulativa Savjeta (Euroatom,EZ) br. 2185/96 od 11. novembra 1996. o provjerama i inspekcijama na terenu koje sprovodi Komisija s ciljem zaštite finansijskih interesa Evropskih zajednica od prevara i ostalih nepravilnosti**

Navedena Regulativa odnosi se na provjere i inspekcije na terenu koje Komisija sprovodi u državama članicama. U njoj su predviđeni i elementi koji se odnose na saradnju i koordinaciju između Komisije i država članica.

---

<sup>1</sup> Pročišćena verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije SL C 326, 26.10.2012.

## **DIREKTIVA (EU) 2017/1371 Evropskog Parlamenta i Vijeća od 5. jula 2017. o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa Unije u krivično-pravnim stvarima**

Države kandidatkinje obvezne su uskladiti svoje krivično zakonodavstvo u skladu sa odredbama navedene Direktive u smislu propisivanja odgovarajućeg krivičnog djela za zaštitu finansijskih interesa EU.

Važnost tzv. PIF Direktive se posebno ogleda u činjenici da će predstavljati materijalno pravo za Evropskog javnog tužioca. Nadležnost Evropskog javnog tužioca obuhvataće samo tzv. PIF krivična djela tj. ona na štetu finansijskih interesa Unije. Cilj Evropskog javnog tužioca je jačanje zaštite tih interesa i uspostavljanje koherentnog i efikasnog sistema istraživanja i progona takvih krivičnih djela.

Isto tako, u skladu sa članom 51 Okvirnog sporazuma, potpisanim između Evropske komisije i Vlade Crne Gore, 26. februara 2015. godine, neophodno je uspostaviti mehanizme kontrole i izvještavanja kada su u pitanju eventualne nepravilnosti između zemalja članica, kandidata i potencijalnih kandidata koje koriste pomoć EU.

Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2019.-2022. godine u sebi sadrži gore navedene međunarodne obaveze kao i preporuke EK, obezbjeđujući kontinuitet politike Vlade Crne Gore u oblasti zaštite finansijskih interesa EU.

Njena implementacija se zasniva na principu odgovornosti resornih ministarstava, koja su dio AFCOS sistema, i njihovoj ključnoj ulozi u implementaciji definisanih mjera.

### **3. Nacionalna strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2015-2017**

S ciljem ispunjavanja 3. mjerila poglavlja 32-Finansijski nadzor, Vlada Crne Gore je 16. aprila 2015. godine donijela Nacionalnu strategiju za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije, za period 2015.-2017., kao glavni strateški dokument u kojem su istaknuti prioriteti u vezi sa zaštitom finansijskih interesa EU, kao i mjere kojima će ostvariti iste. Svrha donošenja ove Strategije bila je obezbjeđivanje kvalitetne i efikasne zaštite finansijskih interesa EU u jednakoj mjeri kao i kada je riječ o sopstvenim sredstvima, što bi trebalo ostvariti koordinacijom aktivnosti na uspostavljanju normativnog, institucionalnog i operativnog okvira, kao i definisanjem rizika, ciljeva i mjera koji će doprinijeti efektivnijoj i efikasnijoj borbi protiv prevara i korupcije, kroz unaprijeđenje saradnje između nadležnih institucija, na nacionalnom i na međunarodnom nivou.



Opšti ciljevi ove strategije bili su:

- Unaprijeđenje pravnog okvira za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori tj. usklađivanje sa legislativom EU u smislu obezbjeđenja većeg stepena zaštite finansijskih interesa EU.
- Jačanje administrativnih kapaciteta i sprovođenje kontinuirane edukacije na svim nivoima AFCOS mreže.
- Spriječavanje nepravilnosti i prevara kroz komunikaciju sa javnošću i među zaposlenima, kroz poštovanje propisanih pravila ponašanja i etičkog kodeksa u tijelima državne uprave.
- Poboljšanje sistema komunikacije između aktera u AFCOS mreži (IPA strukture, AFCOS kancelarije i ostalih tijela koja se bave suzbijanjem prevara, korupcije ili bilo kojeg drugog oblika nepravilnosti u sistemu, a koji su dio AFCOS mreže).
- Jačanje saradnje sa nacionalnim institucijama i OLAF-om.
- Osiguravanje blagovremenog prijavljivanja nepravilnosti i prevara i postupanja po prijavama.

Analiza funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori koja je sprovedena u okviru Twinning light projekta „Jačanje kapaciteta AFCOS kancelarije u Crnoj Gori“, ukazala je na to da pojedine mjere iz navedene Strategije i njenog Akcionog plana nisu, ili u potpunosti, ili na odgovarajući način, implementirane, prvenstveno zbog ne postojanja odgovarajućeg pravnog okvira za zaštitu finansijskih interesa EU kao i nejasnoća vezanih za ulogu i funkciju pojedinih institucija u AFCOS sistemu. U tom smislu, izostali su i pojedini učinci odnosno ciljevi koji su bili predviđeni da će se postići implementacijom postavljenih mjera.

#### **4. Presjek stanja i ključni problemi koje treba adresirati u narednom periodu**

Efikasna i djelotvorna zaštita finansijskih interesa EU postiže se visokim nivoom poznavanja pravilnog upravljanja nepravilnostima, a za to je potrebno osigurati odgovarajući pravni i institucionalni okvir za funkcionisanje AFCOS sistema u Crnoj Gori.

Upravljanje nepravilnostima podrazumijeva preduzimanje odgovarajućih mjera s ciljem prevencije, otkrivanja, postupanja i izvještavanja o nepravilnostima.

## **A. Prevenција**

U okviru prevencije, očekuje se uspostavljanje efikasnih mehanizama koji će preventivno djelovati na pojavu slučajeva nepravilnosti i prevara i shodno tome spriječiti nastanak štete ne samo za budžet Evropske unije već i posljedično za nacionalni budžet.

U tom smislu, shodno obavezama koje je preuzela u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji, ali i obavezama koje proizilaze iz Nacionalne strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2015.-2017. godine i pripadajućeg Akcionog plana, Crna Gora preduzima sve mjere potrebne za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije. U tu svrhu se posebna pažnja posvećuje prevenciji nepravilnosti i prevara.

Prevenција nepravilnosti i prevara, između ostalog, obuhvata:

- jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema,
- efikasno upravljanje rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara,
- komunikaciju i podizanje svijesti javnosti,
- sprovođenje etike i integriteta u javnoj upravi kao i
- zaštitu zviždača (prijavitelja nepravilnosti).

### **Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema**

Izgradnja administrativnih kapaciteta odnosi se na sistemsko planiranje aktivnosti osposobljavanja, usmjerenih na izgradnju znanja i vještina potrebnih za efikasno i djelotvorno obavljanje dodijeljenih funkcija i zadataka (npr. poznavanje pravnog okvira i postupaka vezanih za upravljanje i sprovođenje programa IPA II, kao i indikatora za nepravilnosti i prevare), pa se samim tim radi o važnom faktoru u borbi protiv nepravilnosti i prevara.

Sistemske pristup jačanju administrativnih kapaciteta AFCOS sistema u Crnoj Gori uključuje:

- sprovođenje analize potreba za edukacijom AFCOS sistema s ciljem procjene postojećih kapaciteta službenika, kao i identifikovanju slabosti koje treba otkloniti;
- usklađivanje programa edukacije u skladu sa rezultatima sprovedene analize potreba za edukacijom, s ciljem otklanjanja utvrđenih slabosti i
- praćenje i vrednovanje uspostavljenih programa edukacije.

Tokom implementacije Nacionalne strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije 2015. - 2017. organizovano je nekoliko različitih oblika obuke u području upravljanja nepravilnostima od strane različitih institucija.

U okviru sprovedene analize funkcioniranja AFCOS sistema u Crnoj Gori uočen je nedostatak sistemskog pristupa u sprovođenju edukacija.

Navedeni nedostatak otkloniće se izradom metodologije za analizu potrebe za edukacijama vezanih za upravljanje nepravilnostima; sprovođenjem analize potreba za edukacijama u skladu s navedenom metodologijom; sprovođenjem programa edukacija u skladu sa rezultatima sprovedene analize, takođe i analizom i sprovođenjem evaluacije određenih edukacija, kao i ukupnog programa edukacija.

Programi edukacija će biti formulisani u obliku kataloga edukacija koji definiše teme, opšti sadržaj određene edukacije i ciljane institucije. Prioriteti postavljeni u katalogu edukacije će biti orijentisani ka razvitku opštih i specifičnih vještina potrebnih za efikasnu borbu protiv nepravilnosti i prevara unutar institucija AFCOS sistema. Praćenje napretka u implementaciji programa edukacija, kao i vrednovanje ili redovna povratna informacija o aktivnostima izgradnje administrativnih kapaciteta postaviće smjer za razvoj programa osposobljavanja u budućnosti.

Za sprovođenje navedenog, potrebno je osigurati da se pokriju sve faze ciklusa upravljanja nepravilnostima (prevencija, otkrivanje, postupanje i izvještavanje o nepravilnostima). Pojedine treninge potrebno je sprovoditi periodično (npr. za nove službenike).

