

**Strategija za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije 2019 – 2022**

**Ex-post evaluacija**

**Završni esej Tzin Tsisou & Giorgos Kasapas maj 2023**

Contents

[**Akronimi** 3](#_Toc136505847)

[Predgovor 4](#_Toc136505848)

[**Sažetak** 5](#_Toc136505853)

 [**Uvod** 9](#_Toc136505854)

 [**Methodologija** 10](#_Toc136505859)

[**3. Struktura i sadržaj Strategije 2019 – 2022** 16](#_Toc136505860)

[**4. Ključni nalazi evaluacije** 20](#_Toc136505861)

[**4.1 Relevantnost** 20](#_Toc136505863)

[**4.2 Efektivnost** 26](#_Toc136505864)

[**5. Zaključci** 39](#_Toc136505865)

# **Akronimi**

|  |  |
| --- | --- |
|  **AFIS** | Anti-Fraud Information System |
| **AFCOS** | Anti-Fraud Coordination Service |
| **ASK** | Agency for Prevention of Corruption  |
| **CAFS** | Commission Anti-Fraud Strategy |
| **DG** | Directorate General |
| **ECA** | European Court of Auditors |
| **EDES** | Early Detection and Exclusion System |
| **EP** | European Parliament |
| **EPF** | European Peace Facility |
| **EPPO** | European Public Prosecutor’s Office |
| **ESIF** | European Structural and Investment Funds |
| **EU** | European Union |
| **IPA** | Pre-Accession Assistance Program |
| **OECD** | Organization for Economic Co-operation and Development |
| **OLAF** | European Anti-Fraud Office |
| **PIF** | Protection of financial interests |
| **RRF** | Recovery and Resilience Facility |
| **TFEU** | Treaty on the Functioning of the European Union |
|  |  |
|  |  |

# Predgovor

# Evaluacija javnih politika je ključni element dobrog upravljanja koji doprinosi osiguranju i poboljšanju kvaliteta, odziva i efikasnosti usluga koje država pruža građanima i preduzećima.

# Istovremeno, evaluacija je neophodna za razumijevanje šta funkcioniše, za koju svrhu, s kim i pod kojim uslovima, kao i za donošenje zaključaka i prijedloga za unapređenje javnih politika, uz osiguranje da se odluke donose na osnovu pouzdanih dokaza kako bi proizvela željene rezultate (OECD, 2020).

# Cilj evaluacije je izvući pouke iz identifikovanja ključnih dostignuća i slabosti. Pored toga, evaluacija pruža konkretne preporuke za informisanje kreatora politike o izboru u određivanju budućih strateških koraka. Izveštaj o procjeni je evaluacija politike i kao takav, primarni cilj nije da se procijeni da li je i u kojoj mjeri svaka aktivnost sprovedena, već da se razmotri da li je strategija mogla da doprinese, u tom smislu, poboljšanju napora zemlje da spriječi i bori se protiv prevara kroz uspostavljanje integrisanog sistema upravljanja nepravilnostima.

# U tom okviru, evaluacija Crnogorske Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU, za period 2019-2022 godine, ima za cilj da ocijeni relevantnost, efektivnost i dodatnu vrijednost ili značaj politike u oblasti zaštite finansijskih interesa EU, kao i da predstavlja osnovu za izradu naredne strategije.

# **Sažetak**

Izvještaj predstavlja ex-post evaluaciju Crnogorske Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, za period 2019 – 2022.godine (u daljem tekstu Strategija 2019 – 2022 ili Strategija), sprovedene u okviru treće komponente Twinning Light projekta „Jačanje kapaciteta AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“.

Na osnovu naučenih lekcija iz Strategije 2015 – 2017, izrađena je Strategija za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, za period 2019 – 2022, kao glavni strateški dokument koji obuhvata prioritete, ciljeve i zadatke Crne Gore, u određenim oblastima politike, nastojeći da poboljša sposobnost zemlje da zaštiti finansijske interese EU i ispuni zahtjeve postavljene u Poglavlju 32 Pretpristupnog sporazuma. Svrha Strategije je bila da obezbijedi kvalitetnu i efikasnu zaštita finansijskih interesa EU u istoj mjeri kao da je riječ o sopstvenim sredstvima, uz pomoć niza aktivnosti na uspostavljanju normativnog, institucionalnog i operativnog okvira, kao i definisanja rizika, ciljeva i mjera koji će doprinijeti efikasnijoj i djelotvornijoj borbi protiv prevara, kroz unapređenje saradnje nadležnih organa, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

Strateški cilj Strategije 2019-2022 „Jačanje kapaciteta Crne Gore za borbu protiv prevara i unapređenje upravljanja nepravilnostima“ raščlanjen je na tri Operativna cilja:

1. Prvi Operativni cilj pod nazivom „Unapređenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog zakonodavnog okvira i međuinstitucionalne saradnje institucija AFCOS sistema“prioritetno je podrazumijevao donošenje zakonodavnih inicijativa za uspostavljanje funkcionalnog AFCOS sistema kao i unapređenje međuinstitucionalne saradnje kroz potpisivanje Protokola o saradnji.
2. Drugi Operativni cilj pod nazivom „Unapređenje rada tijela strukture za prijavljivanje nepravilnosti u oblasti upravljanja nepravilnostima“, stavlja fokus na uspostavljanje jasnih propisa, uz razvoj metodoloških alata kako bi sveobuhvatni sistem za upravljanje nepravilnostima i otkrivanje/sprečavanje prevara adekvatno funkcionisao u praksi.
3. Treći Operativni cilj pod nazivom „Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema“ naglašava kreiranje i sprovođenje jasno definisane i sveobuhvatne šeme obuka u oblastima otkrivanja, prevencije prevara i upravljanja nepravilnostima.

Svaki operativni cilj ostvaren je sprovođenjem seta mjera (ukupno 10), s tim da su poslednje mjere materijalizovane nizom aktivnosti (ukupno ih je 20), koje su se odvijale u okviru godišnjih akcionih planova.

U okviru Strategije 2019 – 2022 predviđena je eksterna, nezavisna i ex-post evaluacija Strategije, kao sastavni dio završnog izvještaja o sprovođenju Strategije, koji će biti dostavljen Vladi Crne Gore, ali i kao naučene lekcije, koja će predstavljati korisne preporuke za novu strategiju, planiranu za period 2024 – 2027 godine. U tom kontekstu, sprovedena je ex-post evaluacija Strategije, sa primarnim ciljem da se kritički procijeni relevantnost, efektivnost i dodata vrijednost Strategije, razumije i identifikuje šta je uspjelo, a šta nije, te da se izvuku pouke koje bi predstavljale osnovu za uspostavljanje sveobuhvatnog okvira za zaštitu finansijskih interesa EU u zemlji, i dale preporuke za dizajn naredne strategije.

Na osnovu identifikacije potreba AFCOS kancelarije kao glavnog korisnika, uzimajući u obzir dostupnost podataka (i primarnih i sekundarnih) i ograničenja evaluacije, kriterijumi relevantnosti i djelotvornosti su stavljeni pod lupu i formulisana su vodeća evaluaciona pitanja. Primijenjeni metodološki okvir zasnovan je na relevantnim normativnim dokumentima Evropske komisije, OECD-a i državne administracije Crne Gore, dok su kombinovane metode prikupljanja kvalitativnih i kvantitativnih podataka, kroz a) pregled postojećih dokumenata, b) distribuciju upitnika, c) vođenje polustrukturiranih intervjua i d) razvoj prilagođenih matrica alata za bodovanje (Aneks I, Matrica relevantnosti). Ključni nalazi evaluacije su struktuirani na način da su uzeta u obzir evaluaciona pitanja i odgovarajući kriterijumi prosuđivanja koje su odobrili kancelarija AFCOS-a, odnosno evaluacioni tim, u skladu sa Mapom puta za evaluaciju (Aneks IV).

Što se tiče procjene relevantnosti, efektivnosti i dodate vrijednosti Strategije 2019 – 2022, izvedeni su sljedeći ključni nalazi:

Relevantnost.

* Nalaz 1: Postoji snažna korelacija između deklarisanih ciljeva, zadataka i mjera Strategije 2019 – 2022, i prioriteta korisnika, što ukazuje da je Strategija kreirana u skladu sa identifikovanim potrebama.
* Nalaz 2: Otvorene konsultacije su podržale dizajn i izradu Strategije. Međutim, stepen uključenosti zainteresovanih strana u sami proces bio je izuzetno nizak.
* Nalaz 3: Sveobuhvatna logika intervencije je djelimično uspostavljena, uz odsustvo sveobuhvatnog skupa pokazatelja rezultata i indikatora, identifikovanih kao važno metodološko ograničenje.
* Nalaz 4: Strateški obim je širok i inkluzivan, pokrivajući svaku fazu ciklusa borbe protiv prevara, sa jasnim i specifičnim ciljevima, kao i visoko relevantnim mjerama koje su dalje analizirane u vremenski ograničene, ali slabo definisane aktivnosti.
* Nalaz 5: Strategija ostaje veoma relevantna čak i nakon završetka tekućeg ciklusa politike (2019-2022).

Efikasnost.

* Nalaz 6: Strategija je, ukupno gledano, dostigla visok stepen ispunjenosti zadatih mjera/aktivnosti. Većina mjera obuhvaćenih Operativnim ciljevima 2 i 3 uspješno je implementirana. S druge strane, značajna kašnjenja otežala su realizaciju mjera predviđenih Operativnim ciljem 1.
* Nalaz 7: Aktivnosti definisane Strategijom su većinom ostvarene tokom perioda važenja Strategije.
* Nalaz 8: Pravni osnov neophodan za potpuno funkcionalan AFCOS sistem u Crnoj Gori nije uspostavljen tokom perioda važenja Strategije.
* Nalaz 9: Potpisivanje protokola o bilateralnoj saradnji predstavlja prvi korak ka uspostavljanju efikasnog mehanizma koordinacije, sa visokokvalitetnim partnerstvima i dubljom međuinstitucionalnom saradnjom, međutim još uvijek nije u potpunosti realizovan.
* Nalaz 10: Iako je uvođenje novih alata i procedura značajno je poboljšalo operativni okvir sistema upravljanja nepravilnostima, postignuti napredak se ne odražava u broju prijavljenih slučajeva nepravilnosti i prevara.
* Nalaz 11: Uveden je sistemski pristup u izvođenju obuka. Međutim, treba ojačati saradnju između AFCOS kancelarije i Uprave za ljudske resurse Crne Gore (HRMA).
* Nalaz 12: Politička nestabilnost u kombinaciji sa velikom fluktuacijom zaposlenih u crnogorskoj javnoj upravi značajno je narušila dosljednu implementaciju Strategije, istovremeno onemogućavajući njene potencijalne pozitivne efekte prelivanja.
* Nalaz 13: Kontinuirana marljivost i posvećenost AFCOS kancelarije je istaknuta kao odlučujući pokretač koji omogućava realizaciju aktivnosti i nakon završetka perioda važenja Strategije.

Dodatna vrijednost EU.

* Nalaz 14: Strategija je osmišljena uzimajući u obzir nacionalne prioritete u pravcu pristupanja EU i dala je značajan doprinos u postavljanju čvrstog temelja za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori.

