



Crna Gora
Ministarstvo finansija
Direktorat za budžetsku inspekciju
i suzbijanje nepravilnosti i prevara

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

**AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE ZA BORBUN PROTIV PREVARA I
UPRAVLJANJE NEPRAVILNOSTIMA U CILJU ZAŠTITE FINANSIJSKIH INTERESA
EVROPSKE UNIJE (2019 – 2022), ZA 2022. GODINU**

Podgorica, maj 2022. godine

I UVOD

Crna Gora, kao i ostale države kandidati za članstvo u Evropskoj uniji (EU), u oblasti suzbijanja nepravilnosti i prevara u korišćenju finansijskih sredstava EU, sprovodi reforme kako bi na najbolji način odgovorila izazovima, ali i iskoristila mogućnosti u pogledu korišćenja znatno većih finansijskih sredstava, koje donosi članstvo u EU.

Jedan od potrebnih uslova je obezbjeđenje administrativnih kapaciteta koji će sprovesti navedene aktivnosti. U tom cilju, donesena je **Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2019 – 2022. godine**, koja je pripremljena u okviru Twinning light projekta „*Jačanje kapaciteta Odjeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelarije)*“. Navedena strategija predstavlja nastavak Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU, za period 2015 – 2017. godine.

Cilj donošenja navedene strategije je obezbjeđivanje kvalitetne i efikasne zaštite finansijskih interesa EU, kao i sredstava iz domaćih izvora, tokom realizacije projekata koji se finansiraju iz ovih izvora. U tom smislu, neophodna je koordinacija aktivnosti na uspostavljanju normativnog, institucionalnog i operativnog okvira, kao i definisanje rizika, ciljeva i mjera koji će doprinijeti efektivnijoj i efikasnijoj borbi protiv prevara i korupcije, kroz unapređenje saradnje između nadležnih institucija, na nacionalnom i na međunarodnom nivou.

U skladu sa rješenjima i preporukama iz Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumentata, pripremljen je Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa evropske unije (2019 – 2022), za 2022. godinu. Navedeni Akcioni plan nije predviđen Programom rada Vlade za 2022. godinu.

Strateški cilj utvrđen Strategijom za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima i navedenim Akcionim planom je: ***Osiguravanje efikasne i djelotvorne zaštite finansijskih interesa EU kroz jačanje AFCOS sistema u Crnoj Gori u oblasti upravljanja nepravilnostima***. U okviru strateškog cilja definisana su tri operativna cilja i predložene pojedinačne mjere i, u okviru njih, aktivnosti koje treba da doprinesu realizaciji definisanih ciljeva.

U okviru Operativnog cilja 1, “Unapređenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira i međuinstitucionalne saradnje tijela AFCOS sistema”, definisane su 3 mjere, a u okviru njih 4 aktivnosti, koje su u funkciji njegove efikasne realizacije. U okviru prve mjere definisane su 2 aktivnosti, a za preostale 2 mjere po jedna aktivnost. Aktivnosti u okviru ovog Operativnog cilja odnose se na izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, usvajanje Uredbe o institucionalnom okviru funkcionisanja sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema) u Crnoj Gori, kao i Odluke o osnivanju AFCOS Savjetodavnog tijela, koje predstavljaju pravni osnov za adekvatno funkcionisanje AFCOS sistema.

U okviru Operativnog cilja 2, “Unapređenje rada tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u oblasti upravljanja nepravilnostima (prevencije, otkrivanja, postupanja i izvještavanja o nepravilnostima)”, definisane su 3 mjere i u okviru njih 4 aktivnosti koje će doprinijeti realizaciji navedenog operativnog cilja. U okviru prve mjere definisana je jedna aktivnost, u okviru 2. mjere takođe jedna aktivnost, a u okviru 3. mjere 2 aktivnosti. Aktivnosti u okviru ovog operativnog cilja se, između ostalog, odnose na

unapredjenje metodologije upravljanja rizicima, procedura o postupanju, i poboljšanju sistema za izvještavanje.

*U okviru Operativnog cilja 3, „**Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema**“, definisana je jedna mjera i u okviru nje 2 aktivnosti koje će doprinijeti realizaciji ovog cilja. Aktivnosti u okviru ovog operativnog cilja odnose se na sistemsko planiranje edukacija i njihovo adekvatno sprovođenje.*

Takođe, u skladu sa Metodologijom, planirana je evaluacija predmetnog strateškog dokumenta, koja će biti sastavni dio Završnog izvještaja o realizaciji Strategije. Pomenuti izvještaj biće pripremljen početkom 2023. godine. Naime, angažovanje nezavisnog, spoljnog evaluatora predviđeno je u okviru realizacije Twinning light projekta, koji će biti finansiran iz instrumenta tehničke pomoći Evropske komisije (EIF - EU Integration Facility), ukupne vrijednosti 100.000 eura. Pri tome, evaluacija će predstavljati samo jednu od više predviđenih aktivnosti koje su definisane u okviru samog projekta: “Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima”. Projekat bi trebalo da otpočne sa realizacijom u septembru 2022. godine, kako bi se na vrijeme obezbijedili nalazi evaluacije. Uz navedeno, kontinuirani monitoring i evaluacija Strategije za suzbijanje nepravilnosti i prevara u cilju zaštite finansijskih interesa EU (2019 – 2022), predstavljaće polazište za kreiranje novog strateškog dokumenta.