Programi edukacija sprovodiće se u suradnji s Upravom za kadrove.

Što se tiče procjene postojećih kapaciteta službenika, ona predstavlja analizu postojećih znanja i vještina službenika u odnosu na potrebne kapacitete za određene pozicije, kao i identifikovanje slabih područja koja treba unaprijediti, kako bi se dodijeljene funkcije mogle efikasno sprovoditi.

U skladu sa navedenim, kapaciteti će se procjenjivati kontinuirano, uzimajući u obzir nove finansijske instrumente, promjene u pravnom okruženju, promjene i detektovane slabosti AFCOS sistema, promjene u procedurama upravljanja nepravilnostima, rezultate u ocjenjivanju uspješnosti, najčešće greške zaposlenih, itd.

## Upravljanje rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara

Upravljanje rizicima znači razmatranje potencijalnih događaja koji bi mogli ugroziti postizanje ciljeva, njihovih uzroka i posljedica, kao i mjera koje treba preduzeti, kako bi se spriječili ti događaji. Stoga, upravljanje rizicima pomaže uspostavljanju efikasnog sistema upravljanja i kontrola, sa (transparentnim, sveobuhvatnim i jednostavnim za korištenje) internim pravilima i procedurama za postupanje, kao i jasno propisanom institucionalnom i ličnom odgovornošću.

Slabe kontrole mogu rezultirati učestalim pojavama slučajeva nepravilnosti i prevara. U takvim situacijama, sve institucije uključene u zaštitu finansijskih interesa EU dužne su preduzeti odgovarajuće mjere, s ciljem spriječavanja nepravilnosti i prevara, odnosno zaštite finansijskih interesa EU.

Upravljanje rizicima je sastavni dio aktivnosti Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, a uspostavljeni su i postupci upravljanja rizicima.

Međutim, analiza funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori ukazala je na to da su navedeni postupci usmjereni isključivo na upravljanje rizicima sistema upravljanja i kontrola, a ne na upravljanje nepravilnostima i rizicima prevara. S ciljem što boljeg upravljanja rizicima u AFCOS sistemu, izradiće se Metodologija upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara u okviru upravljanja i korištenja sredstava iz programa IPA.

Navedena metodologija primjenjivaće se od strane tijela AFCOS sistema, s ciljem zaštite finansijskih interesa Evropske unije.

U tom smislu, AFCOS kancelarija će usvojiti sistemski pristup upravljanju rizicima i prevarama vezanih za upravljanje i korištenje sredstava iz programa IPA-e, što uključuje sprovođenje sljedećih aktivnosti:

- 1) razvijanje postupaka i alata za upravljanje rizicima nepravilnosti i prevara, te definisanje relevantnih aktera i dinamike procjene rizika (tj. izradu nacrtu Metodologije upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara za sredstva iz programa IPA-e) , kao i
- 2) sprovođenje analize rizika u skladu s Metodologijom (sprovođenje procjene rizika, definisanje prioriternih rizika, formulisanje mjera za smanjenje rizika, kao i praćenje i izvještavanje o sprovedenim i realizovanim mjerama za smanjenje rizika).

## Komunikacija i podizanje svijesti javnosti

Aktivnosti komunikacije i podizanja svijesti javnosti u području zaštite finansijskih interesa EU predstavljaju jedan od temelja efikasne prevencije nepravilnosti i prevara.

Davanje vjerodostojnih i pravovremenih informacija potencijalnim korisnicima projekata i sredstava pomoći EU, uveliko doprinosi pravilnoj implementaciji projekata u skladu sa utvrđenim pravilima.

Komunikacija predstavlja proces prenošenja i razmjene informacija putem medija do javnosti, a upravo je prenošenje informacija široj javnosti neophodno za osvješćivanjem potrebe za suzbijanjem svih oblika nepravilnosti i prevara, pa tako i onih koji dovode do povrede finansijskih interesa Evropske unije.

S ciljem uspostavljanja kvalitetnog sistema komunikacije s javnošću, uspostavljeno je sljedeće:

- kontinuirano se izvještava javnost o sprovođenju IPA programa;
- imenovane su osobe odgovorne za komunikaciju s javnošću, na nivou resornih ministarstava i ostalih tijela državne uprave, koje su u obavezi da obavještavaju javnost o informacijama iz domena glavnih tema, koje se odnose na korišćenje sredstava iz IPA programa;
- primjenjuje se Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama;
- uspostavljena je mreža službenika za javnost i vidljivost u svim tijelima, koja su nadležna za sprovođenje IPA programa.

Sva tijela u AFCOS sistemu obavezna su koordinirati aktivnosti usmjerene na komunikaciju s javnošću, sa Službom za odnose sa javnošću na nivou resornih organa.

Nadležni organi su u obavezi da izrađuju materijale i brošure sa informacijama o IPA programu, kao i materijale sa informacijama o pojedinim projektima.

Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći i Direkcija za nacionalni fond u Ministarstvu finansija održavaju radionice za korisnike bespovratnih sredstava na kojima ih, između ostalog, upoznaju sa najčešćim vrstama nepravilnosti i načinima njihovog sprečavanja.

Djelotvornost prevencije koja se temelji na komunikaciji i podizanju svijesti javnosti, u velikoj mjeri zavisi od vremena u kojem će specifične informacije biti prenesene relevantnim ciljnim grupama tj. potencijalnim korisnicima i podnosiocima zahtjeva.

S obzirom da je javnost zainteresovana za transparentno korišćenje sredstava pomoći EU, važno je da su informacije koje se odnose na postojanje kontrolnih mehanizama i funkcionisanje sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara i broj otkrivenih nepravilnosti vjerodostojne, jasne i lako dostupne.

Takođe, potencijalnim korisnicima projekta, moraju biti dostupne sve informacije vezane za pravilno upravljanje i korištenje sredstava pomoći EU, uključujući informacije o pravilnoj implementaciji projekata kao i odgovornostima i načinima na koji se ispravljaju moguće greške nastale uslijed nepridržavanja pravila.

Isto tako, korisnicima trebaju biti dostupne informacije usmjerene na specifična područja gdje postoji mogućnost pojave nepravilnosti ili prevara, kao što su javna nabavka, implementacija projekata, izdavanje zahtjeva za plaćanje, sprovođenje mjera vidljivosti projekata, itd.

U cilju podizanja svijesti javnosti koriste se komunikaciona sredstva poput letaka i brošura, a potrebno je uvesti i neke druge instrumente usmjerene na područje upravljanja nepravilnostima kao što je internet, dani otvorenih vrata, okrugli stolovi, radionice, debate, itd

U okviru sprovedene analize funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori, identifikovano je da ne postoji komunikaciona strategija za program IPA, vezano za komunikaciju o nepravilnostima između tijela AFCOS sistema, a kao slabost sistema navodi se nedostatak komunikacije s javnošću o potrebi borbe protiv nepravilnosti i prevara.

Shodno navedenom, komunikacija između tijela u AFCOS sistemu, kao i odnosi s javnošću i medijima unaprijediće se na način da će se razviti poseban program osposobljavanja i sprovesti odgovarajuća obuka za sve zainteresovane strane (uključujući službenike za nepravilnosti, portparole, menadžere i predstavnike medija).

S ciljem unaprijeđenja komunikacije između tijela u AFCOS sistemu, AFCOS kancelarija će razviti specifične postupke informisanja i uskladiti sve aktivnosti s tijelima u AFCOS sistemu, vezano za komunikaciju o pojavi nepravilnosti i sumnji na prevaru, u kontekstu korištenja sredstava iz programa IPA. Po potrebi, AFCOS kancelarija će izraditi posebne procedure za komunikaciju vezane za područje nepravilnosti.

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

Promovisanje etike i integriteta u državnoj službi znači razvoj mehanizama kojima se nastoji postići najviši nivo integriteta na nivou organizacije i na nivou pojedinih službenika.

Integritet, nepristranost i odgovornost su temeljna načela uključena u promovisanje etike unutar državne službe. Državni službenici djeluju u skladu s načelima etike i integriteta, ako održavaju nivo potrebnog znanja i vještina neophodnih za obavljanje dodjeljenih poslova, ako djeluju u skladu s pravnim i moralnim zahtjevima i ako nisu skloni neetičnom ili koruptivnom ponašanju.

Analiza funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori ukazala je na potrebu organizovanja posebnih edukacija u oblasti etike i integriteta, pa će AFCOS kancelarija u tom smislu, u okviru izrade Plana edukacija voditi računa i o organizovanju edukacija u navedenom području.

## **Zaštita prijavitelja nepravilnosti (zviždača)**

Crna Gora trenutno nema posebni Zakon za zaštitu prijavitelja nepravilnosti (zviždača). Umjesto toga, osobe koje prijavljuju nepravilnosti i sumnje na prevaru ili korupciju zaštićene su odredbama nekoliko zakona i to:

- Zakona o spriječavanju korupcije („ Službeni list“, br. 53/14),
- Zakona o zabrani diskriminacije („ Službeni list“, broj 46/10 i 40/11),
- Zakona o zabrani uznemiravanja na radu („ Službeni list“, . 30/12 i 54/16),
- Pravilnika o detaljnim postupcima po izvještaju zviždača o opasnosti od javnog interesa, ukazujući na postojanje korupcije („ Službeni list“, br. 77/15) i
- Zakona o krivičnom postupku („ Službeni list“, broj 57/09, 49/10 i 47/14).