 Prema ključnim nalazima evaluacije, izvedeni su sljedeći zaključci:

* Zasnovano na sistemskom pristupu, Strategija 2019 – 2022 obuhvatila je svaki aspekt ciklusa borbe protiv prevara, sa ciljem uspostavljanja čvrstog pravnog okvira, promovisanja međuinstitucionalne saradnje i jačanja operativnih kapaciteta u okviru crnogorskog AFCOS sistema.
* Novoosnovana AFCOS kancelarija je pokazala snažnu posvećenost, preuzela vlasništvo nad procesom i dosljedno ispunjavala zahtjevne zadatke koordinacije, implementacije i izvještavanja tokom perioda trajanja Strategije.
* Tokom implementacije Strategije, političke turbulencije su onemogućile usvajanje ključnih zakonodavnih inicijativa, što je zauzvrat umanjilo promociju međuinstitucionalne saradnje, dok je ograničena vidljivost, uz nizak nivo angažmana ključnih aktera, dodatno naglašena visokim procentom odliva kadrova, onemogućila potpunu operacionalizaciju AFCOS sistema u Crnoj Gori.
* Uprkos značajnim izazovima sa kojima se suočava, Crna Gora je ostvarila značajne koristi od implementacije Strategije i uspjela da postavi ključne osnove za uspostavljanje modernog okvira za upravljanje nepravilnostima i borbu protiv prevara. Postignut je zadovoljavajući nivo implementacije Strategije i ostvareni su opipljivi rezultati posebno u pogledu operativnog stuba AFCOS sistema.
* Iako ima prostora za poboljšanje i potrebne su dalje inicijative, postavljena je čvrsta osnova i očekuje se da će značajno doprinijeti procesu planiranja i implementacije nove Strategije za period 2024 – 2027.

Što se tiče izrade, planiranja i implementacije nove Nacionalne strategije za borbu protiv prevara za period 2024 – 2027. godine, evaluacioni tim, uzimajući u obzir nalaze i zaključke evaluacije, uz praktična razmatranja, preporučuje sljedeće:

1. Smjernice za razvoj nacionalnih strategija za borbu protiv prevara i praktične korake ka izradi Nacionalne strategije za borbu protiv prevara, koje je razvio OLAF, treba konsultovati za izradu nove strategije.

 2. Usvajanje jasnije i konkretnije teorije promjene će značajno doprinijeti izradi i sprovođenju nove strategije.

3. Kontinuitet u strateškoj orijentaciji takođe treba da bude prioritet, uzevši u obzir samu nadogradnju onog što je već postignuto, kao i tzv. naučene lekcije.

 4. Adekvatan i sveobuhvatan skup “SMART” indikatora, rezultata i ishoda mora biti sadržajna komponenta nove strategije.

 5. Postojanje mjera za jačanje međuinstitucionalne saradnje u svakoj fazi ciklusa strategije (konsultacije, izrada, implementacija, monitoring/praćenje, evaluacija) kao ključni element uspjeha.

6. Promovisanje sinergije sa institucijama i usvajanje najboljih praksi na nacionalnom nivou.

7. Sprovođenje aktivnosti za podsticanje vidljivosti AFCOS kancelarije i promovisanje stvaranja zajedničkog razumijevanja o važnosti nacionalne strategije za borbu protiv prevara**.**

8. Ulaganje u izgradnju administrativnih kapaciteta IPA sistema upravljanja i kontrole.

9. Izrada standardizovanih obrazaca za opis predviđenih mjera i aktivnosti, što će u velikoj mjeri unaprijediti implementaciju.

## 1. Uvod

##  1.1 Struktura

## Nakon ovog prvog kratkog uvodnog poglavlja o predmetu, svrsi i procesu evaluacije, dat je kratak opis metodologije, ograničenja i evaluaciionih aktivnosti koje se provode u toku evaluacije.

## Ostatak izvještaja predstavlja nalaze evaluacije grupisane oko ključnih kriterijuma evaluacije: relevantnosti, djelotvornosti i strateške dodatne vrijednosti. Pojedinačni odjeljci se bave različitim aspektima svakog kriterijuma i uključuju detaljan prikaz nalaza i rezultata koji proizlaze iz analize relevantne dokumentacije, kao i odgovora zainteresovanih strana prikupljenih kroz slanje upitnika i sprovođenje polustrukturisanih intervjua. Zaključci i preporuke su predstavljeni u završnom poglavlju izvještaja, kako bi se podržalo formulisanje politike zasnovane na činjenicama u pogledu naredne Strategije za period 2024-2027.

1.2 Cilj, djelokrug, proces

Izvještaj daje ex-post evaluaciju Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije 2019 – 2022 Crne Gore (u daljem tekstu: Strategija 2019-2022 ili Strategija) koja je predviđena u okviru treće komponente Twinning Light projekta „Jačanje kapaciteta AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“.

Primarni cilj je kritički procijeniti relevantnost, djelotvornost i dodatnu vrijednost Strategije, razumjeti i identifikovati njene snage i slabosti, izvući naučene lekcije posebno o njenom uticaju u pravcu uspostavljanja sveobuhvatnog okvira za zaštitu finansijskih interesa EU u zemlji, i dati preporuke za dizajn naredne strategije.

U skladu sa ciljem evaluacije, njen djelokrug se proteže kroz sami period implementacije Strategije- 2019-2022 godine, obuhvatajući svaki cilj, aktivnost i mjeru predviđenu u strateškom dokumentu, kako bi se identifikovali ishodi i ostvareni rezultati, kao i ključni faktori koji ih omogućavaju, li isto tako i definisale prepreke i potencijalni multiplikativni efekti koji mogu nastati prilikom njihove implementacije. Pored toga, evaluacioni tim je procijenio formativne elemente dokumenta i stepen u kojem se ispunjavaju standardi postavljeni u Smjernicama EU za nacionalne strategije za borbu protiv prevara. Pitanja koja se odnose na upravljanje ljudskim resursima i izgradnju kapaciteta, ključne interakcije i modalitete koordinacije AFCOS sistema, zajedno sa odredbama sistema upravljanja u oblastima praćenja, izvještavanja i evaluacije, takođe su obuhvaćeni u okviru ove evaluacije.

Ukratko, sljedeći elementi su uključeni u evaluaciju:

* Relevantnost rezultata u odnosu na identifikovane potrebe,
* Stvarni napredak ostvaren prema ciljevima projekta,
* Stepen do kojeg su postignuti željeni i nepredviđeni rezultati,
* U kojem stepenu su mjere doprinijele željenim ishodima/rezultatima,
* U kojoj mjeri su definisani dizajn i mjere implementacije olakšale realizaciju postavljenih ciljeva,
* U kojoj mjeri je Strategija ispunila Smjernice za razvoj nacionalnih strategija za borbu protiv prevara i praktične korake ka izradi Nacionalne strategije za borbu protiv prevara, koje je razvio OLAF,
* Snage i slabosti u procesu implementacije, mjerene prema logičkom okviru projekta (ciljevi, rezultati itd.) i
* Međusektorska pitanja od velikog značaja kao što su međuinstitucionalna koordinacija, upravljanje ljudskim resursima i inicijative za izgradnju kapaciteta kao ključna sredstva za efektivnu operacionalizaciju sistema upravljanja nepravilnostima.

## Evaluacija je sprovedena u periodu od januara do maja 2023. Za pripremu ovog izvještaja, evaluacioni tim je izvršio niz posjeta Podgorici, kako bi se sastao sa predstavnicima crnogorske AFCOS kancelarije i članovima Evaluacione referentne grupe, u cilju : (i) posmatranja situacije na terenu, (ii) prikupljanja relevantne dokumentacije i (iii) obavljanja niza intervjua sa ključnim akterima angažovanim na osmišljavanju i implementaciji Strategije protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, za period 2019-2022.

## **1.3 Methodologija**

Evaluacija Strategije za period 2019 – 2022 se zasniva na sljedećim normativnim dokumentima:

 a) „Smjernice o nacionalnim strategijama za borbu protiv prevara“ i „Praktični koraci ka izradi nacionalne strategije za borbu protiv prevara“, koje je izradila grupa stručnjaka država članica uz podršku Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF),

b) „Smjernice za pripremu strateških dokumenata“, Priručnik za ocjenu strateških planskih dokumenata“ i „Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata”, dokumenta izrađena od strane Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore,

c) “EVALSED: Resurs za evaluaciju Socio-ekonomskog razvoja – Vodič za evaluaciju”, Evropska komisija i

d) “Promišljena primjena kriterijuma evaluacije”, OECD-DAC mreža za evaluaciju razvoja (EvalNet).

Zbir normi i standarda uključenih u gorepomenute dokumente definiše metodološki okvir primijenjen tokom sprovođenja ove evaluacije za ocjenu strukture, ciljeva, zadataka, ishoda, rezultata, učinaka i dodatne vrijednosti Strategije protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije Crne Gore, za period 2019-2022., u okviru određenih kriterijuma.

Evaluacija počinje rješavanjem glavnih pitanja, u vezi sa -u kojem stepenu Strategija 2019-2022 ispunjava standarde EU o nacionalnim strategijama za borbu protiv prevara. Na osnovu identifikacija potreba AFCOS kancelarije, glavnog korisnika ove evaluacije, istovremeno uzimajući u obzir dostupnost podataka (i primarnih i sekundarnih), kriterijumi strateške relevantnosti i efektivnosti se razmatraju. Ovi kriterijumi su takođe diktirali formulisanje vodećih evaluacionih pitanja na kojima je ova evaluacija zasnovana. Riječ je o sljedećim pitanjima:

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

**Izvori podataka**

Ovaj izvještaj o procjeni koristi sljedeće izvore podataka:

* Programska dokumenta, institucionalni i zakonodavni okvir, preporuke, izvještaje o napretku EU, rezultate iz finalnih izvještaja projekata podrške EU (Twinning light i TAIEX) itd.,
* Godišnje izvještaje o nacrtu strateškog dokumenta- izvještaje koji su dostavljeni Vladi Crne Gore, od strane Ministarstva finansija/ AFCOS kancelarije,
* Podatke iz sekundarne analize i kancelarijskog istraživanja,
* Podatke dobijene iz intervjua sa zainteresovanim stranama i
* Podatke koji su izvedeni iz upitnika popunjenih posebno za ovaj izvještaj, i podržani relevantnim terenskim istraživanjem.

Metode prikupljanja podataka

Metode prikupljanja podataka koje se primjenjuju za procjenu rezultata, mjera i aktivnosti Strategije su:

(a) kancelarijsko istraživanje i sekundarna analiza prikupljanja podataka strateških dokumenata za periode 2015-2017 i 2019-2022, Godišnji izvještaji o napretku, rezultati Twinning light projekta: „Razvoj kapaciteta Službe za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), dokumentacija o realizaciji mjera i aktivnosti i relevantni izvještaji;

(b) Polustrukturirani intervjui korišteni su za validaciju i triangulaciju informacija i nalaza iz kancelarijskog istraživanja. U tom pravcu, alati za prikupljanje podataka korišteni za ove intervjue uključivali su posebne vodiče za intervjue koji su primijenjeni na polustrukturiran način. Pored toga, evaluacioni tim je pripremio i distribuirao upitnike ključnim zainteresovanim stranama i članovima AFCOS mreže. Na osnovu datih odgovora i uz vrijednu pomoć tima AFCOS kancelarije, lični intervjui su održani licem u lice tokom terenskih posjeta u Podgorici i

(c) Terenske posjete dale su priliku evaluacionom timu da sasluša mišljenja ključnih predstavnika zainteresovanih strana o uticaju, relevantnosti i djelotvornosti Strategije, kao i da izvuku vrijedne zaključke iz direktnog posmatranja modus operandi crnogorske javne uprave.

**Ograničenja evaluacije**

 Glavna ograničenja koja su uticala na ovaj izvještaj su:

* Nedostatak dostupnosti, uglavnom pokazatelja ishoda i mjerljivih rezultata, u pogledu realizacije aktivnosti i postizanja ciljeva,
* Ograničenja vezana za prikupljanje podataka putem intervjua i popunjenih upitnika zbog imenovanja u nekim slučajevima kontakt osoba sa malo ili nimalo poznavanja Strategije (novoimenovani zaposleni/nedavno premešteni na to radno mjesto).