Imajući u vidu pandemiju virusa Covid 19, te činjenicu da je došlo do promjena u organizacionim i kadrovskim strukturama, većina planiranih aktivnosti za 2020. godinu nije realizovana. To se, prije svega, odnosi na pripremu Izvještaja o realizaciji Akcionog plana za 2020. godinu, ali i Akcionog plana za 2021. godinu, što je uslovilo izostanak u praćenju realizacije Strategije u ovom periodu, iako je Metodologijom razvijanja, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumentata i Smjernicama za izvještavanje o sprovođenju strateških dokumenata, predviđena obaveza dostavljanja godišnjih akcionih planova Vladi na usvajanje.

STRATEŠKI CILJ:	„Osigurati efikasnu i djelotvornu zaštitu finansijskih interesa EU kroz jačanje AFCOS sistema u Crnoj Gori u oblasti upravljanja nepravilnostima.“		
Operativni cilj 1.:	Unaprijeđenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira i međuinstitucionalne saradnje tijela AFCOS sistema		
Indikator učinka Uspostavljena pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori; Unaprijeđena saradnja u oblasti upravljanja nepravilnostima na nacionalnom i međunarodnom nivou;	Polazna vrijednost (2019) Ne postoji pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori; Nedovoljan nivo saradnje nadležnih institucija AFCOS sistema u oblasti zaštite finansijskih interesa EU;	Prelazna vrijednost (2021) Ne postoji pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori; Nedovoljan nivo saradnje nadležnih institucija AFCOS sistema u oblasti zaštite finansijskih interesa EU;	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta (2022) Uspostavljena pravna osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Uredbe o institucionalnom okviru sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema); Unaprijeđena saradnja između Ministarstva finansija i Revizorskog tijela, Vrhovnog državnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova sklapanjem protokola o saradnji;

Mjere koje utiču na realizaciju Operativnog cilja 1 .	Aktivnost	Indikator rezultata	Nadležna Institucija	Datum početka realizacije aktivnosti	Planirani datum završetka	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
1.1.Donošenje pravne osnove za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori;	Donijeti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	Izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti donesene	Ministarstvo finansija (MF)	I Q2022	IIIQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/
	Donijeti Uredbu o institucionalnom okviru funkcionisanja sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema) u Crnoj Gori	Uredba o institucionalnom okviru funkcionisanja sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema) u Crnoj Gori donesena	MF- AFCOS kancelarija; Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima Institucije AFCOS mreže	III Q2022	IVQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/
1.2. Postizanje pune operativnosti AFCOS sistema	Donijeti Odluku o osnivanju AFCOS savjetodavnog tijela	Odluka o osnivanju AFCOS savjetodavnog tijela donesena	MF-AFCOS kancelarija; Institucije AFCOS mreže	III Q2022	IVQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/
1.3. Unaprijeđenje međuinstitucionalne saradnje tijela AFCOS sistema i saradnje tijela	Potpisati protokole o saradnji između Ministarstva finansija i Revizorskog tijela, Vrhovnog državnog	Protokoli o saradnji potpisani između Ministarstva finansija i Revizorskog tijela, Vrhovnog državnog	MF, Revizorsko tijelo, Vrhovno državno tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova	IQ2022	IVQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/

AFCOS sistema sa OLAFom u oblasti upravljanja nepravilnostima	tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova	tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova					
---	---	---	--	--	--	--	--