U okviru navedenih zakona, osobama koje prijavljuju korupciju pruža se zaštita od optužbi za krivično djelo, zaštita od otkaza, zaštita od diskriminacije i odmazde, zaštita anonimnosti, kao i zaštita od optužbi za otkrivanjem službene osobe.

Isto tako, svi navedeni propisi primjenjuju se i u slučajevima zaštite finansijskih interesa Evropske unije.

Sve informacije koje se odnose na mogućnosti anonimnog prijavljivanja sumnji na nepravilnosti i prevare trebale bi biti vidljive građanima na web stranicama tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS kancelarije.

Isto tako, građani bi se trebali upoznati s činjenicom da mogu anonimno prijaviti sumnje na nepravilnosti i prevare i OLAFu, slijedeći detaljna uputstva koja bi trebala biti objavljena na web stranici Ministarstva finansija (AFCOS kancelarije).

Analiza funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori ukazala je na to, da procedure za upravljanje nepravilnostima u okviru Poglavlja „Nepravilnosti“ Priručnika za postupanje ne sadrže odredbe koje bi obavezale sva tijela Strukture izvještavanja o nepravilnostima da uspostave odgovarajuće kanale za prijem informacija o sumnjama na nepravilnosti i prevare, koji bi osiguravali anonimnost potencijalnih prijavitelja koji žele prijaviti nepravilnosti ili sumnju na prevaru (npr. obaveza otvaranja posebnih e-mail adresa namijenjenih za prijem prijava o sumnjama na nepravilnosti i prevare, otvaranje posebnih telefonskih linija itd.).

U skladu sa uočenim nedostacima, a kako bi se osigurao što veći stepen zaštite zviždača i samim tim stvorili uslovi za prijem i onih prijava o sumnjama na nepravilnosti i prevare koje dolaze izvan AFCOS sistema, izmijenije se i dopuniti procedure o upravljanju nepravilnostima.

## **B. Detekcija (Otkrivanje)**

Vezano za područje detekcije (otkrivanja) uspostaviće se novi efikasni mehanizmi , a ujedno i poboljšati postojeći, koji će pomoći tijelima u AFCOS sistemu u otkrivanju nepravilnosti i sumnji na prevaru.

Proces upravljanja nepravilnostima i prevarama u pretpristupnom programu IPA u tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, počinje s upozorenjem na nepravilnost ili sumnju na prevaru.

Izvora upozorenja može biti nekoliko:

- upozorenje unutar tijela, u toku obavljanja redovnih poslova (npr. provjere dokumentacije tzv. desk check, provjere na licu mjesta tzv. on the spot check, itd.),
- upozorenje u skladu sa nalazima revizije (npr. nalazi Revizorskog tijela, Evropskog revizorskog suda, Evropske komisije, Državne revizorske institucije itd.),
- upozorenja trećih strana (npr. od strane medija, zviždača, itd.),
- upozorenja od drugih institucija (npr. od strane institucija koje čine AFCOS savjetodavno tijelo, Sistema za izvještavanja o nepravilnostima itd.).

U postupanju sa slučajevima sumnji na nepravilnosti i prevare, potrebno je pridržavati se važećeg pravnog okvira i definicije nepravilnosti i prevare.



Postupak utvrđivanja vjerodostojnosti informacije o sumnji na nepravilnost ili prevaru počinje nakon primanja informacije, a završava dokumentom PACA kojim se utvrđuje postojanje nepravilnosti ili sumnje na prevaru, odnosno odlukom o nepostojanju nepravilnosti. Naime, PACA je definisana kao prva pisana procjena od strane nadležnog tijela, bilo administrativnog (upravnog) ili sudskog, donesena na osnovu određenih činjenica koje ukazuju da je nepravilnost počinjena, s tim da se ne dovodi u pitanje mogućnost da se odluka može naknadno revidirati ili povući, kao rezultat razvoja događaja tokom daljeg upravnog ili sudskog postupka.

Postupak utvrđivanja postojanja nepravilnosti odnosno sumnje na prevaru pokrenuće se samo ako primljene informacije pružaju razumnu osnovu za sumnju da je u konkretnom slučaju počinjena nepravilnost odnosno prevara. Neki od kriterijuma mogu biti:

- ako je slučaj vezan za čin ili propust korisnika,
- ako je dokazano kršenje odredbi pojedinih propisa (nacionalnih i/ili EU),
- ako postoji potencijalni negativni finansijski učinak na prihvatljive troškove projekta, itd.

Ako tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima otkriju nepravilnost kao dio njihove svakodnevne aktivnosti, ti bi se slučajevi trebali smatrati utvrđenim nepravilnostima i o njima se mora izvijestiti Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF), u okviru redovnog izvještavanja o nepravilnostima.

Međutim, tzv. vanjska upozorenja ne predstavljaju utvrđenu nepravilnost, već naznaku o počinjenoj nepravilnosti, ali je prethodno potrebno sprovesti postupak verifikacije, tj. dodatnih provjera i kontrola u odnosu na vjerodostojnost primljenih informacija, pa će tek tada nadležno tijelo moći donijeti odluku o tome da li nepravilnost postoji ili ne. U tom smislu, sam prijem vanjskog upozorenja ne predstavlja osnovu za izvještavanje o nepravilnosti.

Neke od mjera kojima se osigurava visoka stopa otkrivanja nepravilnosti, kao i efikasno upravljanje upozorenjem uključuju sljedeće:

- imenovanje osobe za nepravilnosti u svakom tijelu sistema upravljanja i kontrola kao glavne kontaktne tačke za primanje informacija vezanih za sumnje na nepravilnosti;
- usvajanje procedura o upravljanju nepravilnostima koje regulišu sve faze ciklusa upravljanja nepravilnostima i koje su obavezujuće za sva tijela Strukture izvještavanja o nepravilnostima, kao i njihovo kontinuirano ažuriranje;
- odgovarajuće kapacitete u tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima (u pogledu broja zaposlenih i njihovih kompetencija);
- redovne obuke itd.

U okviru sprovedene analize funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori, uočeni su nedostaci u pravnoj osnovi za funkcionisanje AFCOS sistema i to u pogledu nepostojanja jasnog definisanja nadležnosti tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, AFCOS savjetodavnog tijela i AFCOS kancelarije u AFCOS sistemu, vezano za otkrivanje nepravilnosti, kao i njihovog međusobnog odnosa u smislu saradnje, komunikacije i razmjene informacija. Takođe, uočeni su i nedostaci u procedurama o upravljanju nepravilnostima u vezi za donošenjem PACA-e, imenovanja osoba za nepravilnosti, kao i nepostojanje kanala za prijem informacija o sumnjama na nepravilnosti i prevare, koji bi osiguravali anonimnost onih koji žele prijaviti nepravilnosti ili sumnju na prevaru.

S ciljem otklanjanja navedenih nedostataka izmjenjuje se i dopuniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, donijeti Odluka o AFCOS savjetodavnom tijelu, donijeće se Uredba o institucionalnom okviru sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara u Crnoj Gori, donijeće se Smjernice o upravljanju nepravilnostima, a u skladu sa Smjernicama pristupiće se izmijeni i dopuni procedura o upravljanju nepravilnostima, u poglavlju „Nepravilnosti“ Priručnika za postupanje. Isto tako, navedeni nedostaci otkloniće se sistemskim pristupom organizovanja edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima.

### **C. Postupanje**

Cilj odgovarajućeg postupanja s utvrđenim nepravilnostima i sumnjama na prevaru je:

- prevencija nastanka štete,
- procjena nastale štete i utvrđivanje neopravdanih troškova,
- procjena efikasnosti sistema.

Kako bi se preventivno djelovalo na dalji nastanak štete, odnosno znalo ispravno procijeniti iznos neopravdanih troškova u slučaju već nastale štete, važno je znati postupati sa utvrđenim nepravilnostima i sumnjama na prevaru i stvarati dobru praksu.

Na taj način, ne samo da se osigurava efikasna zaštita finansijskih interesa EU, već se smanjuje rizik grešaka, pritužbi korisnika, sudskih postupaka, a takođe se stvara povjerenje javnosti u ispravno korišćenje sredstava pomoći EU itd.

Adekvatno postupanje s utvrđenim nepravilnostima i sumnjama na prevaru osigurava se kroz:

- kvalitetne i jasne procedure,
- kontinuiranu obuku službenika tijela AFCOS sistema,
- dobru međuinstitucionalnu saradnju,

- metodologiju izračunavanja neopravdanih troškova,
- objedinjenju dobru praksu u postupanju,
- primjenu načela „podjele odgovornosti“,
- poštovanje rokova itd.

Strukutra za izvještavanje o nepravilnostima postupa u skladu sa procedurama o upravljanju nepravilnostima, koje za njih izrađuje Direktorat za upravljačku strukturu/Direkcija za Nacionalni fond i koje su dio njihovih IPA II priručnika za postupanje. Takođe, Struktura za izvještavanje o nepravilnostima imenovala je službenike nadležne za upravljanje nepravilnostima čiji je primarni zadatak vezan za izvještaje o nepravilnostima.