**2. Background**

Evropska unija je 2003. godine ponovila svoju "nedvosmislenu podršku evropskoj perspektivi zemalja zapadnog Balkana" i svoje uvjerenje da je "budućnost Balkana unutar Evropske unije"[[1]](#footnote-1). U svjetlu ovoga, evropsku perspektivu Crne Gore reafirmisao je Savjet EU u junu 2006. godine, ubrzo nakon sticanja nezavisnosti zemlje od Državne zajednice Srbija i Crna Gora. Crna Gora je 15. oktobra 2007. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kojim je država formalno pristala na pridruživanje EU, čime je preuzela odgovornost za svoju evropsku budućnost.

Crna Gora je 2008. godine podnijela zahtjev za članstvo u EU i dobila status zemlje kandidata u decembru 2010. godine. Pregovori o pristupanju počeli su u junu 2012. godine, nakon čega je uslijedio dinamičan proces za ispunjavanje zahtjeva EU i usklađivanje vrijednosti, standarda, prava i obaveza EU sa propisanom pravnom tekovinom EU. Do sada su od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja pravne tekovine EU otvorena za pregovore njih 33, od kojih su tri već privremeno zatvorena.

S tim u vezi, Poglavlje 32 je otvoreno za Crnu Goru na Međuvladinoj konferenciji 24. juna 2014. Acquis o zaštiti finansijskih interesa EU dio je 3. mjerila poglavlja 32 – Finansijska kontrola, koje pokriva četiri glavne oblasti: interna finansijska kontrola (PIFC), eksterna revizija, zaštita finansijskih interesa EU i zaštita eura od falsifikovanja. U tom dijelu od zemlje se tražilo da: a) uspostavi čvrst pravni i institucionalni okvir za zaštitu finansijskih interesa EU, b) omogući administrativne istrage od strane istražitelja Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (u daljem tekstu: OLAF) i c) usaglasi Krivični zakonik Crne Gore kako bi se obezbijedilo odgovarajuće sankcionisanje krivičnih djela na štetu finansijskih interesa EU.

Efikasno finansijsko upravljanje resursima EU je od posebnog interesa za Crnu Goru. Od SSP-a, zemlja je postala korisnik Programa pretpristupne pomoći (IPA) koji dodjeljuje sredstva EU u cilju pružanja finansijske i tehničke pomoći zemljama kandidatima u procesu priprema za punopravno članstvo u EU. EU je izrasla u najvećeg donatora Crne Gore i njenog glavnog partnera u pružanju finansijske i tehničke podrške tekućim reformama i razvoju nacije, obezbjeđujući više od 620 miliona eura bespovratne pomoći od 2007. godine. U okviru ovog spektra, Crna Gora je preuzela obavezu da obezbijedi pravni okvir kojim se uspostavlja adekvatna institucionalna struktura u cilju razvoja administrativnih kapaciteta neophodnih za primjenu acquis communautaire, uključujući kapacitet zakonodavnih i pravosudnih institucija da odgovore na slučajeve u kojima su finansijski interesi EU ugroženi.

U skladu s tim, u okviru pretpristupnih pregovora i u skladu sa zakonodavnim obavezama koje proizilaze iz statusa zemlje kao korisnice IPA-e, Crna Gora je krenula u progresivno uspostavljanje tzv. zdravog finansijskog sistema upravljanja i kontrole fondovima EU, na način kako to zahtijevaju odredbe IPA Implementacionih uredbi za finansijske perspektive IPA I i IPA II, odnosno Uredbe Komisije (EZ) br. 718/2007, Uredbe Komisije (EU) br. 447/2014[[2]](#footnote-2). Uredba o organizaciji decentralizovanog upravljanja Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA I), ali i Uredba o organizaciji indirektnog upravljanja za implementaciju finansijske pomoći Unije u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II)[[3]](#footnote-3) dale su okvir za strukturu sistema upravljanja i kontrole, a Vlada Crne Gore je naknadno donijela Odluku o imenovanju lica odgovornih za vršenje funkcija u vezi sa decentralizovanim i/ili indirektnim upravljanjem pretpristupnim fondovima Evropske unije (EU)[[4]](#footnote-4). U skladu sa navedenom zakonskom regulativom, uspostavljena institucionalna struktura uključuje institucije koje obavljaju upravljanje, kontrolu, nadzor, praćenje, evaluaciju, izvještavanje i internu reviziju sredstava EU, kao i specifične funkcije vezane za sprječavanje, otkrivanje i sankcionisanje nepravilnosti i izvještavanje njihovo Komisiji. Sistem upravljanja i kontrole IPA u Crnoj Gori čine:

* Nacionalni IPA koordinator (NIPAC)
* Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO)
* Upravljačka struktura- Nacionalni fond I kancelarija podrške NAO-u
* Operativna struktura za godišnje I višegodišnje programe
* Operativna struktura za bilateralnu prekograničnu saradnju
* Operativna struktura za ruralni program.

Po tom osnovu Vlada Crne Gore je 5. decembra 2013. godine dala saglasnost na Odluku o formiranju Koordinacionog tijela za praćenje i vođenje politike prevencije i suzbijanja nepravilnosti i zaštite finansijskih interesa Evropske unije (AFCOS mreža[[5]](#footnote-5)). U skladu sa odredbama odluke, uspostavljena je horizontalna mreža administrativnih organa za direktnu saradnju sa OLAF-om i za koordinaciju zakonodavnih, administrativnih i operativnih radnji koje se preduzimaju u cilju zaštite finansijskih interesa Unije. Institucionalnu strukturu AFCOS Crne Gore čine (a) Akreditovana tijela IPA sistema upravljanja i kontrole (Struktura za prijavljivanje nepravilnosti), (b) Agencije za borbu protiv prevara i korupcije (AFCOS mreža) i (c) Odjeljenje za borbu protiv nepravilnosti i prevara - AFCOS kancelarija, određena kao tijelo nadležno za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije u Crnoj Gori.

Uporedo sa institucionalizacijom AFCOS sistema, Vlada Crne Gore je usvojila i prvu strategiju borbe protiv prevara, odnosno Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU 2015–2017. Uloga Strategije bila je ključna u određivanju ključnih aktera i procedura u procesu uvođenja sistema upravljanja pomoći EU, razvoju sistema i koordinaciji. U tom kontekstu predviđene su mjere za operacionalizaciju AFCOS sistema, kao i mjere za sprečavanje prevara i nepravilnosti. Strategija je nastojala da osigura zdravu i efikasnu zaštitu finansijskih interesa EU kroz institucionalizaciju kritičnih normativnih i operativnih aspekata za uspostavljanje sveobuhvatnog okvira za borbu protiv prevara i nepravilnosti u zemlji. Opšti ciljevi strategije su bili:

* Unapređenje pravnog okvira za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori,
* Unapređenje administrativnih kapaciteta, sa ciljem njihove održivosti, i obuka na svim nivoima AFCOS mreže;
* Sprečavanje nepravilnosti i prevara kroz jačanje svijesti o ovim pojavama, kroz poboljšanu komunikaciju sa javnošću, kao i između zaposlenih i kroz poštovanje kodeksa ponašanja i etičkih kodeksa javne uprave;
* Unapređenje kanala komunikacije između subjekata AFCOS sistema (IPA strukture, AFCOS kancelarije i subjekata AFCOS mreže koji su odgovorni za borbu protiv prijevara, korupcije ili bilo kojeg drugog oblika nepravilnosti u sistemu);
* Promovisati saradnju između nacionalnih institucija i OLAF-a i
* Osigurati blagovremeno prijavljivanje nepravilnosti i prevara i reagovanje na prijave.

# **3. Struktura i sadržaj Strategije 2019 – 2022**

Strategija za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije 2019 – 2022. je glavni strateški dokument koji obuhvata prioritete, aktivnosti i ciljeve Crne Gore u odgovarajućim oblastima politike, kao i mjere za njihovo postizanje. Svrha Strategije je da se kroz koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju normativnog, institucionalnog i operativnog okvira finansijskih interesa EU, obezbijedi kvalitetna i efikasna zaštita finansijskih interesa EU u istoj mjeri kao što je zaštita vlastitih resursa, ali i definisanje rizika, ciljeva i mjera koje će doprinijeti efikasnijoj i djelotvornijoj borbi protiv prevara kroz unapređenje saradnje nadležnih organa, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

Na osnovu naučenih lekcija iz Strategije 2015-2017 i analitičkih procjena datih u finalnom izvještaju Tvining lajt projekta 24/222, Strategiju 2019-2022 izradila je AFCOS kancelarija uz značajan doprinos spoljnih eksperata i usvojila Vlada Crne Gore, čime se postavlja ambiciozan i sveobuhvatan okvir nacionalne politike u skladu sa nacionalnim i EU prioritetima u cilju poboljšanja sposobnosti zemlje da zaštiti finansijske interese EU i na taj način ispuni zahtjeve postavljene u Poglavlju 32 Pretpristupnih pregovora. Strateški cilj „Jačanje kapaciteta Crne Gore za borbu protiv prevara i unapređenje upravljanja nepravilnostima“ raščlanjen je na tri Operativna cilja:

Prvi Operativni cilj pod nazivom „Unapređenje funkcionisanja AFCOS sistema u Crnoj Gori kroz uspostavljanje adekvatnog zakonodavnog okvira i međuinstitucionalne saradnje institucija AFCOS sistema“ prioritetno se odnosi na donošenje zakonodavnog okvira za uspostavljanje funkcionalnog AFCOS sistema kao i međuinstitucionalne saradnje kroz potpisivanje Protokola o saradnji.

Cilj se ostvaruje kroz četiri (4) mjere:

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

1.2 Učiniti AFCOS sistem potpuno operativnim,

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

 1.4 Unaprijediti rad AFCOS kancelarije.

Drugi Operativni cilj pod nazivom „Unapređenje rada organa strukture za prijavljivanje nepravilnosti u oblasti upravljanja nepravilnostima“ stavlja fokus na standardizaciju procesa uz razvoj metodoloških alata za operacionalizaciju sveobuhvatnog sistema upravljanja nepravilnosti i otkrivanje/sprečavanje prevare. Cilj se ostvaruje kroz pet (5) mjera:

2.1 Efikasno upravljanje rizikom u oblasti nepravilnosti i prevara,

2.2 Poboljšanje komunikacije između organa AFCOS sistema, kao i poboljšanje odnosa s javnošću i komunikacije u slučajevima nepravilnosti i sumnje na prevaru,

2.3 Promovisanje etike i integriteta u javnoj upravi,

2.4 Zaštita uzbunjivača

2.5 Poboljšanje procedura upravljanja nepravilnostima.

Treći Operativni cilj pod naslovom „Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema“ naglašava kreiranje i implementaciju sveobuhvatnog kataloga treninga/ obuka u oblastima prevencije i otkrivanja prevara i upravljanja nepravilnostima. Cilj se ostvaruje kroz sljedeće mjere:

3.1. Sistematsko sprovođenje obuke za upravljanje nepravilnostima.

Mjere Strategije su materijalizovane kroz niz aktivnosti čija se implementacija odvijala u okviru godišnjih akcionih planova. Evaluacioni tim je u početnom pokušaju da analizira uzročno-posljedičnu logiku dokumenta klasifikovao ovih dvadeset (20) aktivnosti u četiri (4) široka tematska područja, odnosno:

1. pravni okvir
2. međuinstitucionalna saradnja
3. operativne procedure i alati
4. inicijative za izgradnju administrativnih kapaciteta.