Operativni cilj 2.:	Unaprijeđenje rada tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima u oblasti upravljanja nepravilnostima (prevencije, otkrivanja, postupanja i izvještavanja o nepravilnostima)		
Indikator učinka	Polazna vrijednost (2019)	Prelazna vrijednost (2021)	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta (2022)
<p>Povećan broj spriječenih nepravilnosti sa finansijskom posljedicom od strane Strukture za izvještavanje o nepravilnostima</p> <p>Uspostavljanje kvalitetnog izvještavanja o nepravilnostima</p>	<p>Veliki broj nepravilnosti otkrivenih izvan Strukture za izvještavanje o nepravilnostima</p> <p>Nedovoljno kvalitetni izvještaji o nepravilnostima koja šalju tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima;</p>	<p>Povećan broj spriječenih nepravilnosti s finansijskom posljedicom od strane Strukture za izvještavanje o nepravilnostima za 5%,</p> <p>Smanjen broj vraćenih izvještaja za 10%</p>	<p>Povećan broj spriječenih nepravilnosti s finansijskom posljedicom od strane Strukture za izvještavanje o nepravilnostima za 15%.</p> <p>Uspostavljen kvalitetan sistem izvještavanja o nepravilnostima donošenjem i pravilnom primjenom procedura o upravljanju nepravilnostima.</p> <p>Smanjen broj vraćenih izvještaja za 20%</p>

Mjere koje utiču na realizaciju Operativnog cilja 2 .	Aktivnost	Indikator rezultata	Institucija	Datum početka realizacije aktivnosti	Rok	Planirana/utrošena sredstva	Izvori finansiranja
2.1. Efikasno upravljanje rizicima nepravilnosti i prevara	Sprovođenje analize rizika u skladu sa IPA priručnikom o procedurama, Poglavlje: „Upravljanje rizicima“	Analiza rizika u skladu sa IPA priručnikom o procedurama, Poglavlje: „Upravljanje rizicima“ sprovedena	MF – AFCOS kancelarija; Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima; Institucije AFCOS savjetodavnog tijela	IIIQ2022	IVQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/
2.2. Poboľjšati komunikaciju između tijela AFCOS sistema i unaprijediti odnose i komunikaciju s javnošću vezano za slučajeve nepravilnosti i sumnji na prevaru	Izmijeniti Smjernice za upravljanje nepravilnostima u dijelu koji će poboljšati komunikaciju i poštovanje rokova	Smjernice za upravljanje nepravilnostima u dijelu koji će poboljšati komunikaciju i poštovanje rokova izmijenjene	MF – AFCOS kancelarija	IIIQ2022	IVQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/
2.3 Unaprijediti procedure za upravljanje nepravilnostima u oblasti prevencije, otkrivanja, postupanja i izvještavanja o nepravilnostima	Izmijeniti IPA priručnik o procedurama, Poglavlje: „Nepravilnosti i u skladu s tim, izmijeniti Smjernice o upravljanju nepravilnostima	Procedure iz IPA priručnika o procedurama, Poglavlje: „Nepravilnosti“ izmijenjene i uvrštene u Smjernice o upravljanju nepravilnostima	MF – AFCOS kancelarija; Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima	IIIQ2022	IVQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/

	Izraditi registar rizika za nepravilnosti bez finansijskog uticaja na budžet EU	Registar rizika za nepravilnosti bez finansijskog uticaja na budžet EU, izrađen	MF – AFCOS kancelarija; Tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima	IIQ2022	IIIQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/
	Dodijeliti korisnička prava u IMS sistemu svim Irregularity officerima u sistemu.	Korisnička prava u IMS sistemu svim Irregularity officerima u sistemu, dodijeljena	MF– AFCOS kancelarija	IIIQ2022	IIIQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	/

Operativni cilj 3.:	Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema		
Indikator učinka	Polazna vrijednost (2019)	Prelazna vrijednost (2021)	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta (2022)
Visok nivo znanja i vještina potrebnih za efikasno i djelotvorno sprovođenje dodijeljenih funkcija i zadataka kroz sprovođenje sistemskih edukacija	Nepostojanje sistemskog pristupa u organizovanju i sprovođenju edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima	U 2021. sprovedene su 4 edukacije.	osiguran sistemski pristup u organizovanju i sprovođenju edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima donošenjem i sprovođenjem Programa edukacija Održati 8 edukacija

Mjere koje utiču na realizaciju Operativnog cilja 3 .	Aktivnost	Indikator rezultata	Institucija	Datum početka realizacije aktivnosti	Rok	Planirana/utroše na sredstva	Izvori finansiranja
1.1 Sistemsko sprovođenje edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima	Sprovesti edukacije u oblasti upravljanja nepravilnostima u skladu s Programom edukacija u sklopu Twinning light projekta „Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“, u iznosu od 100.000 eura	Sprovedeno 7 Edukacija u oblasti upravljanja nepravilnostima u skladu s Programom edukacija u sklopu Twinning light projekta „Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“, u iznosu od 100.000 eura	MF - AFCOS kancelarija	IIIQ2022	IVQ2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	Donacija IPA akcioni plan za 2020. EUIF(EU Integration Facility), odnosno Twinning light projekat „Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“, u iznosu od 100.000 eura.
	Sprovesti Studijsku posjetu za obuku na temu IMS(Irregularity Management Systema),	1 Studijska posjeta na temu IMS (Irregularity Management Systema), sprovedena	MF - AFCOS kancelarija	IQ2022	I Q2022	Nije potrebno planirati sredstva u budžetu	TAIEX ¹