Važan faktor u efikasnom funkcionisanju AFCOS sistema je i mogućnost da AFCOS savjetodavno tijelo svojim savjetima i preporukama doprinosi kvalitetu postupaka utvrđivanja nepravilnosti odnosno sumnji na prevaru.

Naime, službenik za nepravilnosti moći će se obratiti AFCOS kancelariji i zatražiti pomoć vezano za postupak utvrđivanja nepravilnosti ili sumnje na prevaru. AFCOS kancelarija će po potrebi organizovati sastanak s predstavnicima AFCOS savjetodavnog tijela na kojem će predstavnik Strukture za izvještavanje o nepravilnostima pružiti sve potrebne informacije i dokumenta predstavnicima AFCOS savjetodavnog tijela vezano za konkretni slučaj, a kako bi u okviru svoje nadležnosti preduzeo odgovarajuće mjere. Međutim, krajnja odgovornost za donošenje odluke postoji li ili ne nepravilnost odnosno sumnja na prevaru je na Strukturi izvještavanja o nepravilnostima. Postupanja AFCOS savjetodavnog tijela ne zavise o postupanju Strukture za izvještavanje o nepravilnostima niti obratno, već svako tijelo postupa u skladu sa svojim nadležnostima, u okviru pozitivnih pravnih propisa. Isto tako, kako bi se unaprijedilo postupanje po utvrđenim nepravilnostima, odnosno sumnjama na prevaru, AFCOS savjetodavnom tijelu potrebno je omogućiti pristup elektronskom sistemu izvještavanja o nepravilnostima (IMS sistem).

U okviru sprovedene analize funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori uočeni su nedostaci u pravnoj osnovi za funkcionisanje AFCOS sistema, kao i procedurama za upravljanje nepravilnostima, u pogledu nepostojanja jasnog definisanja nadležnosti tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, AFCOS savjetodavnog tijela i AFCOS kancelarije u AFCOS sistemu, a vezano za postupanje s nepravilnostima i sumnjama na prevaru kao i njihovog međusobnog odnosa u smislu saradnje, komunikacije i razmjene informacija.

S ciljem otklanjanja navedenih nedostataka izmjenice se i dopuniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, donijeti Odluka o AFCOS savjetodavnom tijelu, donijeti Uredba o institucionalnom okviru sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara u Crnoj Gori, donijeti Smjernice o upravljanju nepravilnostima i u skladu sa Smjernicama izmijeniti i dopuniti procedure o upravljanju nepravilnostima u poglavlju „Nepravilnosti“ Priručnika za postupanje, te potpisati protokoli s nadležnim institucijama. Isto tako, navedeni nedostaci otkloniće se sistemskim pristupom organizovanja edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima. Na taj način dodatno će se unaprijediti postojeći pravni okvir za postupanje s utvrđenim nepravilnostima i sumnjama na prevaru i postići puna operativnost AFCOS sistema u Crnoj Gori.

#### **D. Izvještavanje**

Svrha izvještavanja o nepravilnostima je na pravilan način izvjestiti o utvrđenim slučajevima nepravilnosti i sumnji na prevaru. Isto tako, Izvještaj o nepravilnostima ogledalo je efikasnog funkcionisanja sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara, i to na način da je iz njega jasno vidljivo da li nadležne institucije znaju kvalifikovati nepravilnost, odnosno da li, na koji način, i u kojem vremenskom periodu postupaju u slučajevima utvrđenih nepravilnosti i prevara, te da li postoje svi mehanizmi za osiguranje povrata sredstava u budžet EU i sankcionisanje počinitelja.

Odgovornost izvještavanja o utvrđenim nepravilnostima leži na državi korisnici sredstava iz pretpristupnog programa pomoći IPA. U tom smislu, sve nadležne institucije u Crnoj Gori uključene u implementaciju IPA II programa (Struktura za izvještavanje o nepravilnostima) imaju obavezu izvještavati o nepravilnostima.

Struktura izvještavanja o nepravilnostima kontinuirano se gradi još od 2013. godine, kada su se tijela državne uprave u Crnoj Gori vezana za upravljanje i korišćenje sredstava iz pretpristupnog programa IPA pripremala za akreditaciju od strane Evropske komisije.

Osnovna funkcija ovog sistema je izvještavanje o nepravilnostima. Tijela koja čine Strukturu za izvještavanja o nepravilnostima su tijela koja su dobila akreditaciju, odnosno odobrenje za izvršenje budžetskih zadataka, i koja su dužna tromjesečno izvještavati o nepravilnostima do kojih je došlo u njihovim tijelima pri korišćenju sredstava pomoći EU, odnosno sredstava iz IPA programa.

Pravna osnova za obavezu izvještavanja o nepravilnostima vezanim za finansijsku perspektivu 2014-2020 nalazi se u Uredbi o organizaciji indirektnog upravljanja sprovođenja finansijske pomoći u okviru instrumenta pretpristupne podrške evropske unije (IPA II), kao i u poglavlju "Nepravilnosti" IPA II Priručnika za postupke.

U skladu s odredbama navedene Uredbe, obaveza izvještavanja o nepravilnostima propisana je za sva tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, te su u tom smislu sve implementacione agencije odgovorne za izvještavanje o nepravilnostima NSO-a i preduzimanje odgovarajućih korektivnih mjera na nivou ugovora, kao i tijela za upravljanje i kontrolu i HOS.

Direktorat za upravljačku strukturu Ministarstva finansija odgovoran je za objedinjavanje svih izvještaja o nepravilnostima primljenih od Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i njihovo slanje Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara (OLAF-u), dok se kopije izvještaja o nepravilnostima dostavljaju nadležnim Opštim upravama Evropske Komisije, internoj reviziji, Revizorskom tijelu i AFCOS kancelariji.

AFCOS kancelarija koordinira sve aktivnosti vezane za upravljanje nepravilnostima (uključujući komunikaciju s OLAF-om o otvaranju korisničkih računa, instalaciju sertifikata, učestvovanje u aktivnostima koje organizuje OLAF u vezi sa korišćenjem IMS-a, kao i slanje izvještaja o nepravilnostima OLAF-u).

U slučajevima sumnje na nepravilnosti kao i u slučajevima utvrđenih nepravilnosti i sumnji na prevaru, koordinaciju informacija (prikupljanje informacija i izvještavanje o nepravilnostima i sumnjama na prijevaru) obavljaju službenici za nepravilnosti koji su imenovani u svim tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima.

Službenici za nepravilnosti zaduženi su za izradu izvještaja o nepravilnostima i provjeru informacija koje unose u izvještaj u skladu sa kontrolnom listom, posebno izrađenom za popunjavanje izvještaja o nepravilnostima. Takođe, trebali bi voditi registar o utvrđenim nepravilnostima, koji je važan alat kod izrade statističke analize slučajeva nepravilnosti, a koji se do sada nije vodio zbog malog uzorka utvrđenih nepravilnosti.

Kao što je već navedeno, za razliku od Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, tijela AFCOS savjetodavnog tijela ne izvještavaju o nepravilnostima, ali u skladu sa svojom ulogom u AFCOS sistemu mogu pomoći tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u postupku utvrđivanja i praćenja postupanja s nepravilnostima, odnosno sumnjama na prevaru, i to kada je potrebno sprovesti odgovarajuće istrage, inspekcije, nadzore ili sl. iz njihove nadležnosti.

Shodno navedenom, a kako bi se unaprijedilo postupanje po utvrđenim nepravilnostima, odnosno sumnjama na prevaru, institucijama u AFCOS savjetodavnom tijelu potrebno je omogućiti pristup elektronskom sistemu izvještavanja o nepravilnostima (IMS sistem). U okviru svoje nadležnosti, AFCOS kancelarija bi trebala osiguravati djelotvornu razmjenu relevantnih informacija sa Evropskom komisijom i OLAF-om, te pratiti slučajeve u kojima su utvrđene nepravilnosti i sumnje na prevaru, uključujući i obavezu izvještavanja.

## **Praćenje postupanja (Follow up)**

Izveštavanje o nepravilnostima potrebno je sprovoditi sve do zatvaranja slučaja nepravilnosti, odnosno, ako je pokretnut sudski postupak, do okončanja tog postupka i donošenja pravosnažne sudske presude. U tom smislu, potrebno je kvartalno Evropskoj komisiji, odnosno Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara, slati Izveštaje o praćenju postupanja (tzv. follow up Izveštaje).

Praćenje postupanja sa utvrđenim nepravilnostima i sumnjama na prevaru (u daljem tekstu: praćenje postupanja) u nadležnosti je Strukture za izveštavanje o nepravilnostima, odnosno službenika za nepravilnosti.