**KLASIFIKACIJA AKTIVNOSTI PO TEMATSKOM PODRUČJU**

| **MJERE**  | **AKTIVNOSTI** | **TEMATSKO PODRUČJE** |
| --- | --- | --- |
| 1.1 | *Donošenje pravne osnove za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori* | UNAPRIJEDITI ZAKONODAVNI OKVIR |
| 1.2 | *Postizanje pune operativnosti AFCOS sistema* | UNAPRIJEDITI ZAKONODAVNI OKVIR |
| 1.3 | *Donijeti Uredbu o institucionalnom okviru funkcionisanja sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS sistema) u Crnoj Gori* | UNAPRIJEDITI ZAKONODAVNI OKVIR |
| 1.3 | *Potpisati protokole o saradnji između Ministarstva finansija i Revizorskog tijela, Državnog tužilaštva i Uprave policije* | MEĐUINSTITUCIONALNA  SARADNJA |
| 1.4 | Izraditi interne procedure (radne postupke) za rad AFCOS kancelarije | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.1 | Izrada Metodologije upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara u okviru upravljanja i korišćenja sredstava iz programa IPA | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.1 | *Sprovođenje analize rizika u skladu sa Metodologijom upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara u okviru upravljanja i korištenja sredstava iz programa IPA* | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.2  | *Donijeti procedure za komuniciranje između tijela AFCOS sistema i sa javnošću vezano za slučajeve utvrđenih nepravilnosti i sumnji na prevaru u kontekstu upravljanja i korišćenja sredstava iz programa IPA i ugraditi ih u opštu Komunikacionu strategiju.* | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.3 | Održati 2 edukacije u oblasti etike i integriteta u javnoj upravi | JAČANJE KAPACITETA |
| 2.4 | *Aktivirati posebne e-mail adrese od strane Strukuture za izvještavanje o nepravilnostima na koju se anonimno mogu prijaviti nepravilnosti* | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.5 | *Izraditi Smjernice o upravljanju nepravilnostima*  | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.5 | *Procedure iz Smjernica o upravljanju nepravilnostima ugraditi u poglavlje „Nepravilnosti“ priručnika za postupanje tijela Strukture za izvještavanje o nepravilnostima* | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.5 | Blagovremeno slanje izvještaja o nepravilnostima OLAFu | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.5 | Smanjivati broj vraćenih izvještaja o nepravilnostima od strane AFCOS kancelarije Implementacionim agencijama na doradu | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.5 | Izvještavanje u papirnoj formi o nepravilnostima zamijeniti elektronskim izvještavanjem o nepravilnostima u okviru IMS sistema | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 2.5 | *Praćenje promjena u sistemu izvještavanja IMS* | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 3.1 |  Izraditi Uputstva za sprovođenje edukacija vezano za oblast upravljanja nepravilnostima za period 2021-2022 | POBOLJŠATI PROCEDURE |
| 3.1 | *Srovesti analizu potreba za edukacijom tijela u AFCOS sistemu sa ciljem procjene postojećih kapaciteta službenika i identifikovanju slabosti koje treba otkloniti*  | JAČANJE KAPACITETA |
| 3.1 | Izraditi Program edukacije usklađen sa rezultatima sprovedene analize potreba za edukacijom tijela u AFCOS sistemu  | JAČANJE KAPACITETA |
| 3.1 | Sprovesti edukacije u oblasti upravljanja nepravilnostima u skladu s Programom edukacija | JAČANJE KAPACITETA |

Kvantitativna analiza pokazuje da se većina aktivnosti (12 od 20) fokusira na jačanje sistema upravljanja nepravilnostima u smislu efikasnosti i efektivnosti kroz razvoj standardizovanih procedura i novih alata. Među njima, razvoj Smjernica o upravljanju nepravilnostima zajedno sa Metodologijom upravljanja rizikom od prevara i ažuriranje Priručnika o procedurama za prijavu nepravilnosti prepoznati su kao inicijative koje imaju potencijal da značajno unaprijede ukupne performanse AFCOS sistema u smislu djelotvornosti. Inicijative digitalne transformacije čine mali klaster u ovoj tematskoj oblasti sa dvije (2) akctivnosti usmjerene na optimizaciju sistema prijavljivanja protiv prevara kroz korištenje IMS-a i jednom (1) aktivnošću posvećenom uspostavljanju kanala za primanje anonimnih žalbi od uzbunjivača putem e-pošte.

Tri (3) aktivnosti Strategije koje imaju za cilj donošenje primarnog (Izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti) i sekundarnog (Uredba o institucionalnom okviru za funkcionisanje AFCOS sistema i Odluka o osnivanju AFCOS savjetodavnog tijela) zakonodavstva, usmjereni su na poboljšanje identifikovanih nedostataka i sistemskih nedostataka i uspostavljaju čvrstu pravnu osnovu za pravilno i efikasno funkcionisanje AFCOS sistema. Predviđena je jedinstvena aktivnost za unapređenje međuresorske saradnje kroz potpisivanje tri Memoranduma o saradnji (Protokola) između Ministarstva finansija, s jedne strane i Revizorskog tijela, Državnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova, s druge strane. Institucionalizacija programa saradnje u obliku bilateralnih protokola smatra se ključnim faktorom za operacionalizaciju postojećih institucionalnih aranžmana i kao preduslov za formiranje efikasne horizontalne komunikacione mreže između nadležnih institucija AFCOS sistema.

Izgradnja kapaciteta kroz obuku identifikovana je kao kritično međusektorsko pitanje u crnogorskoj Strategiji i predviđene su relevantne akcije za materijalizaciju ciljeva 2 i 3 Strategije. Paralelno sa tematskim seminarima- obuka o etici i integritetu u crnogorskoj javnoj upravi, Strategija ima za cilj da okonča fragmentaciju u sprovođenju obuka kroz usvajanje sistemskog pristupa koji se zasniva na procjeni potreba za postizanje ciljanih rezultata u oblasti borbe protiv prevara i upravljanje nepravilnostima.

Odredbe za sveobuhvatan sistem upravljanja koji pokriva oblasti praćenja, izvještavanja i evaluacije uključene su u strateški dokument. U skladu sa njima, Kancelarija AFCOS je dosljedno dostavljala kvalitetne analitičke godišnje izvještaje kako bi informisala Vladu (Vlada je na sjednici usvojila te izvještaje) o postignutom napretku i ukazala na kašnjenja i odstupanja od početnog planiranja. U tom pravcu i iako nije postojao standardizovan proces praćenja, uspostavljeni su efikasni kanali komunikacije sa inicijativom AFCOS Kancelarije na ad hoc osnovi, dok se razmjena informacija i prikupljanje relevantnih podataka između zainteresovanih strana odvijala uglavnom putem telefona i e-pošte.

Nadalje, sistem upravljanja pridaje veliki značaj evaluaciji politike i obezbjeđuje sprovođenje naknadne i tekuće/privremene evaluacije. Međutim, poslednje pomenuto se nije dogodilo kako je prvobitno zamišljeno, jer kancelariji AFCOS-a nedostaju resursi za izvođenje vježbe vlastitim sredstvima, dok je pandemija COVID-19 bila važna prepreka za dobijanje eksterne ekspertize za izvršavanje zadatka. Kao posljedica toga, nije bilo srednjoročne evaluacije /evaluacije Strategije tokom perioda implementacije (2019-2022), koja bi omogućila a) usvajanje korektivnih mjera u vezi sa strukturnim komponentama dokumenta (tj. indikatorima učinaka i rezultata) i b) uvođenje mjera ublažavanja kao odgovor na izazove implementacije i na novonastale prijetnje iz spoljnog okruženja (tj. COVID-19).

# **4. Ključni nalazi evaluacije**

## U ovom poglavlju dat je pregled ukupnog učinka crnogorske Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije za period 2019 – 2022. godine i njenih Akcionih planova iz perspektive relevantnosti, efektivnosti i dodane vrijednosti u okviru napretka pristupanja zemlje. Ključni nalazi su organizovani u vezi sa glavnim pitanjima evaluacije i povezanim kriterijumima prosuđivanja koje su odobrili tim za evaluaciju i AFCOS kancelarija sa Mapom puta za evaluaciju (Aneks IV). Nalazi evaluacije, a samim tim i ono što se u cijelom izvještaju naziva 'dokazom', proizilaze iz detaljnog pregleda dokumenata koje je stavila na raspolaganje AFCOS kancelarija, sekundarnih izvora koje je prikupio tim za evaluaciju tokom cijelog procesa, popunjenih upitnika koji omogućavaju kvantitativnu analizu stavova i intervjua, i omogućavaju kvalitativnu analizu stavova i percepcija sa glavnim korisnikom i ključnim zainteresovanim stranama. Pored toga, distribuirani su upitnici i obavljeni su naknadni intervjui sa zainteresovanim stranama.

## **4.1 Relevantnost**

Kako bi se efikasno zaštitili finansijski interesi EU, Strategija 2019–2022 mora se baviti zahtjevima i ciljevima primarnog korisnika i drugih važnih učesnika. Zato je neophodna evaluacija relevantnosti.

**Nalaz 1: Postoji snažna korelacija između deklarisane svrhe, ciljeva i mjera crnogorske Strategije 2019 – 2022. i prioriteta korisnika, što ukazuje da je Strategija dizajnirana u visokom skladu sa identifikovanim potrebama**.

Strateški dokument zajedno s prvim godišnjim akcionim planom izrađen je u okviru Twining Light projekta „Razvoj kapaciteta Službe za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS)“. Projekat su implementirali hrvatski stručnjaci, započeo je u 3. kvartalu 2018. godine, u trajanju od šest (6) mjeseci, sa ciljem unapređenja kapaciteta AFCOS sistema u Crnoj Gori. Eksterni stručnjaci u bliskoj saradnji sa nacionalnim akterima i nadležnim organima dali su sveobuhvatnu ocjenu pravnog i institucionalnog okvira, procedura i praksi za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori, uključujući sljedeće elemente:

* Analiza institucionalnih okvira u oblasti borbe protiv prevara i upravljanja nepravilnostima,
* Identifikacija ključnih nedostataka i nedostataka na institucionalnom i operativnom nivou,
* Postignuti rezultati implementacije Nacionalne strategije za borbu protiv prevara u periodu 2015-2017.
* Preporuke za jačanje operativnih kapaciteta i performansi AFCOS sistema.

Nadovezujući se na dosadašnja dostignuća i identifikujući postojeće nedostatke i horizontalne aspekte (tj. jačanje kapaciteta ljudskih resursa, uspostavljanje efikasnih mehanizama koordinacije i sprovođenje ciljanih inicijativa za podizanje svijesti), evaluacija je istakla sljedeće, kao ključne potrebe koje treba riješiti u Strategiji 2019-2022. **:**

* Uspostavljanje sveobuhvatnog zakonodavnog okvira za efikasnu zaštitu finansijskih interesa EU,
* Centralizacija i digitalizacija funkcije prijavljivanja nepravilnosti,
* Inicijative za izgradnju kapaciteta za jačanje prvog nivoa izvještavanja,
* Standardizacija procesa za upravljanje nepravilnostima i naknadno ažuriranje IPA priručnika o procedurama,
* Dodjeljivanje jasnih uloga i nadležnosti članovima AFCOS mreže,
* Promovisanje međuinstitucionalne saradnje,
* Uključivanje mjera koje nisu realizovane tokom Strategije 2015 – 2017.
* Aktivnosti podizanja svijesti.