Monitoring, izvještavanje i evaluacija							
	Aktivnost	Indikator rezultata	Institucija	Datum početka realizacije aktivnosti	Rok	Planirana/utroše na sredstva	Izvori finansiranja
	Evaluacija nakon isteka perioda važenja strateškog dokumenta	Sprovedena evaluacija sa dostavljenim nalazima	Ministarstvo finansija u saradnji sa spoljnim evaluatorom	IV Q2022	I Q2023	1 ²	Donacija IPA akcioni plan za 2020. EUIF(EU Integration Facility), odnosno Twinning light projekat „Obuka osoblja tijela AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“, u iznosu od 100.000 eura.

¹ Objašnjenje u nastavku teksta

² Precizan iznos sredstava za evaluaciju nije moguće odrediti, jer je riječ o tzv. Twinning instrumentu, koji predstavlja instrument Evropske komisije odnosno oblik institucionalne saradnje i izgradnje kapaciteta koji se upotrebljava za postizanje konkretnih rezultata rada. Ukupna vrijednost projekta iznosi 100.000 eura, a u okviru njega je definisano više aktivnosti. Jedna od tih aktivnosti je evaluacija, čiji će se iznos odrediti u skladu sa njenim trajanjem i ostalim troškovima projekta.

TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) je Kancelarija za tehničku pomoć i razmjenu informacija u okviru Jedinice za izgradnju institucija Generalnog direktorata za proširenje Evropske komisije. Cilj Kancelarije je pružanje kratkoročne tehničke pomoći novim državama članicama, zemljama u procesu pristupanja, zemljama kandidatima i administracijama zemalja zapadnog Balkana, u skladu sa sveobuhvatnim ciljevima politike Evropske komisije u oblasti usklađivanja, primjene i sprovođenja (implementacije) zakonodavstva EU.

TAIEX podrška zasniva se na zahtjevima samih zemalja korisnica i predstavlja doprinos odgovarajućoj ekspertizi prilagođenoj konkretnoj zemlji korisnici, kako bi se riješili problemi u kratkom roku. Ovakav vid podrške podrazumijeva izražavanje potrebe za određenom ekspertizom, kroz popunjavanje aplikacije, koja se nakon razmatranja odobrava, ukoliko je opravdana i dobro obrazložena. Nakon toga ekspert dolazi u zemlju korisnicu ili kandidati idu u studijsku posjetu, u zavisnosti od vrste zahtjeva za tehničkom podrškom.

Twinning instrument ima za cilj da pomogne državama korisnicama u razvoju moderne i efikasne administracije, sa strukturama, ljudskim resursima i upravljačkim vještinama, neophodnim za implementaciju *acquis communautaire*-a, na isti način kao i u državama članicama. Laki twinning (*twinning light*) podrazumijeva jasno definisanu ekspertizu javnog sektora države članice, generalno uključujući kratkoročne ili srednjoročne ekspertize državnih službenika i definisan je na kraći vremenski period, sa manjim iznosom sredstava nego kada je riječ o klasičnom twinning instrumentu.

Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumentata predviđeno je definisanje tačnog iznosa sredstava utrošenih na pojedinu aktivnost, međutim u slučajevima korišćenja TAIEX podrške, a takođe i Twinning light projekta, kako je navedeno u ovom akcionom planu, tačno definisanje troškova nije moguće. Svi troškovi se planiraju i realizuju od strane administracije u Briselu, o čemu se korisnik ne informiše. Što se tiče Twinning light projekata, postoje tačne procedure za pisanje projekata, evaluaciju i sprovođenje istog. Neophodno je napomenuti da sprovođenje ovog projekta vrši Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, pa se samim tim stara i za realizaciju aktivnosti i rezultata, i u kvalitativnom i kvantitativnom smislu. U samoj aplikaciji se zahtijeva ukupan odođeni iznos koji se odobrava, a način na koji će se novac raspoređivati na aktivnosti zavisi od više činilaca i zemlja korisnica Projekta nije u posjedu te informacije, te stoga nije moguće odrediti tačan iznos za pojedinačne aktivnosti.

AFCOS kancelarija u cilju minimiziranja izdataka na teret državnog budžeta aplicira i piše zahtjevne projektne zadatke i na taj način obezbjeđuje sredstva za realizaciju aktivnosti, ali kako je već objašnjeno nije moguće navesti tačan iznos troškova za pojedinačnu aktivnost.