Primanje podataka o praćenju postupanja može se odvijati na dva načina, i to tako da službenici za nepravilnosti mogu tražiti od službenika odgovornih za preduzimanje odgovarajućih mjera za uklanjanje uočenih nedostataka ili za izvršenje povrata neopravdano isplaćenih sredstava, da ih obavijeste o najnovijem razvoju događaja u odnosu na prethodni izveštajni period, odnosno mogu uputiti i drugim tijelima molbu za dostavu svih informacija potrebnih za praćenje postupanja. Sve navedene aktivnosti moraju se sprovoditi u skladu sa procedurama o upravljanju nepravilnostima iz njihovih priručnika o postupanju.

Na temelju prikupljenih informacija, službenik za nepravilnosti izrađuje izveštaj o praćenju postupanja (follow-up izveštaj) i šalje ga na odobrenje nadležnoj osobi. Tijela Strukture za izveštavanje o nepravilnostima obavezna su osigurati kvalitet izveštaja o praćenju postupanja koja se podnose Direktoratu za upravljačku strukturu, koji ih nakon provjere i odobrenja šalje AFCOS kancelariji, čiji je zadatak da primljene izveštaje unose u IMS sistem radi slanja OLAF-u.

U okviru sprovedene analize funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori ustanovljeno je da se Izveštaji o nepravilnostima šalju na način da Direktorat za upravljačku strukturu sve izveštaje koje je u papirnoj formi primio od Strukture za izveštavanje o nepravilnostima dostavlja AFCOS kancelariji, čiji službenici unose podatke iz navedenih izveštaja u elektronski sistem za izveštavanje tzv. IMS (Irregularity Management System) radi slanja OLAF-u.

Takav način izveštavanja o nepravilnostima uključuje mogućnost velikog broja grešaka prilikom unošenja podataka iz papirne forme u elektronski sistem, pa kao takav predstavlja rizik da se podaci neće pravilno unijeti u IMS sistem, pogotovo kada se bude radilo o većem broju utvrđenih nepravilnosti, odnosno većem broju primljenih izveštaja o nepravilnostima. Uprkos malom broju utvrđenih nepravilnosti, pa samim time i broju izveštaja o nepravilnostima, utvrđeno je da bi se kvalitet izveštaja trebao značajnije poboljšati.

Isto tako, u okviru navedene analize uočeni su nedostaci u pravnoj osnovi za funkcionisanje AFCOS sistema i procedurama za upravljanje nepravilnostima, i to u pogledu nepostojanja jasno definisanih nadležnosti tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, AFCOS savjetodavnog tijela i AFCOS kancelarije u AFCOS sistemu, a vezano za izvještavanje o nepravilnostima, kao i njihovog međusobnog odnosa u smislu saradnje, komunikacije i razmjene informacija.

Kako bi se navedeni nedostaci otklonili donijeće se Odluka o AFCOS savjetodavnom tijelu, Uredba o institucionalnom okviru sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara u Crnoj Gori, Smjernice o upravljanju nepravilnostima, u skladu sa Smjernicama izmijenije se i dopuniti procedure o upravljanju nepravilnostima u poglavlju „Nepravilnosti“ Priručnika za postupanje, potpisati protokoli sa nadležnim institucijama, kao i izmijeniti i dopuniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Isto tako, obzirom na ulogu koju AFCOS kancelarija ima u AFCOS sistemu, izradiće se i interne procedure za postupanje AFCOS kancelarije. Navedeni nedostaci ujedno će se otkloniti i sistemskim pristupom organizovanja edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima.

### **Povrat sredstava**

Što se tiče obaveze povrata sredstava, sva neiskorišćena i nepravilno ili nezakonito korišćena sredstva moraju se vratiti Evropskoj komisiji, najkasnije po zatvaranju programa, a na zahtjev Evropske komisije i ranije. Nacionalni fond koji djeluje pod nadležnošću NSO-a odgovoran je za poslove finansijskog upravljanja sredstvima pomoći EU, što uključuje i evidentiranje iznosa koji se moraju vratiti Evropskoj komisiji.

Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima osiguravaju da ugovori sa: dobavljačima roba i usluga, izvođačima radova i korisnicima bespovratnih sredstava, uključuju odredbe o povraćaju pogrešno ili nezakonito korišćenih pretpristupnih sredstava pomoći EU. Međutim, ako se sredstva ne uspiju vratiti u roku određenom od strane NSO-a, iznos sredstava koji NSO mora vratiti Komisiji biće nadoknađen iz sredstava državnog budžeta.

Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima moraju biti svjesna da će svaka utvrđena nepravilnost ili sumnja na prevaru, otkrivena u bilo kojem trenutku tokom sprovođenja programa, dovesti do povlačenja sredstava od strane Evropske komisije, pa je u tom smislu veoma važno poznavati i pridržavati se procedura o postupanju koje su dio priručnika tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, i osigurati da su i krajnji korisnici upoznati i da znaju primjenivati procedure i pravila koja su za njih mjerodavna, kako ne bi dolazilo do povrata sredstava.

Analizom funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori utvrđeno je da su procedure o povratu sredstava ugrađene u priručnike za postupanje tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima ali je utvrđen nedostatak sistemskog pristupa pri organizovanju i sprovođenju edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima vezanim za pravilno upravljanje i kontrolisanje korišćenja sredstava iz programa IPA, uključujući i obavezu povrata sredstava u slučajevima neiskorišćenih, nepravilno ili nezakonito korišćenih sredstava.

### **Sankcionisanje**

I u pretpristupnom periodu Crna Gora, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, mora osigurati kažnjavanje svakog kršenja propisa EU, bez obzira da li će se ono voditi u okviru upravnog, građanskog, prekršajnog, krivičnog ili nekog drugog postupka. U tom smislu potrebno je voditi računa o svim slabostima nacionalnog zakonodavstva kako bi se na vrijeme preduzele odgovarajuće mjere, a čime će se osigurati poštovanje kako nacionalnih, tako i propisa EU.

Analizom funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori, utvrđeno je da u oblasti sprovođenja istraga, kao i propisanih sankcija, postoji usklađenost zakonodavnog okvira u dijelu zaštite finansijskih interesa EU. Ovdje se prvenstveno misli na usklađenost Ustava, Krivičnog zakonika, Zakona o krivičnom postupku, Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima i Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela, sa PIF konvencijom i njenim protokolima.

Međutim, u okviru navedene analize utvrđen je nedostatak sistemskog pristupa organizovanju i sprovođenju edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima, posebno kada se radi o postupanju u okviru krivičnog zakonodavstva.

### **E. Koordinacija i saradnja**

Jedan od bitnih elemenata za efikasnu zaštitu finansijskih interesa EU je i dobra koordinacija i saradnja između tijela u AFCOS sistemu. Naime, na taj način osigurava se jedinstven pristup u prevenciji, otkrivanju, postupanju i izvještavanju o utvrđenim nepravilnostima i sumnjama na prevaru od strane svih tijela AFCOS sistema.



## Koordinacija

AFCOS kancelarija obavlja koordinativnu ulogu u AFCOS sistemu i djeluje kao kontakt tačka OLAF-u i na taj način osigurava zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori. Dobra koordinacija osigurava redovan i pravovremen protok relevantnih informacija u oblasti upravljanja nepravilnostima i sumnjama na prevaru između tijela AFCOS sistema. AFCOS kancelarija koordinira aktivnosti koje se preduzimaju u tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima i AFCOS savjetodavnog tijela usmjerenih prema zaštiti finansijskih interesa EU. U skladu sa navedenim, uloga AFCOS kancelarije u formiranju ukupne politike dobrog upravljanja nepravilnostima i sumnjama na prevaru, kao i obavljanje koordinacionih funkcija, od velike je važnosti za dobru saradnju između tijela u AFCOS sistemu.

### Saradnja između tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima

Saradnja između tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima neophodna je za osiguranje jedinstvenog postupanja s utvrđenim nepravilnostima i sumnjama na prevaru. U skladu sa tim, neophodna je redovna razmjena operativnih, pravnih, statističkih i drugih podataka i stručnih znanja između tijela koja su uključena u rad u oblasti upravljanja nepravilnostima i sumnjama na prevaru, a u svrhu objedinjavanja dobrih praksi i uspostavljanja metodoloških smjernica.

Da bi se unaprijedila međusobna saradnja između tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, važno je definisati okvire i načine kako će se ona odvijati. Neki od prioriteta međusobne komunikacije trebali bi biti:

- ključni aspekti oblasti upravljanja nepravilnostima i sumnjama na prevaru, kao i definisanje uloge pojedinih tijela u procesu,
- razmjena stručnih znanja i najboljih praksi,
- jedinstveni pristup dobrom upravljanju nepravilnostima i sumnjama na prevaru kao i utvrđivanje najefikasnije metodologije rada,
- usklađivanje internih postupanja i preventivnih mjera uspostavljenih u svakom od tijela.

Posebnu pažnju treba obratiti na jedinstvenu primjenu procedura o upravljanju nepravilnostima i stvaranju dobre prakse.

## **Saradnja između AFCOS kancelarije i tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima**

AFCOS kancelarija bi trebala osiguravati pomoć u radu tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima vezanim za slučajeve sumnji na prevaru i to na način da organizuje sastanke sa predstavnicima tijela u AFCOS savjetodavnom tijelu kada god je to potrebno. Takođe, AFCOS kancelarija bi trebala imati mogućnost obavijestiti službenike za nepravilnosti o svim radnjama koje su preduzela nadležna tijela u AFCOS savjetodavnom tijelu kako bi im se omogućilo praćenje napretka u postupanju s utvrđenim sumnjama na prevaru.