Navedeni skup zaključaka i preporuka činio je osnovu za izradu Strategije 2019 – 2022 u smislu ciljeva, zadataka i mjera. Iako se gore pomenuta analiza uglavnom fokusira na kritične aspekte i karakteristike AFCOS sistema i kao takva, ne kvalifikuje se kao procjena rizika od prevare u smislu identifikacije, procjene (vjerovatnoća – uticaj) i klasifikacije rizika, postignut je kontinuitet u strateškoj orijentaciji na zadovoljavajući stepen tokom osmišljavanja i izrade strategije. Strategija je uzela u obzir prioritete i zahteve koje je identifikovala AFCOS kancelarija – primarni korisnik – i druge važne zainteresovane strane. Kao rezultat toga, predviđene akcije i programi navedeni u Strategiji služe kao ključni dijelovi za progresivnu izgradnju snažnog i efikasnog nacionalnog okvira za borbu protiv prevara u Crnoj Gori

**Nalaz 2: Otvorene konsultacije su podržale dizajn i izradu Strategije. Međutim, stepen uključenosti zainteresovanih strana u proces bio je izuzetno nizak.**

Kancelarijsko istraživanje i intervjui sa zainteresovanim stranama sprovedeni u okviru ove evaluacije potvrđuju da su otvorene konsultacije sa širokim spektrom relevantnih zainteresovanih strana (uključujući institucije za provođenje zakona i akreditovana tijela IPA sistema upravljanja i kontrole) održane tokom pripremne faze Strategije. U skladu sa odredbama Priručnika za ocjenu strateških dokumenata i Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških planskih dokumenata, kancelarija AFCOS-a postavila na internet izrađenu Strategiju, distribuirala kopije dokumenta svim glavnim akterima i uputila otvoreni poziv za javnu raspravu o strateškom dokumentu nadležnim državnim organima, organizacijama civilnog društva, novinarima i široj javnosti. Učešće na događaju je bilo izuzetno ograničeno.

Navedeno ukazuje na činjenicu da, uprkos kontinuiranim naporima kancelarije AFCOS na promociji Strategije i podizanju svijesti o njenom značaju kako za jačanje kapaciteta AFCOS sistema u cjelini, tako i za uspješno okončanje pretpristupnih pregovora, značajan broj zainteresovanih strana, uključujući članove IPA II strukture, nije imao jasno razumijevanje svoje uloge i njihovog potencijalnog doprinosa dizajnu crnogorske Strategije. Uprkos tome što je Strategija razvijena nakon opsežnog procesa konsultacija, većina uključenih strana shvatila je ovo drugo kao formativnu obavezu, a ne kao suštinski element za izradu inkluzivne Strategije. Kao rezultat toga, karakterisalo ga je ograničeno učešće i nizak nivo angažovanja zainteresovanih strana.

Podaci prikupljeni iz upitnika i naknadnih intervjua sa predstavnicima AFCOS sistema pokazuju da je većina ispitanika bila nesigurna da li je proces konsultacija obavljen prije izrade Strategije. Nadalje, Strategija 2019-2022 je prepoznata kao važna politička inicijativa od koristi samo kancelariji AFCOS-a. Dok se gore navedeni nalazi mogu objasniti ogromnom fluktuacijom kadrova u IPA strukturama, kao i činjenicom da se većina ispitanika identifikovala kao novoimenovani službenici ili da su u isto vrijeme nedavno premješteni na svoje trenutno radno mjesto, nalazi ukazuju na sljedeće: (i) postojanje različitih percepcija i očekivanja među članovima AFCOS sistema u vezi sa Strategijom i njenim značajem za pojedinačne institucije (ii) značajan nivo nejasnoće u ime ključnih aktera u pogledu njihove uloge u okviru Strategije i ( iii) nepostojanje efikasnih komunikacionih kanala kroz AFCOS sistem.

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

Nalaz 3: Sveobuhvatna logika intervencije je djelimično uspostavljena uz odsustvo cjelokupnog skupa pokazatelja rezultata i ishoda, identifikovanih kao važno metodološko ograničenje.

Logika intervencije usvaja strukturalni/sistemski pristup u cilju rješavanja identifikovanih nedostataka i rješavanja ključnih pitanja (horizontalnih i tematskih), sa ciljem da se osigura efikasno upravljanje nepravilnostima. U tu svrhu uvedena su dva glavna stuba intervencije, koja postavljaju osnove za definisanje ciljeva Strategije:

a) aktivnosti na uspostavljanju odgovarajućeg zakonskog i regulatornog okvira u Crnoj Gori za efektivnu implementaciju acquis communautaire-a i za jasno definisanje uloga i odgovornosti članova AFCOS mreže i

b) Inicijative za unapređenje operativnih kapaciteta i uvođenje odgovarajućih institucionalnih aranžmana u okviru AFCOS sistema.

Na osnovu razumijevanja zaštite finansijskih interesa EU kao dijela šireg kompendijuma nacionalnih strateških prioriteta u okviru reformske agende na putu ka pridruživanju EU, prioritet se daje stvaranju pravnog i regulatornog okvira koji će to omogućiti. Uvažavajući istovremeno činjenicu da samo usvajanje odgovarajućeg zakonskog okvira ne osigurava zdravu i efikasnu implementaciju Strategije, predviđen je niz mjera za unapređenje operativnih kapaciteta i jačanje sveukupnog funkcionisanja AFCOS sistema.

U skladu sa navedenim obrazloženjem, za svaki identifikovani cilj osmišljene su odgovarajuće akcije, u vidu mjera. Za svaku mjeru identifikovan je set aktivnosti čija bi implementacija dovela do realizacije relevantne mjere, čime bi se doprinijelo postizanju postavljenog cilja.

**Prema analizi, logika djelovanja Strategije ima čvrstu strukturu i izgrađena je na holističkom obrazloženju. Međutim, on ostaje dijelom nepotpun jer ne uključuje sveobuhvatan skup indikatora za mjerenje učinka**. Tačnije, glavni metodološki hendikep identifikovan tokom evaluacije je odsustvo indikatora rezultata koji su direktno povezani sa mjerama predviđenim u dokumentu, kao i nedostatak mjerljivih indikatora ishoda. Iako je mali broj indikatora ishoda uključen u dokument, oni nisu adekvatno definisani, nedostaju osnovne vrijednosti, dok u nekim slučajevima više liče na pokazatelje rezultata nego pokazatelja ishoda, budući da, prema njihovoj definiciji, nastoje mjeriti mjerljive rezultate, a ne očekivane rezultate direktno povezane sa operativnim ciljevima.

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

**Nalaz 4: Definisana oblast Strategije je široka i inkluzivna, pokrivajući svaku fazu ciklusa borbe protiv prevara sa jasnim i specifičnim ciljevima, kao i visoko relevantnim mjerama koje se dalje analiziraju u vremenski okvire, ali su slabo definisane aktivnosti.**

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

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

Matrica relevantnosti nastala je u okviru evaluacije (Aneks I) identifikuje visok stepen relevantnosti doprinosa predviđenih aktivnosti realizaciji strateških prioriteta. Strateški cilj Strategije 2019 – 2022. bio je obezbjeđivanje efikasne i efektivne zaštite finansijskih interesa EU, jačanjem AFCOS sistema u Crnoj Gori u oblasti upravljanja nepravilnostima. Strateški cilj je jasan i specifičan i jasno definiše strateški pravac dokumenta postavljanjem širokog sveobuhvatnog cilja.

Operativni ciljevi ocrtavaju trostruki pristup realizaciji Strateškog cilja koji se fokusira na (i) uspostavljanje čvrste pravne osnove (ii) poboljšanje sistemske funkcije kroz uvođenje novih metoda, procedura i alata i (iii) povećanje kapaciteta AFCOS sistema.

U ovom okviru mjere uključene u Strategiju Crne Gore 2019-2022 su klasifikovane u sljedeće četiri (4) ključne tematske oblasti i to (i) jačanje pravnog i institucionalnog okvira, (ii) promovisanje međuinstitucionalne saradnje, (iii ) poboljšanje procesa i razvoj operativnih alata (iv) izgradnja kapaciteta kroz obuku. Kratak, ali koncizan opis svake od njih sadržan je u strateškom dokumentu, a njihova implementacija se smatra realnom i izvodljivom s obzirom na četvorogodišnji period implementacije Strategije.

Štaviše, Strategija je realizovana kroz implementaciju dva (2) Akciona plana, (jedan za period 2019 – 2020. i jedan za 2022. godinu). U ovom dijelu, mjere su dalje raščlanjene na dvadeset (20) aktivnosti sa konkretnim rasporedom implementacije uključujući datume početka i planirane datume završetka.

Evaluacija nije mogla donijeti konkretne zaključke o njihovoj izvodljivosti zbog nepostojanja detaljnih opisa njihovog obima, koraka implementacije, uključenih učesnika i očekivanih rezultata.

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

**Nalaz 5: Strategija ostaje veoma relevantna čak i nakon završetka tekućeg ciklusa politike (2019-2022)**

Sa okončanjem Strategije 2019 – 2022, glavni akteri i članovi AFCOS sistema u Crnoj Gori i dalje prepoznaju visok stepen korelacije između svojih institucionalnih potreba i ciljeva i mjera Strategije:

**izvor: Upitnik**

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

**Osim navedenih mjera, čini se da većina ispitanika ne priznaje Strategiju 2019. – 2022. u cijelosti kao relevantnu za potrebe ili nadležnosti njihove institucije, ističući još jednom nizak nivo angažmana učesnika i značajno diferenciranu percepciju Strategije i njen ukupni značaj za zaštitu finansijskih interesa EU i proces pretpristupnih pregovora.**

U tom pravcu, tim za evaluaciju identifikuje nepostojanje čvrste pravne osnove koja jasno definiše nadležnosti AFCOS kancelarije kao glavnu prepreku koja stvara nejasnoće u vezi sa njegovom institucionalnom ulogom i ometa punu operacionalizaciju AFCOS sistema.

## **4.2 Efektivnost**

Mjereći efektivnost, ispituje u kojoj mjeri je Strategija uspjela da ostvari svoje prioritetne ciljeve i svrhu. U tom smislu, **nedostatak mjerljivih pokazatelja rezultata i ishoda** predstavljao je glavnu prepreku koja ograničava sposobnost evaluacionog tima da donese zaključke u vezi sa stepenom do kojeg su očekivani rezultati postignuti na osnovu kvantifikovanih podataka. U pokušaju prevazilaženja navedenog ograničenja prikupljene su relevantne informacije kako bi se izveli zaključci kroz sljedeće procese:

a) Praćenje ukupne stope završetka;

b) Detaljna revizija isporučenih rezultata i ishoda;

c) Kritička procjena nesprovedenih aktivnosti i njihovog uticaja na implementaciju Strategije;

 d) Analiza upitnika verifikovana nalazima intervjua sa glavnim korisnikom i ključnim zainteresovanim stranama.

**Nalaz 6: Strategija je postigla visok stepen ukupne realizacije. Većina mjera obuhvaćenih Operativnim ciljevima 2 i 3 uspješno je implementirana. S druge strane, značajna kašnjenja otežala su realizaciju mjera predviđenih Operativnim ciljem 1.**

Tok implementacije Strategije nije tekao glatko, s obzirom na neočekivana kašnjenja koja su nastala tokom prve dvije godine implementacije zbog pandemije COVID-19. Ipak, ukupna stopa implementacije se smatra zadovoljavajućom, jer prema dokazima prikupljenim tokom kancelarijskog istraživanja, dodatno potvrđenim stepenom zadovoljstva iskazanog od strane glavnog korisnika i ključnih aktera tokom intervjua, do kraja 2022. godine 70% predviđenih aktivnosti je bilo završeno, 20% je djelimično implementirano, a 10% nije implementirano, kao što je prikazano na sljedećem grafikonu:

Activities implementation rate

Najveća stopa implementacije zabilježena je u Operativnim ciljevima 2 (82%) i 3 (75%), dok je Operativni cilj 1 pokazao najnižu stopu implementacije (47%), s većinom aktivnosti koje nisu realizovane ili su djelimično realizovane. Mjere i aktivnosti koje sprovodi isključivo kancelarija AFCOS-a su se suočile sa manje izazova i završene su bez većih kašnjenja u odnosu na one koje su zahtijevale uključivanje trećih lica da bi se realizovale.