Isto tako, AFCOS kancelarija bi trebala biti uključena i u izradu procedura o upravljanju nepravilnostima te u tom smislu pružati pomoć službenicima za nepravilnosti vezano za njihovu primjenu, te s njima, kada je to potrebno, razmjenjivati informacije vezane za izmjene procedura o upravljanju nepravilnostima i sumnjama na prevaru, o eventualnim problemima u izvještavanju o nepravilnostima, raspravljati o metodama odnosno pristupu u postupcima utvrđivanja nepravilnosti i sumnji na prevaru, razmjenjivati međusobna iskustva i praksu, razmjenjivati informacije o planiranim edukacijama itd.

## **Saradnja između AFCOS kancelarije i AFCOS savjetodavnog tijela**

Ako AFCOS kancelarija smatra da je u konkretnom slučaju potrebno postupanje neke od institucija u AFCOS savjetodavnom tijelu trebala bi imati mogućnost sazvati sastanak sa svim predstavnicima AFCOS savjetodavnog tijela, službenikom za nepravilnosti i po potrebi i drugim službenicima uključenim u projekat u vezi kojeg postoji sumnja na prevaru, s ciljem utvrđivanja nadležnosti za postupanje u konkretnom slučaju. Nakon što se odredi nadležno tijelo ono bi trebalo pokrenuti odgovarajuće postupke.

Dobra saradnja između AFCOS kancelarije i AFCOS savjetodavnog tijela veoma je važna u oblasti zaštite finansijskih interesa EU. Postojanje takve djelotvorne saradnje uslovljeno je postojanjem pravovremene i potpune razmjene informacija, kao i utvrđivanjem načina na koje će AFCOS savjetodavno tijelo sarađivati i razmjenjivati informacije sa AFCOS kancelarijom. U tom smislu, važno je da su definisane oblasti saradnje sa jasnom podjelom zadataka i odgovornosti. Svakako je potrebno naglasiti da svako od tijela djeluje u okviru svoje nadležnosti.

## **Saradnja između AFCOS kancelarije i OLAF-a vezano za istrage**

AFCOS kancelarija kao glavna kontakt tačka OLAF-a mora biti u mogućnosti sarađivati sa istražiteljima OLAF-a, bilo vezano za razmjenu informacija ili za sprovođenje kontrola na licu mjesta. U tom smislu, u razumnom vremenskom periodu, istražiteljima OLAF-a mora biti omogućeno sprovođenje istraga i saradnja s nadležnim tijelima u AFCOS sistemu. Isto tako, AFCOS kancelarija mora osiguravati i pratiti razmjenu i pružanje informacija na svim nivoima sa OLAF-om, uključujući obaveze izvještavanja o nepravilnostima.

Međutim, obzirom da do sada OLAF nije sprovodio istrage na teritoriji Crne Gore, AFCOS kancelarija nema iskustvo ovakve vrste saradnje.

U okviru sprovedene analize funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori, a vezano za koordinaciju i saradnju između tijela u AFCOS sistemu, uočeni su nedostaci u pravnoj osnovi za funkcionisanje AFCOS sistema i procedurama za upravljanje nepravilnostima, i to u pogledu nepostojanja jasno definisanih nadležnosti Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, AFCOS savjetodavnog tijela i AFCOS kancelarije u AFCOS sistemu, vezanih za saradnju s OLAF-om, kao i njihovog međusobnog odnosa u smislu saradnje, komunikacije i razmjene informacija.

S ciljem otklanjanja navedenih nedostataka izmjenjuje se i dopunjuje Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, donijet će se Odluka o AFCOS savjetodavnom tijelu, Uredba o institucionalnom okviru sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara u Crnoj Gori, Smjernice o upravljanju nepravilnostima, te će se u skladu sa Smjernicama izmijeniti i dopuniti procedure o upravljanju nepravilnostima u poglavlju „Nepravilnosti“ Priručnika za postupanje, a također će se i potpisati protokoli sa nadležnim institucijama. Isto tako, navedeni nedostaci će se otkloniti sistemskim pristupom organizovanja edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima.

Ono što će se dodatno razmotriti je predlaganje potpisivanja protokola o saradnji sa OLAF-om.

## **5. Analiza zainteresovanih strana**

U kontekstu implementacije Nacionalne strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2019-2022 potrebno je razmotriti mjesto i ulogu zainteresovanih strana koje će imati ključnu ulogu u ovom procesu, i od kojih će u najvećoj mjeri zavisiti uspjeh u dostizanju definisanih ciljeva u narednom periodu.

U sistemu izvršne vlasti ključnu ulogu u promociji i zaštiti finansijskih interesa EU ima Ministarstvo finansija, u okviru kojega je osnovana AFCOS kancelarija kao glavno koordinativno tijelo AFCOS sistema u Crnoj Gori i kontakt OLAF-a. AFCOS kancelarija vrši poslove koji se odnose na: koordiniranje zakonodavne, upravne i operativne aktivnosti i razmjenjivanje informacija između organa i institucija koje čine sistem za borbu protiv prevara (AFCOS sistem) s ciljem zaštite finansijskih interesa Evropske unije (EU), podrazumijevajući neposrednu saradnju sa Kancelarijom evropske komisije za borbu protiv nepravilnosti i prevara (OLAF-om); razmjenjivanje informacija sa drugim državnim organima u slučaju sumnje na prevaru, korupciju ili drugi oblik nepravilnosti u sistemu, kao i podnošenje odgovarajućih prijava nadležnim organima i institucijama koje čine AFCOS mrežu; praćenje tokova istražnih postupaka u vezi sa protivzakonitim korišćenjem sredstava pomoći EU; izvještavanje Nacionalnom službeniku za ovjeravanje (NAO) o preduzetim mjerama i rezultatima postupaka koji su pokrenuti u svrhu sankcionisanja otkrivenih

nepravilnosti; primanje, kontrolisanje i objedinjavanje izvještaja o nepravilnostima u upravljanju i korišćenju sredstava pomoći EU, kao i njihovo dostavljanje NAO-u; praćenje povraćaja nezakonito isplaćenih sredstava pomoći EU; vođenje registra o utvrđenim nepravilnostima; upućivanje prijedloga nadležnim organima i institucijama iz AFCOS savjetodavnog tijela, u svrhu prikupljanja dokaza i utvrđivanja činjenica, te pokretanje postupaka sankcionisanja u organima i institucijama koje čine AFCOS sistem; osiguravanje sprovođenja neposrednih inspekcija i istraga OLAF-ovih stručnjaka na teritoriji Crne Gore, nakon uspostavljanja decentralizovanog sistema upravljanja projektima EU, odnosno povjeravanja izvršenja budžetskih zadataka.

Shodno svojim nadležnostima, Ministarstvo finansija je operativni nosilac politike zaštite finansijskih interesa EU u Crnoj Gori i u tom kontekstu je zaduženo za koordinaciju procesa njenog razvijanja, implementacije i praćenja realizacije u saradnji sa svim zainteresovanim stranama.

Važno je napomenuti da Ministarstvo finansija ima razvijenu i kvalitetnu saradnju sa međunarodnim institucijama i organizacijama koje se bave različitim aspektima zaštite budžeta Evropske unije, uključujući i OLAF. Isto tako, uspostavljena je i kvalitetna saradnja sa nacionalnim institucijama i organizacijama civilnog društva, što je bitna pretpostavka za kvalitetnu implementaciju predmetne Strategije.

Posebno je važno istaknuti da, u kontekstu implementacije Strategije, osim Ministarstva finansija – AFCOS kancelarije, posebnu ulogu imaju tijela AFCOS sistema i to: akreditirana tijela koja upravljaju i koriste sredstva iz pretpristupnog programa (IPA tijela zadužena za implementaciju IPA programa), i čija je primarna uloga u AFCOS sistemu izvještavanje o nepravilnostima (Struktura za izvještavanje o nepravilnostima), kao i tijela koja se bave suzbijanjem prevara, korupcije i nekog drugog oblika nepravilnosti u sisemu (AFCOS savjetodavno tijelo) a to su: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, Uprava za javne nabavke, Poreska uprava, Uprava carina, Centralna harmonizacijska jedinica, Odjeljenje za budžetsku inspekciju, Revizorsko tijelo, Državna revizorska institucija, Vrhovno državno tužilaštvo i Agencija za sprečavanje korupcije. Uloga AFCOS savjetodavnog tijela u AFCOS sistemu je: pružanje savjetodavne pomoći institucijama Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, u skladu sa nadležnostima institucije u AFCOS savjetodavnom tijelu i važećim propisima, saradnja s AFCOS kancelarijom i OLAF-om, vezano za pitanja zaštite finansijskih interesa Evropske unije, predlaganje zakonodavnih i drugih mjera, s ciljem efikasne zaštite finansijskih interesa Evropske unije, učestvovanje u programima edukacija u vezi sa zaštitom finansijskih interesa Evropske unije i jačanje međuinstitucionalne saradnje, komunikacije i razmjene podataka s tijelima AFCOS sistema.