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

1. Donošenje Odluke o uspostavljanju AFCOS mreže u Crnoj Gori i
2. Razvoj internih procedura za rad AFCOS kancelarije.

Activities implementation rate - Operational Objective 1

Evaluacija je otkrila da su najuspješnije aktivnosti koje su do sada završene, u ostvarivanju očekivanih rezultata bez značajnih prepreka ili kašnjenja, razvoj internih procedura za vođenje AFCOS kancelarije. Odluka o formiranju Savjetodavnog tijela AFCOS-a nije završena kako je prvobitno planirano, donesena je izmjena postojeće Odluke kojom su ažurirana imena predstavnika u AFCOS mreži, umjesto donošenja novog zakonskog akta koji jasno definiše institucije koje čine Savjetodavni odbor. Ovaj pristup se ne smatra efikasnim jer povećava potrebu za periodičnim prilagođavanjem, čime se sprečava prepoznavanje uloge i značaja svake institucije u AFCOS mreži. Naprotiv, povećanje vlasništva i posvećenosti doprinijelo bi poboljšanju institucionalne saradnje uz istovremeno jačanje međuinstitucionalne saradnje uvođenjem normativnog akta koji jasno imenuje nadležna tijela, opisuje njihovu ulogu i utvrđuje njihove odgovornosti.

**Operativni cilj 2** pokazao je značajan napredak u implementaciji, jer je prema raspoloživoj dokumentaciji do kraja Strategije završeno devet (9) od jedanaest (11) aktivnosti. Takođe treba istaći da je navedeni cilj sadržavao najveći broj aktivnosti, od kojih je većina bila usmjerena na unapređenje rada institucija koji čine Strukturu prijavljivanja nepravilnosti.



Activities implementation rate – Operational Objective 2

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

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

**Jedna aktivnost koja nije realizovana odnosila se na provođenje analize rizika u oblasti nepravilnosti i prevara u upravljanju i korišćenju sredstava iz IPA programa, po razvijenoj metodologiji analize rizika**. Prema informacijama prikupljenim tokom evaluacije, analize procjene rizika su se odvijale u programskom periodu IPA II. Međutim, ove analiz rizika su se fokusirale na identifikaciju i rješavanje sistemskih rizika. **Postepeno usvajanje metodologije rizika koja je razvijena u vezi sa prevarama i njeno uvrštavanje u procedure strukture sistema upravljanja i kontorle IPA-om trebalo bi da bude prioritet u narednom periodu,** jer se smatra dobrom praksom u prevenciji prevara i formulisanju politike protiv prevara unutar država članice EU.

S druge strane, aktivnost **koja je djelimično realizovana** odnosila se na usvajanje procedura za poboljšanje:

**a) komunikacija između tijela AFCOS sistema i**

**b) jačanje svijesti javnosti o slučajevima utvrđenih nepravilnosti i sumnje ili utvrđene prevare.**

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

 

Raising the public’s awareness on fraud – Leaflet images

**Međutim, evaluacija je pokazala da su ove akcije, iako su bile korisne, bile rijetke i nisu integrisane u inkluzivan i sistemski pristup, budući da komunikaciona strategija nije razvijena kako je prvobitno osmišljena. Primena sistemske strategije podizanja svijesti o prevarama je uobičajena praksa utemeljene dodatne vrednosti za borbu protiv prevara i efektivnu zaštitu zajedničkih vrednosti EU.**

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

Activities implementation rate - Operational Objective 3

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

Preciznije:

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

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

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

Da zaključimo, Strategija je uspješno implementirana u zadovoljavajućem stepenu, posebno u pogledu aktivnosti koje su u najvećoj mjeri zavisile od marljivosti i posvećenosti AFCOS kancelarije i koje su fokusirane na operativno unapređenje i izgradnju kapaciteta. Međutim, postoji značajan prostor za poboljšanje u isporuci željenih rezultata s najvećim uspjehom.

**Nalaz 7: Blagovremena implementacija aktivnosti Strategije je ostvarena u značajnoj mjeri.**

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

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

Što se Operativnog cilja 3 tiče, s obzirom da se prve dvije godine Strategije poklapaju s izbijanjem pandemije, provođenje predviđene obuke u to vrijeme nije bilo moguće. Istovremeno, prema informacijama datim tokom intervjua, potrebna infrastruktura, tehnički resursi i kapaciteti nisu bili dostupni za održavanje seminara online. Shodno tome, implementacija obuke je pokazala značajna kašnjenja.

**Nalaz 8: Očekivani pravni osnov neophodan za potpuno funkcionalan AFCOS sistem u Crnoj Gori nije uspostavljen tokom perioda važenja Strategije.**

Predviđeno uspostavljanje pravnog osnova za efikasno funkcionisanje AFCOS sistema, a samim tim i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori, nije realizovano u vremenskom okviru Strategije (Mjera 1.1).

Najznačajnija mjera u okviru Operativnog cilja 1 je donošenje zakonske osnove za prepoznavanje i potpuno funkcionisanje AFCOS sistema i za što efikasniju zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori, što je podrazumijevalo dvije aktivnosti:

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

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

Očekivalo se da će usvajanje izmjena i dopuna zakona učvrstiti značaj zaštite EU fondova u nacionalnom zakonskom okviru, a istovremeno označiti institucionalnu ulogu kancelarije AFCOS i sistema AFCOS, čime će se povećati njegova vidljivost/prepoznatljivost. Iako je sadržaj izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti labavo definisan u Strategiji i njenom inicijalnom Akcionom planu, u Izvještaju o monitoringu 2020 – 2021. Uvršten je kratak opis koji potkrepljuje značaj planirane aktivnosti. Obrazloženje je bilo da se zaštita fondova EU mora tretirati sa jednakom važnosti, rigoroznošću i temeljnošću kao i nacionalnim fondovima, posebno s obzirom na to da bi povraćaj neuredno plaćenih rashoda proizašao iz državnog budžeta.

Prijedlog izmjena i dopuna dostavljen je 2019. godine u predviđenom roku prema početnom akcionom planu Strategije. Međutim, prema Izvještaju o monitoringu za 2020. – 2021. aktivnost nije sprovedena u tom vremenskom roku i stoga je uključena u Akcioni plan za 2022. godinu. Vremenski period važenja Strategije je istekao, a nisu izvršene izmjene zakonodavne osnove. Kao rezultat toga, Uredba kojom se reguliše institucionalni okvir crnogorskog AFCOS sistema, kao dio pratećih podzakonskih akata, takođe nije usvojena u okviru Strategije. Prema informacijama prikupljenim tokom terenskih posjeta i intervjua s glavnim korisnikom, ovaj nedostatak je uglavnom uzrokovan nedavnom nestabilnom političkom klimom u zemlji, uz kontinuirane promjene u vladi i posljedičnim kašnjenjima u zakonodavnim procedurama i napretkom administrativnih reformi (vidi i Nalaz 12).

**Nalaz 9: Potpisivanje protokola o bilateralnoj saradnji kao prvi korak ka uspostavljanju efikasnog mehanizma koordinacije, sa visokokvalitetnim partnerstvima i dubljom međuinstitucionalnom saradnjom, još uvijek nije kompletno realizovan.**

Kako nisu završene Izmjene Zakona, i donošena Uredba u institucionalnom okviru za funkcionisanje AFCOS sistema u Crnoj Gori, ni predviđeno jačanje međuinstitucionalne saradnje nije ostvareno kako se očekivalo, a ovo se posebno ogleda u stepenu realizacije mjere 1.3. koja je uključivala potpisivanje tri (3) protokola o saradnji između kancelarije AFCOS-a (tačnije Ministarstva finansija), i odabranih tijela AFCOS mreže (Revizorsko tijelo, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Državno tužilaštvo), kao dobra praksa koju su usvojile i druge susjedne zemlje. Do kraja referentnog perioda mjera je djelimično implementirana. Nadovezujući se na postojeće sporazume o međuinstitucionalnoj saradnji, potpisan je jedan protokol između Minitarstva finansija i Revizorskog tijela, dok druga dva sporazuma nisu materijalizovana kako je planirano. Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2023. godine zaključilo drugi protokol kojim se ukazuje da se, ne bez zastoja, napreduje saradnja među institucijama u zajednički dogovorenim oblastima, od zajedničkog interesa.

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

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

**Nalaz 10: Uvođenje novih alata i procedura značajno je poboljšalo operativni okvir sistema upravljanja nepravilnostima, međutim, postignuti napredak se ne odražava u broju prijavljenih slučajeva.**

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

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

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

 Istovremeno, kao što je ranije istaknuto u analizi 5. nalaza, mnogi ključni akteri prepoznaju Strategiju kao umjereno važnu za njihove institucije i prvenstveno važnu za AFCOS kancelariju. Ova zapažanja, zajedno s činjenicom da je veliki broj zaposlenih u upravljačkoj strukturi IPA-e nedavno imenovan ili premješten, pokazatelji su da bi se daljnje inicijative za podizanje svijesti o prevarama mogle pokazati izuzetno korisnim u uspostavljanju jake kulture borbe protiv prevara unutar AFCOS sistema, što bi zauzvrat moglo doprinijeti povećanju broja otkrivenih i prijavljenih nepravilnosti i slučajeva prevara. Osim toga, očekuje se da će dublja međuinstitucionalna saradnja između institucija za upravljanje IPA-om i članova AFCOS mreže produbiti razumijevanje samih IPA institucija o pravnim pitanjima i praktičnim aspektima prakse otkrivanja, krivičnog gonjenja i sankcionisanja, što bi moglo povećati nivo profesionalnog povjerenja, što takođe dovodi do većeg broja prijavljenih nepravilnosti i slučajeva prevare.

**Nalaz 11: Uveden je sistemski pristup u izvođenju obuka. Međutim, treba ojačati saradnju između Kancelarije AFCOS i Uprave za kadrove Crne Gore (HRMA).**

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

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

Evaluacionii tim smatra da jačanje saradnje između dvije institucije u planiranju, osmišljavanju i sprovođenju aktivnosti obuka iz oblasti upravljanja nepravilnostima i borbe protiv prevara treba da bude prioritet u narednom periodu. Kombinacija operativne ekspertize AFCOS kancelarije uz horizontalnu nadležnost Uprave za kadrove u oblasti obuka ima potencijal da stvori višestruke efekte prelivanja u oblastima jačanja administrativnih kapaciteta AFCOS sistema, povećanja vidljivosti AFCOS mreže i podizanje svijesti javnog sektora o važnosti zaštite finansijskih interesa EU. Prvi korak za premošćavanje postojećeg jaza i jačanje međuinstitucionalne sinergije bilo bi uspostavljanje redovnog kanala komunikacije između dvije institucije i sertificikovanje osoblja AFCOS kancelarije kao stručnjaka i trenera za borbu protiv prevara i nepravilnosti.

 **Nalaz 12: Politička nestabilnost u kombinaciji sa velikom fluktuacijom zaposlenih u crnogorskoj javnoj upravi značajno je narušila dosljednu implementaciju Strategije, istovremeno ometajući njene potencijalne pozitivne „efekte prelivanja“.**

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

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

Nedostatak snažne i strukturirane političke podrške može značajno uticati na stepen posvećenosti i sposobnosti da se efikasno osmisle i implementiraju strateške reforme i političke inicijative. Ovo je posebno došlo do izražaja u vezi sa aktivnošću 1.1 Strategije 2019 – 2022. i nemogućnošću da se pristupi usvajanju pravnog osnova za funkcionisanje AFCOS sistema i zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori, kroz blagovremenu izmjenu Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u periodu važenja Strategije.

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

Pored toga, visoka stopa interne mobilnosti uočena u crnogorskoj javnoj upravi, a posebno u institucijama za upravljanje IPA-om, predstavlja još jedan uslov koji onemogućuje uspostavljanje operativne stabilnosti i institucionalnog kontinuiteta. To je postalo izuzetno evidentno tokom intervjua, posebno sa predstavnicima IPA institucija, koji su nedavno imenovani ili premješteni na svoju sadašnju funkciju, uključujući u većini slučajeva službenike za nepravilnosti koji su učestvovali. Kombinacija velikog broja novopridošlih koji sistematski ulaze u IPA strukturu i ostaju na istoj poziciji u prosjeku od 2 do 5 godina u prosjeku, uz česte promjene u višoj hijerarhiji, ograničava ubiranje koristi u izgradnji institucionalnog znanja, operativnih kapaciteta i održivu efikasnost.

**Nalaz 13: Kontinuirana marljivost i posvećenost AFCOS kancelarije istaknuti su kao odlučujući faktor koji omogućava realizaciju aktivnosti i nakon završetka perioda implementacije.**

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

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

Takođe treba istaći da je i nakon završetka Strategije i tokom sprovođenja evaluacije, AFCOS kancelarija nastavila sa svim naporima da zaključi aktivnosti koje nisu završene. Kao rezultat toga, donesena je izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u prvom kvartalu 2023. godine, doneta Uredba kojom se uređuje institucionalni okvir za funkcionisanje sistema za borbu protiv prevara i nepravilnosti u Crnoj Gori (u okviru sveobuhvatne Uredbe o IPA III), drugi protokol o saradnji je potpisan sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, a obuke koje nisu realizovane, realizuju se kroz Twining Light projekat „Unapređenje kapaciteta organa AFCOS sistema u oblasti upravljanja nepravilnostima“. **Dakle, većina mjera i aktivnosti Strategije je u ovom trenutku završena, protežući se do stope završenosti od 90%, na taj način postavljajući čvrste temelje za budućnost.**

**4.3 EU dodata vrijednost**

S obzirom na strateški cilj zemlje da postane država članica EU, nalazi evaluacije su predstavljeni i analizirani kroz prizmu strateške dodate vrijednosti za podršku pristupanju EU, kao i njen doprinos razvoju neophodnih uslova za efikasnu zaštitu EU finansijskih interesa u Crnoj Gori.

**Nalaz 14: Strategija je osmišljena uzimajući u obzir nacionalne prioritete u pravcu pristupanja EU i dala je značajan doprinos u postavljanju čvrstog temelja za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori.**

Osnovna svrha Strategije bila je osigurati visok kvalitet efikasne zaštite finansijskih interesa EU, u istoj mjeri kao i zaštita vlastitih resursa, kroz koordinirano sprovođenje aktivnosti na uspostavljanju snažnog relevantnog normativnog, institucionalnog i operativnog okvira. Evaluacija je pokazala da je logika intervencije Strategije zaista zasnovana na razumijevanju i principu da efikasna zaštita finansijskih interesa EU, kao dio šireg kompendijuma nacionalnih strateških prioriteta u okviru reformske agende na putu pridruživanja EU zahtijeva i a) adekvatni pravni i regulatorni okvir zajedno sa b) skupom aktivnosti koje se odnose na povećanje operativne efektivnosti i administrativnih kapaciteta. Nadalje, istaknuto je da je Strategija obuhvatila svaku fazu ciklusa borbe protiv prevara i uključila sve glavne prioritetne oblasti identifikovane u Smjernicama EU o nacionalnim strategijama borbe protiv prevara, odnosno prevenciju, otkrivanje, upravljanje, izvještavanje, uključujući naknadni oporavak sredstava i sankcije i koordinacija politike. U okviru ovog okvira, relativno su definisana tri (3) operativna cilja i identifikovano je dvadeset (20) aktivnosti, klasifikovanih u sledeće četiri ključne tematske oblasti i) jačanje pravnog i institucionalnog okvira, ii) promovisanje međuinstitucionalne saradnje, iii) unaprijeđenje procesa i razvoj operativnih alata i iv) izgradnju kapaciteta kroz obuku.

Tokom perioda trajanja Strategije, uspješno je implementiran niz isprepletenih aktivnosti s ciljem jačanja institucionalnih kapaciteta unutar strukture upravljanja IPA-om, a ostvareni su i opipljivi rezultati u vezi sa inicijativama za izgradnju kapaciteta i obukom. Zahvaljujući kontinuiranoj snažnoj posvećenosti AFCOS Kancelarije, nakon okončanja Strategije, ostvareno je usvajanje zakonodavnih inicijativa za uspostavljanje potpuno funkcionalnog AFCOS sistema i dodatno intenzivirani napori za unapređenje međuinstitucionalne saradnje. Dostavljeni rezultati služe kao dokaz napretka ostvarenog u ključnim tematskim oblastima institucionalnog/pravnog okvira, međuinstitucionalne saradnje, operativne efikasnosti strukture za prijavljivanje nepravilnosti i poboljšanih administrativnih kapaciteta nadležnih aktera, čineći Crnu Goru korak bliže ka pridruživanju EU, kroz dodavanje institucionalnih i operativnih blokova u procesu ispunjavanja zahtjeva EU, u okviru Poglavlja 32. Predpristupnog okvirnog sporazuma.

Takođe, dodatno se ističe značaj Strategije, kroz njeno dosljedno uvažavanje u godišnjim izvještajima Evropske komisije za sistematsko praćenje napretka ukupnih reformi koje se sprovode u Crnoj Gori ka pridruživanju EU. Tačnije, u svakom godišnjem izvještaju navode se:

|  |  |
| --- | --- |
| **2019** Izvještaj EK o napretku CG[[6]](#footnote-6) | „Treba usvojiti nacionalnu strategiju za borbu protiv prevara 2019-2022 kako bi se pružila strateška osnova za poboljšanje kapaciteta nacionalne službe za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) i cjelokupnog funkcionisanja AFCOS mreže.” |
| **2020** Izvještaj EK o napretku CG [[7]](#footnote-7) | „Nacionalna strategija za borbu protiv prevara 2019-2022 usvojena je u maju 2019“. |
| **2021** Izvještaj EK o napretku CG [[8]](#footnote-8) | „Strategija pruža osnovu za unapređenje kapaciteta nacionalne službe za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) i funkcionisanja AFCOS mreže.” |
| **2022** Izvještaj EK o napretku CG [[9]](#footnote-9) | “Nacionalna služba za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) osigurava implementaciju nacionalne strategije za borbu protiv prevara 2019-2022, koja pruža osnovu za unapređenje kapaciteta nacionalne službe za koordinaciju borbe protiv prevara i funkcionisanje AFCOS mreže.” |

Štaviše, evaluacija je pokazala da se čini da ključni akteri dijele slično uvjerenje, kao što se pokazalo tokom intervjua koji su održani i kvalitativne analize odgovora datih u upitnicima. Tačnije, učesnici prepoznaju doprinos Strategije u unapređenju nivoa nacionalne saradnje u oblasti upravljanja nepravilnostima kao nacionalni cilj, posebno imajući u vidu procjenu potreba članova AFCOS sistema, koja je sprovedena u fazi programiranja. Prepoznat je i doprinos Strategije u intenziviranju napora u različitim prioritetnim oblastima prevencije, otkrivanja i krivičnog gonjenja, uz naglašenu činjenicu da je članstvo u EU nacionalni prioritet Crne Gore.

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

# **5. Zaključci**

Na osnovu lekcija iz prethodne Strategije implementirane tokom perioda od 2015. do 2017. godine, Crna Gora je osmislila, izgradila, u saradnji sa spoljnim ekspertima, i nakon toga implementirala, sveobuhvatnu Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU, u kontekstu pretpristupnih pregovora, i u skladu sa odredbama Poglavlja 32.

Kako bi se postigao cilj uspostavljanja snažnog pravnog okvira u ovim oblastima između 2019. i 2022. godine, obezbijediće se podrška međuinstitucionalnoj saradnji i jačanju operativnih sposobnosti nacionalnih učesnika.

Strategija je formirala okvir politike izrađen u skladu sa Smjernicama EU sa jasnim ciljevima i ciljevima praćenim sveobuhvatnim sistemom upravljanja. Zasnovan na strukturnom/sistemskom pristupu, ovaj ambiciozni dokument pokrio je svaki aspekt ciklusa borbe protiv prevara i doprinio primjeni predviđene teorije promjene, kroz uvođenje sistematskog procesa strateškog planiranja.

U tom pravcu, snažna posvećenost AFCOS kancelarije tokom vremenskog perioda trajanja Strategije bila je odlučujući faktor. Kancelarija AFCOS je uvjerljivo odgovorila na novonastale prijetnje iz vanjskog okruženja kao što je pandemija COVID-19 (ne uvijek bez odlaganja), preuzela je vlasništvo nad procesom i dosljedno izvršavala zahtjevne zadatke koordinacije, implementacije i izvještavanja. Štaviše, uspjela je mobilizirati fondove EU za podršku implementaciji relevantnih mjera i aktivnosti.

Međutim, političke turbulencije su potkopale usvajanje ključnih zakonodavnih inicijativa kako je prvobitno bilo predviđeno. Nepostojanje konkretnog regulatornog okvira predstavljalo je veliki zastoj i za dalje promovisanje međuinstitucionalne saradnje stvarajući nejasnoće oko uloge i nadležnosti AFCOS kancelarije u okviru AFCOS sistema. Štaviše, ograničena vidljivost, nizak nivo angažmana ključnih aktera, zajedno sa značajno diferenciranim percepcijama o važnosti Strategije i ključnih koncepata oko nje, dodatno naglašeni velikom fluktuacijom službenika, nisu omogućili potpunu operacionalizaciju AFCOS sistema u Crnoj Gori. Broj prijavljenih nepravilnosti i dalje je izuzetno nizak, dok OLAF-u nije prijavljen nijedan slučaj prevare bez obzira na uvođenje standardiziranih procedura i novih digitalnih alata. U tom pravcu, procjena je identifikovala sljedeće oblasti/pitanja kao teme koje je potrebno dalje razraditi i unaprijediti u okviru Strategije 2024 – 2027:

* Potrebna je jača politička podrška za usvajanje preostalih regulatornih inicijativa neophodnih za uspostavljanje čvrste osnove za AFCOS kancelariju i promovisanje njene uloge kao ključnog mehanizma za koordinaciju borbe protiv prevara i kao sastavnog dijela IPA strukture.
* Ojačati učešće zainteresovanih strana u svakoj fazi ciklusa izrade strateškog dokumenta (konsultacije, izrada, implementacija, evaluacija).
* Osmisliti i implementirati sveobuhvatnu komunikacijsku kampanju kao dio sljedeće strategije kako bi se povećala vidljivost i stvorilo zajedničko razumijevanje o njenoj važnosti.
* Uvesti sistem indikatora za mjerenje učinaka i rezultata (po aktivnosti i operativnim ciljevima naizmjenično) i opredijeliti sredstva budžetiranja tokom izrade.
* Promovisati sinergiju među nadležnim institucijama na nacionalnom nivou kako bi se definisao prilagođeniji pristup potrebama ključnih ciljnih grupa u oblasti obuke za borbu protiv prevara i izbjeglo dupliranje poslova.
* Razviti standardni obrazac (projektni plan) kako bi se jasno definisao obim, očekivani rezultati i ishodi svake predviđene aktivnosti i dodijelile uloge i odgovornosti stranama uključenim u njihovu implementaciju.

Ipak, i pored činjenice da se implementacija suočila sa značajnim izazovima, Crna Gora je izvukla značajne koristi od implementacije Strategije i uspjela da postavi ključne elemente za uspostavljanje modernog okvira za upravljanje nepravilnostima i borbu protiv prevara na nacionalnom nivou. Strategija 2019-2022 pokazuje zadovoljavajuću stopu implementacije (70% predviđenih aktivnosti je završeno do kraja 2022.) što je omogućilo zemlji da uvede niz intervencija i pruži opipljive rezultate u pogledu operativnog stuba AFCOS sistema, uveo je sistemski (ali još uvijek fragmentiran) pristup u izvođenju obuka i otvorio put za institucionalizaciju međuinstitucionalne saradnje kroz bilateralne sporazume. Među njima, ažurirane Smjernice o upravljanju nepravilnostima, izmjena i dopuna Priručnika o procedurama za institucije koje se bave upravljanjem IPA-om, pristup IMS-u za prijavljivanje nepravilnosti i same obuke bile su one koje su imale najveću dodanu vrijednost.