## II. CILJEVI I MJERE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV PREVARA I UPRAVLJANJE NEPRAVILNOSTIMA U CILJU ZAŠTITE FINANSIJSKIH INTERESA EVROPSKE UNIJE ZA PERIOD 2019-2022

Polazeći od izazova koji su identifikovani u analizi stanja, Strategijom za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije, za period 2019-2022, definisan je sljedeći strateški cilj, odnosno specifični ciljevi koje treba ostvariti, kao i mjere čijom će se realizacijom oni postići:

**Strateški cilj:** „Osigurati efikasnu i djelotvornu zaštitu finansijskih interesa EU kroz jačanje AFCOS sistema u Crnoj Gori u oblasti upravljanja nepravilnostima.”

**Operativni cilj 1.:** Unaprijeđenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira i međuinstitucionalnu saradnju tijela AFCOS sistema

**Mjera 1.1.:** Donošenje pravne osnove za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori

**Opis mjere:** Kako bi Crna Gora osigurala zaštitu finansijskih interesa Evropske unije mora se osigurati pravna osnova u okviru Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, s obzirom da se sredstva koje Crna Gora dobija kroz predpristupni program IPA smatraju nacionalnim sredstvima, i kao takva planiraju se u nacionalnom budžetu. Isto tako, s ciljem jasnog definisanja nadležnosti tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, AFCOS savjetodavnog tijela i AFCOS kancelarije u AFCOS sistemu vezano za saradnju s OLAF-om, kao i njihovog međusobnog odnosa u smislu saradnje, komunikacije i razmjene informacija, potrebno je donijeti Uredbu o institucionalnom funkcionisanju sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema). Stupanjem na snagu navedene Uredbe pretaće da važi Odluka o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje i upravljanje politikom prevencije i suzbijanja nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU (AFCOS mreža).

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Tijela AFCOS sistema

### Mjera 1.2.: Postizanje pune operativnosti AFCOS sistema

**Opis mjere:** Kako bi se postigla puna operativnost funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori potrebno je donijeti pravnu osnovu koja će omogućiti potpuno razumijevanje uloge AFCOS savjetodavnog tijela u AFCOS sistemu, odnosno koja će jasno definisati nadležnosti institucija AFCOS savjetodavnog tijela u AFCOS sistemu. U tom smislu donijeće se Odluka o osnivanju AFCOS savjetodavnog tijela.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Institucije AFCOS savjetodavnog tijela

### Mjera 1.3.: Unaprijeđenje međuinstitucionalne saradnje tijela AFCOS sistema i saradnje tijela AFCOS sistema sa OLAFom u oblasti upravljanja nepravilnostima

**Opis mjere:** Kako bi se tijelima AFCOS sistema omogućilo unaprijeđenje njihove međusobne saradnje, komunikacije i razmjene informacija vezano za slučajeve nepravilnosti i sumnji na prevaru potrebno je donijeti pravnu osnovu za funkcionisanje AFCOS sistema u Crnoj Gori, koja će omogućiti tijelima AFCOS sistema da međusobno sklapaju protokole o saradnji vezno za pojedine oblasti upravljanja nepravilnostima. Navedenim protokolima jasno će se definisati oblasti međusobne saradnje, kao i prava i obaveze svake od potpisnica. Isto tako, kako bi se tijelima AFCOS sistema omogućilo unaprijeđenje njihove saradnje, komunikacije i razmjene informacija s OLAF-om, vezano uz slučajeve nepravilnosti i sumnji na prevaru, potrebno je donijeti pravnu osnovu za funkcionisanje AFCOS sistema u Crnoj Gori, koja će omogućiti sklapanje protokola o saradnji između tijela AFCOS sistema i OLAF-a za pojedine oblasti upravljanja nepravilnostima, ukoliko se za to ukaže potreba.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Tijela AFCOS sistema

#### Mjera 1.4.: Unaprijeđenje rada AFCOS kancelarije

**Opis mjere:** Veoma je važno službenicima AFCOS kancelarije pružiti sveobuhvatna uputstva za obavljanje zadataka iz njihove nadležnosti, a koji su primarno vezani za koordinaciju aktivnosti tijela AFCOS sistema, slanje izvještaja o nepravilnostima OLAF-u, kao i saradnju, komunikaciju i razmjenu informacija sa OLAF-om. Na taj način se osigurava dosljedno i ujednačeno postupanje i kontinuitet u radu AFCOS kancelarije. Takođe, olakšava se uvođenje novih učesnika u obavljanje poslova, a revizorima omogućuje uvid u poslovne procese i njihove korake.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Nema partnera

Tabela indikatora uz specifični cilj 1.

|                           |                                                                                                                                                                  | Indikator:                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Operativni cilj 1.</b> | <i>Unaprijeđenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira i međuinstitucionalne saradnje tijela AFCOS sistema</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- uspostavljena pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori</li> <li>- unaprijeđena saradnja u oblasti upravljanja nepravilnostima na nacionalnom i međunarodnom nivou</li> </ul> |
| <b>Mjera 1.1</b>          | <i>Donošenje pravne osnove za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori</i>                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Mjera 1.2</b>          | <i>Postizanje pune operativnosti AFCOS sistema</i>                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Mjera 1.3</b>          | <i>Unaprijeđenje međuinstitucionalne saradnje tijela AFCOS sistema i saradnja tijela AFCOS sistema sa OLAFom u oblasti upravljanja nepravilnostima</i>           |                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                  |                                             |  |
|------------------|---------------------------------------------|--|
| <b>Mjera 1.4</b> | <i>Unaprijeđenje rada AFCOS kancelarije</i> |  |
|------------------|---------------------------------------------|--|

Operativni cilj 2.: Unaprijeđenje rada tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u upravljanju nepravilnostima

Mjera 2.1.: Efikasno upravljanje rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara

**Opis mjere:** Analiza rizika u oblasti nepravilnosti i prevara sprovodiće se u skladu s Metodologijom upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara u okviru upravljanja i korištenja sredstava iz programa IPA. U okviru navedene Metodologije razvije se postupci i alati za upravljanje rizicima nepravilnosti i prevara, pa će se definisati relevantni akteri kao i dinamika procjene rizika. Efikasno upravljanje rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara trebalo bi doprinijeti smanjenju broja slučajeva nepravilnosti.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Tijela AFCOS sistema



## **Mjera 2.2: Poboljšanje komunikacije između tijela AFCOS sistema kao i unaprijeđivanje odnosa i komunikacije s javnošću vezano za slučajeve nepravilnosti i sumnji na prevaru**

**Opis mjere:** Kako bi se osigurala djelotvorna komunikacija između tijela AFCOS sistema, kao i unaprijeđivali odnosi i komunikacija s javnošću vezano za slučajeve nepravilnosti i sumnji na prevaru, izradiće se procedure za komuniciranje vezano za slučajeve utvrđenih nepravilnosti i sumnji na prevaru u kontekstu upravljanja i korištenja sredstava iz programa IPA.

Navedene procedure će se ugraditi u opštu Komunikacionu strategiju, pa će se na taj način osigurati jedinstveni pristup u pružanju relevantnih informacija i podataka.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima

## **Mjera 2.3.: Promovisanje etike i integriteta u javnoj upravi**

**Opis mjere:** Kako bi se osiguralo promovisanje etike i integriteta u javnoj upravi, kao i osigurao visoki stepen integriteta na nivou institucije i na nivou pojedinih službenika, osiguraće se održavanje posebnih edukativnih programa u navedenoj oblasti.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Tijela AFCOS sistema

## **Mjera 2.4.: Zaštita prijavitelja nepravilnosti (zviždača)**

**Opis mjere:** S ciljem osiguranja što većeg stepena zaštite prijavitelja nepravilnosti (zviždača), a samim tim i stvaranja uslova za prijem prijava o sumnjama na nepravilnosti i prevara izvan Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, u okviru odredbi Smjernica o upravljanju nepravilnostima, propisaće se obaveza tijelima Strukture za izvještavanje o nepravilnostima da aktiviraju posebne e-mail adrese za prijavu nepravilnosti, što će omogućiti potencijalnim prijaviteljima nepravilnosti (zviždačima) da ostanu anonimni.

Procedure iz Smjernica ugradiće se u poglavlje „Nepravilnosti“ priručnika za postupanje tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima

|                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mjera 2.5.: Unaprijeđenje procedura za upravljanje nepravilnostima</b> |
|---------------------------------------------------------------------------|

**Opis mjere:** Kako bi se poboljšala prevencija, otkrivanje, postupanje i izvještavanje o nepravilnostima od strane tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, izradiće se Smjernice o upravljanju nepravilnostima koje će sadržavati detaljne procedure vezane za prevenciju, otkrivanje, postupanje i izvještavanje o nepravilnostima. Procedure iz Smjernica ugradiće se u poglavlje „Nepravilnosti“ priručnika za postupanje tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima. Unaprijeđene procedure za upravljanje nepravilnostima primarno bi trebale doprinijeti da nepravilnosti budu otkrivene od strane tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima, a ne trećih strana (npr. Revizorskog tijela, Evropske komisije itd.), smanjivanju broja slučajeva nepravilnosti sa direktnim štetnim posljedicama na budžet EU, a posljedično i na nacionalni budžet, da se izvještaji o nepravilnostima šalju OLAF-u u propisanim rokovima, kao i smanjivanju broja zahtjeva AFCOS kancelarije prema Implementacionim agencijama za izmjenama i dopunama Izvještaja o nepravilnostima.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima

Tabela indikatora uz specifični cilj 2.

|                           |                                                                                                                                                                    | Indikator:                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Operativni cilj 2.</b> | <i>Unaprijeđenje rada tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u oblasti upravljanja nepravilnostima</i>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- povećan broj spriječenih nepravilnosti s finansijskom posljedicom od strane Strukture izvještavanja o nepravilnostima</li> <li>- uspostavljanje kvalitetnog izvještavanja o nepravilnostima</li> </ul> |
| <b>Mjera 2.1</b>          | <i>Efikasno upravljanje rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara</i>                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Mjera 2.2</b>          | <i>Poboljšati komunikaciju između tijela AFCOS sistema i unaprijeđivati odnose i komunikaciju s javnošću vezano za slučajeve nepravilnosti i sumnji na prevaru</i> |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Mjera 2.3</b>          | <i>Promovisanje etike i integriteta u javnoj upravi</i>                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Mjera 2.4</b>          | <i>Osigurati zaštitu prijavitelja nepravilnosti (zviždača)</i>                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Mjera 2.5</b>          | <i>Unaprijeđenje procedura za upravljanje nepravilnostima u oblastima prevencije, otkrivanja, postupanja i izvještavanja o nepravilnostima</i>                     |                                                                                                                                                                                                                                                 |

|                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Operativni cilj 3.: Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema</b> |
|------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mjera 3.1.: Sistemsko sprovođenje edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------|

**Opis mjere:** Jačanje administrativnih kapaciteta tijela u AFCOS sistemu sprovodiće se sistemskim pristupom sprovođenja aktivnosti edukacija. U tom smislu sprovodiće se analiza potreba za edukacijom tijela u AFCOS sistemu s ciljem procjene postojećih kapaciteta službenika, kao i identifikovanju slabosti koje treba otkloniti, usklađivanje programa edukacije u skladu s rezultatima sprovedene analize potreba za edukacijom s ciljem otklanjanja utvrđenih slabosti, kao i praćenje i vrednovanje uspostavljenih programa edukacija. Aktivnosti edukacija sprovodiće se u oblastima prevencije, otkrivanja, postupanja i izvještavanja o nepravilnostima.

**Ključni nosilac:** Ministarstvo finansija – AFCOS kancelarija

**Partneri:** Tijela AFCOS sistema

Tabela indikatora uz specifični cilj 3.

|                           |                                                                              | Indikator:                                                                                                                                            |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Operativni cilj 3.</b> | <i>Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema</i>                     | - visok nivo znanja i vještina potrebnih za efikasno i djelotvorno sprovođenje dodijeljenih funkcija i zadataka kroz sprovođenje sistemskih edukacija |
| <b>Mjera 3.1</b>          | <i>Sistemsko sprovođenje edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima</i> |                                                                                                                                                       |

### III MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA

AFCOS kancelarija je odgovorna za koordinaciju i monitoring sprovođenja ove Strategije. Instrument za sprovođenje je Akcioni plan, koji je prilog ove Strategije, sa detaljno opisanim operativnim ciljevima, aktivnostima, rokovima i odgovornim tijelima za sprovođenje aktivnosti i postizanje ciljeva.

Pored monitoringa implementacije Strategije, zadaci AFCOS kancelarije su i:

1. izrada godišnjih akcionih planova za primjenu Strategije i njihovo dostavljanje Vladi Crne Gore na usvajanje;
2. interna evaluacija Strategije nakon okončanja dvogodišnjeg perioda njene implementacije, u komunikaciji sa tijelima AFCOS sistema nadležnim za imlementaciju pojedinih aktivnosti iz Akcionog plana;
3. predlaganje izmjena i dopuna Strategije shodno uočenoj potrebi u komunikaciji sa nadležnim tijelima AFCOS sistema;
4. izrada odogovarajućih informacija i analiza i njihovo dostavljanje Vladi Crne Gore, uz uključivanje nadležnih tijela AFCOS sistema shodno potrebi;
5. izrada periodičnih, tematskih, kao i obaveznog godišnjeg i obaveznog završnog izvještaja o implementaciji Strategije koji se dostavljaju Vladi Crne Gore na usvajanje.

Sa aspekta dinamike monitoringa, AFCOS kancelarija će, shodno potrebi, održavati kvartalne konsultativne sastanke, a prema ukazanoj potrebi organizovaće i dodatne tematske sastanke, takođe, godišnji i završni izvještaj o implementaciji Strategije.

U kontekstu monitoringa implementacije Strategije, tijela AFCOS sistema nadležna za imlementaciju pojedinih aktivnosti iz Akcionog plana će AFCOS kancelariji dostavljati i finalne godišnje izvještaje o njenoj implementaciji, a dostavljeni izvještaji će biti integralni dio finalnih godišnjih izvještaja AFCOS kancelarije o implementaciji Strategije.

Dodatno, AFCOS kancelarija će, u okviru svog rada, održavati kontinuirani dijalog sa nadležnim tijelima AFCOS sistema, a shodno potrebama i sa nevladinim organizacijama kao i sa ostalom zainteresovanom javnošću, u cilju unapređenja procesa implementacije Strategije.

Sa aspekta evaluacije učinka Strategije, AFCOS kancelarija će, po okončanju dvogodišnjeg perioda implementacije Strategije, izvršiti evaluaciju njenog učinka u komunikaciji sa nadležnim tijelima AFCOS sistema, o rezultatima evaluacije informisati Vladu Crne Gore, te shodno njenim rezultatima preduzeti odgovarajuće korake radi eventualne izmjene i dopune Strategije u komunikaciji sa nadležnim tijelima AFCOS sistema, odnosno unaprijeđenja kvaliteta njene primjene.

Nakon okončanja implementacije Strategije izvršiće se njena eksterna evaluacija i njeni rezultati će biti sastavni dio završnog izvještaja o implementaciji Strategije, koji će biti dostavljen Vladi Crne Gore.

Za realizaciju Strategije nije potrebno osigurati dodatna finansijska sredstva.

#### **IV INFORMISANJE JAVNOSTI O CILJEVIMA I UČINCIMA STRATEGIJE**

Efikasno upravljanje javnim finansijama, uključujući i upravljanje finansijskim sredstvima koje Crna Gora dobija iz budžeta EU, o obliku pred-pristupne pomoći IPA jedan su od prioriteta Vlade Crne Gore.

U tom kontekstu, visoki stepen zaštite finansijskih interesa EU jedan je od ciljeva koji se namjerava postići i koji će ujedno doprinijeti bržem zatvaranju Poglavlja 32- Finansijski nadzor.

Isto tako, Vlada Crne Gore je 16. aprila 2015. godine donijela Nacionalnu strategiju za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2015.-2017., kao glavni strateški dokument u kojem su istaknuti prioriteti u zaštiti finansijskih interesa EU, kao i mjere kojima će ostvariti iste. Na ovaj način Crna Gora pokazala je spremnost da razvija i unapređuje pravni i institucionalni okvir, sopstvene kapacitete, da dalje razvija međusektorsku saradnju, kao i da upotrijebi sve raspoložive kapacitete u borbi protiv nepravilnosti i prevara koje se tiču sredstava EU.

Strategijom za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2019.-2022. nastoji se povećati efikasnost zaštite finansijskih interesa EU u Crnoj Gori jačanjem AFCOS sistema u svim segmentima upravljanja nepravilnostima.

Na ovaj način Vlada Crne Gore nastavlja kontinuitet sprovođenja politike zaštite budžeta Evropske unije, kako bi što prije postala ravnopravna članica Evropske unije.

U tom kontekstu, kroz realizaciju različitih oblika edukacija, manifestacija i drugih aktivnosti aktivno će se promovisati politika zaštite finansijskih interesa EU.

AFCOS kancelarija će, kao tijelo odgovorno za monitoring implementaciju Strategije, takođe:

- aktivno promovisati Strategiju domaćoj i stranoj javnosti na svim javnim skupovima;
- aktivno promovisati Strategiju među stručnom javnošću u Crnoj Gori na svim odgovarajućim stručnim skupovima;
- aktivno promovisati Strategiju kod međunarodnih partnera na svim odgovarajućim međunarodnim skupovima;
- preduzeti aktivnosti da Strategija bude dostupna javnosti na web portalima svih nacionalnih institucija/ustanova;
- objavljivati izvještaje o implementaciji Strategije i izvještaje o njenoj evaluaciji na web portalu Ministarstva finansija.

Takođe, AFCOS kancelarija će, u koordinaciji sa predstavnicima tijela AFCOS sistema, realizovati zajedničke aktivnosti na promociji ciljeva Strategije, kao i ostvarenih rezultata kroz tematske edukacije, organizaciju okruglih stolova, kao i kroz druge odgovarajuće aktivnosti.