Očekuje se da će solidna osnova postavljena tokom perioda implementacije 2019-2022 značajno doprinijeti procesu planiranja i implementacije nove Strategije za period 2024-2027.

Da sumiramo:

* Zasnovano na sistemskom pristupu, Strategija 2019 – 2022 obuhvatila je svaki aspekt ciklusa borbe protiv prevara, sa ciljem uspostavljanja čvrstog pravnog okvira, promovisanja međuinstitucionalne saradnje i jačanja operativnih kapaciteta u okviru crnogorskog AFCOS sistema.
* AFCOS kancelarija je pokazala snažnu posvećenost, preuzela vlasništvo nad procesom i dosljedno ispunjavala zahtjevne zadatke koordinacije, implementacije i izvještavanja tokom perioda trajanja Strategije.
* Tokom implementacije Strategije, političke turbulencije su ugrozile usvajanje ključnih zakonodavnih inicijativa, što je zauzvrat narušilo promociju međuinstitucionalne saradnje, dok ograničena vidljivost, uz nizak nivo angažmana ključnih aktera, dodatno pojačana odlivom visoko-rukovodnog kadra, nije omogućila potpunu operacionalizaciju AFCOS sistema u Crnoj Gori.
* Uprkos značajnim izazovima sa kojima se suočava, Crna Gora je ostvarila značajne koristi od implementacije Strategije i uspjela da postavi ključne elemente za uspostavljanje modernog okvira za upravljanje nepravilnostima i borbu protiv prevara. Postignuta je zadovoljavajuća stopa implementacije Strategije i ostvareni su opipljivi rezultati posebno u pogledu operativnog stuba AFCOS sistema.
* Iako ima prostora za poboljšanje i potrebne su dalje inicijative, postavljena je čvrsta osnova i očekuje se da će značajno doprinijeti procesu planiranja i implementacije nove Strategije za period 2024 – 2027

**6. Preporuke za novu Strategiju 2024 – 2027**

Uzimajući u obzir nalaze evaluacije, izvedene zaključke, uz praktična razmatranja, tim za evaluaciju preporučuje sljedeće za izradu, planiranje i implementaciju nove crnogorske Nacionalne strategije za borbu protiv prevara za period 2024 – 2027. godinu:

1. Smjernice za razvoj nacionalnih strategija za borbu protiv prevara i praktične korake ka izradi Nacionalne strategije za borbu protiv prevara koje je razvio OLAF treba konsultovati za izradu nove strategije. Iako smjernice i radni dokument nisu obavezni za države članice ili zemlje pristupnice, oni odražavaju dobru praksu i rezultat su zajedničkog radnog procesa koji uključuje stručnjake iz država članica, OLAF-a i Evropske komisije iz službi odgovornih za evropske strukturne i Investicione fondove (ESIF). Naglasak treba staviti na pripremnu fazu, tokom kojih se vrši mapiranje trenutne situacije u zemlji u vezi sa postojećim mjerama protiv prevara s obzirom na sve faze ciklusa borbe protiv prevara, zajedno sa sveobuhvatnom procjenom rizika od prevara, sa ciljem da se osigura osnova za izgradnju čvrste strategije.
2. Osmišljavanje i implementacija Strategije imaće značajnu korist od usvajanja jasnije i konkretnije teorije promjene. Teorija promjene predstavlja prezentaciju kako i zašto će složeni proces promjene uspjeti da pruži očekivane rezultate, pod određenim okolnostima. Temeljne komponente teorije promjene su neophodni resursi i inputi, željeni ishodi, analiza ključnih učesnika, aktivnosti koje će dovesti do ishoda, uzročno-posljedični odnosi između ishoda i aktivnosti, indikatori i temeljno obrazloženje. Formulisanje i usvajanje teorije promjene za naredni period omogućiće više specifičnosti u vezi sa ciljevima, mjerama i aktivnostima, adekvatnim resursima i omogućavajućim uslovima prilikom izrade nove Strategije, kao i jasan okvir za provjeru prekretnica i održavanje kursa tokom praćenja i implementacije.
3. Kontinuitet u strateškoj orijentaciji takođe treba da bude prioritet nadgradnjom na ono što je već postignuto i prikupljanjem naučenih lekcija. Tokom procesa dizajniranja i identifikacije potencijalnih aktivnosti za novu strategiju, posebnu pažnju treba posvetiti inicijalno uključivanju svih aktivnosti koje nisu završene ili su djelimično sprovedene tokom perioda 2019 – 2022. Nadalje, nova Strategija mora se nadovezati na ono što je već postignuto, kroz definisanje neophodnih narednih koraka u svakoj identifikovanoj prioritetnoj oblasti, uz istovremeno rješavanje postojećih i potencijalnih budućih izazova i maksimalno iskorištavanje dostupnih mogućnosti.
4. Adekvatan i sveobuhvatan skup “SMART” indikatora rezultata i ishoda mora biti komponenta nove Strategije. Uspostavljanje adekvatnog i sveobuhvatnog skupa indikatora rezultata i ishoda je neophodan preduslov za pravilan dizajn, implementaciju, praćenje i evaluaciju Strategije. U tom cilju date su korisne smjernice u okviru Metodologije za razvoj politike, izradu i praćenje strateških planskih dokumenata koju je donio Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore. Dokumentovanje rezultata sastoji se od mjerenja šta je tačno isporučeno kroz implementaciju aktivnosti, dok rezultati predstavljaju očekivani rezultat, obično u vidu promjene koja se dogodila i koja je direktno povezana sa sprovedenom aktivnošću. Indikatori rezultata su povezani sa sprovedenim aktivnostima, a indikatori ishoda su u korelaciji sa ciljevima Strategije. Bez obzira na konačan set indikatora koji je uspostavljen, svi odabrani indikatori moraju biti SMART:
* Specifičan,
* mjerljivo,
* Ostvarljivo,
* Relevantne i
* Vremenski ograničeni. Što se tiče indikatora ishoda, posebna pažnja se mora posvetiti identifikaciji i osiguranju adekvatnih i dostupnih izvora podataka, koji mogu biti ili postojeći skupovi podataka, npr. Zavod za statistiku Crne Gore, NAO AMD Godišnji izvještaji o napretku, itd. i/ili planirane intervencije u tu svrhu, kao što su istraživanja, kako bi se tačno definisale osnovne i krajnje vrijednosti.

1. Usvajanje mjera za jačanje međuinstitucionalne saradnje u svakoj fazi ciklusa Strategije (konsultacije, izrada, implementacija, praćenje, evaluacija) kao ključni element uspjeha. Evaluacija je pokazala da postoji mnogo prostora za unapređenje u oblasti međuinstitucionalne saradnje, kako kroz promovisanje i usvajanje efikasnih formalnih i neformalnih mehanizama i praksi saradnje. Usvajanje mjera kao što su identifikacija potreba zainteresovanih strana tokom procesa kreiranja i načina na koji se one mogu zadovoljiti kroz implementaciju Strategije, kako u okviru aktivnosti tako i potencijalnih oblika i oblasti saradnje, njihovo uključivanje u sve faze Strategije opisivanjem mogućih oblika djelovanja sa njihovog kraja, uspostavljanje formalnih i neformalnih kanala komunikacije, uz aktivno korištenje njihovih povratnih informacija, moglo bi ojačati nivo angažmana, posvećenosti i participacije tokom čitavog toka Strategije.
2. Promovisanje sinergije sa institucijama i usvajanje najboljih praksi na nacionalnom nivou. Tokom intervjua identifikovane su dobre prakse koje prate članovi AFCOS sistema (npr. baner na sajtu crnogorske Agencije za sprečavanje korupcije, na temu „prijavu korupciju“), koje bi se mogle dalje istražiti i možda usvojiti u okviru nove Strategije, dok istovremeno neguje efektivna partnerstva. Pored toga, još jedan nalaz evaluacije je da postoji prostor za unapređenje saradnje u oblasti obuke, odnosno sa crnogorskom Upravom za kadrove, kako bi se promovisao prilagođeniji pristup potrebama ključnih ciljnih grupa u oblasti borbe protiv prevara, izbjegavanje dupliciranja obuka i jačanje sinergije, uzimajući u obzir relevantne nalaze evaluacije.
3. Implementirati aktivnosti za podsticanje vidljivosti AFCOS kancelarije i promovisati stvaranje zajedničkog razumijevanja o važnosti Nacionalne strategije za borbu protiv prevara. Nalazi i zaključci evaluacije ukazuju na slabu vidljivost i svijest kada je riječ o ulozi AFCOS kancelarije i njene odgovornosti, zajedno sa sveobuhvatnim doprinosom Strategije u zaštiti najboljih interesa zemlje u okviru procesa pristupanja EU. U tom cilju, visoko se preporučuje osmišljavanje i implementacija sveobuhvatne komunikacijske strategije i kampanje kao dijela sljedeće strategije, kako unutar javne uprave, tako i u pogledu svijesti javnosti o prevarama. U okviru ovog okvira, trebalo bi uvesti odredbe za formalno učešće AFCOS kancelarije na godišnjem sastanku Nadzornog odbora za IPA III, kako bi se poboljšala njena vidljivost kao nacionalnog stručnjaka za koordinaciju protiv prevara i uspostavio godišnji mehanizam za izvještavanje na visokom nivou o glavnim dešavanjima u vezi sa upravljanjem nepravilnostima tokom programskog perioda IPA III.
4. Investiranje u izgradnju kapaciteta ljudskih resursa IPA upravljačke strukture. Velika fluktuacija kadrova u IPA sistemu identifikovana je kao glavno usko grlo sa ozbiljnim reperkusijama na kontinuitet rada IPA sistema u Crnoj Gori. Uvođenje specifičnih mjera za povećanje kako privlačenja tako i zadržavanja kvalifikovanog osoblja smatra se neophodnim za efikasnu zaštitu fondova EU na srednji i dugi rok.
5. Razvoj standardizovanih obrazaca (standardizovanog dokumenta) sa jasnim definicijama obima, očekivanim ishodima i rezultatima svake predviđene aktivnosti, jasno dodjeljivanje uloga i odgovornosti uključenim stranama, je još jedna mjera koja bi doprinijela specifičnosti aktivnostima strategije, a istovremeno olakšala implementaciju i proces praćenja.
1. Declaration of the Eu-Western Balkans Summit, Thessaloniki, June 21, 2003 [↑](#footnote-ref-1)
2. COMMISSION REGULATION (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA I); Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II) [↑](#footnote-ref-2)
3. Official Gazette No. 33/11; Government Gazette No. 50/15, 39/16 and 33/18 [↑](#footnote-ref-3)
4. Official Gazette No. 04/18 [↑](#footnote-ref-4)
5. Official Gazette No. 60/13 [↑](#footnote-ref-5)
6. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2019 Report (29.5.2019)

[file:///C:/Users/ttsisou/Desktop/MONTENEGRO/EVALUATION/EC%20Annual%20Reports/Montenegro%20Report%202019.pdf](file:///C%3A/Users/ttsisou/Desktop/MONTENEGRO/EVALUATION/EC%20Annual%20Reports/Montenegro%20Report%202019.pdf) [↑](#footnote-ref-6)
7. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2020 Report (6.10.2020)

[file:///C:/Users/ttsisou/Desktop/MONTENEGRO/EVALUATION/EC%20Annual%20Reports/Montenegro%20Report%202020.pdf](file:///C%3A/Users/ttsisou/Desktop/MONTENEGRO/EVALUATION/EC%20Annual%20Reports/Montenegro%20Report%202020.pdf) [↑](#footnote-ref-7)
8. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2021 Report (19.10.2021)

<https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Montenegro%202021%20report.PDF> [↑](#footnote-ref-8)
9. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2022 Report (12.10.2022)

<https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf> [↑](#footnote-ref-9)