

**НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА  
БОРБА ПРОТИВ ИЗМАМА ЗА  
ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ  
ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА  
УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА  
МАКЕДОНИЈА 2019 - 2022 ГОДИНА**

- работна верзија -



МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ

## Содржина

Листа на кратенки.....	3
1. Вовед.....	6
1.1. Правна рамка.....	7
1.1.1. Регулатива на ЕУ.....	7
1.1.2. Национално законодавство.....	8
1.1.3. Поврзани стратегии и програми.....	9
1.2. Институционална рамка.....	12
1.3. Цел на Стратегијата.....	15
1.4. Методологија.....	16
2. Моментална ситуација и проценка на ризик од измами.....	18
2.1. Моментална ситуација.....	18
2.2. Проценка на ризик.....	20
3. Приоритетни области и цели.....	23
3.1. <i>ОБЛАСТ: Правна и институционална рамка</i> .....	25
3.1.1. Тековна анализа.....	25
3.1.2. Цели и мерки.....	26
3.2. <i>ОБЛАСТ: Превенција од измами</i> .....	29
3.2.1. Тековна анализа.....	29
3.2.2. Цели и мерки.....	31
3.3. <i>ОБЛАСТ: Откривање на измами</i> .....	34
3.3.1. Тековна анализа.....	34
3.3.2. Цели и мерки.....	36
3.4. <i>ОБЛАСТ: Истрага на измами и гонење</i> .....	39

3.4.1.	Тековна анализа.....	39
3.4.2.	Цели и мерки.....	42
3.5.	Област: Поврат на средства и санкции .....	43
3.5.1.	Тековна анализа.....	43
3.5.2.	Цели и мерки.....	44
4.	Акциски план за спроведување на стратегијата.....	46
5.	Мониторинг и евалуација на спроведувањето на стратегијата .....	46
	АНЕКС 1 - Акциски план (документ во ексел) .....	49
	АНЕКС 2 - Поимник .....	49
	АНЕКС 3 - Национално законодавство .....	52

*Листа на кратенки*

АФКОС	Служба за координација на борба против измами
ГД	Генерален директорат
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупција
ДЕУ	Делегација на Европска унија
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска Унија
ИМС	Систем за управување со неправилности
ИНТЕРПОЛ	Меѓународна полициска организација
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИПАРД	Инструмент за претпристапна помош за рурален развој
ИПАРД Агенција	Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој
ЈВФК	Јавна внатрешна финансиска контрола
МВР	Министерство за внатрешни работи
МП	Министерство за правда
НАФС	Национална стратегија за борба против измами
НАО	Национален координатор за авторизација
НИПАК	Национален ИПА координатор
НПАА	Национална програма за усвојување на правото на ЕУ
ОЛАФ	Европска агенција за борба против измами
ОС	Оперативна структура
ОЈО	Основно јавно обвинителство
РОС	Раководител на оперативна структура
РТ	Ревизорско тело за ревизија на ИПА



РЈА	Реформа за јавната администрација
ЦФЦД	Сектор за Централно финансирање и склучување на договори
ТУ	Тело за управување
УС	Управувачка структура
УФП	Управа за финансиска полиција
УЈП	Управа за јавни приходи
ЦУ	Царинска управа

## Резиме на Стратегијата

Првото поглавје од Стратегијата - Вовед се однесува на целта и потребата од развивање на Националната стратегија за борба против измами. Истото ги вклучува:

- Правната рамка која се однесува на ЕУ и националното законодавство, која го дефинира опфатот на Стратегијата во согласност со главните национални приоритети во врска со борбата против измама, корупција или било какви нелегални активности. Покрај тоа, содржи и други меѓусебно поврзани стратегии и програми;
- Институционалната рамка која дава преглед за воспоставениот систем на управување со ИПА фондовите и функционирањето на АФКОС и АФКОС мрежата во Република Македонија;
- Целта на стратегијата и придобивките за земјата;
- Методологијата што е користена во процесот на подготовка на Националната стратегија за борба против измами, која ја објаснува основата на која е направена Стратегијата, како што се извори на информации (проценка на ризик, меѓу институционални работни групи, прашалници итн.) и како се добиени информациите.

Второто поглавје на Стратегијата е поврзано со фактичката состојба и проценката на ризикот од измама. Истото дава преглед на системот за управувањето со неправилностите во земјата за време на имплементацијата на фондовите на ЕУ и статистичка анализа што укажува на слабостите во системот. Ова поглавје ги дефинира главните области во кои се идентификувани предностите и слабостите за време на проценката на ситуацијата и се даваат индикации за причините за овие слабости и препораки за развој.

Третото поглавје ги дефинира целите на Стратегијата, што во поширока смисла значи реформа во дефинираните приоритетни области. Целите се поставени за сите нивоа од циклусот за спречување измама: (1) превенција од измама, (2) откривање на измама, (3) истрага и гонење и (4) поврат и санкции. Целите ги претставуваат потребите на земјата, како и придонесуваат за конципирање на патоказот и визијата во борбата против измама. Целите понатаму се преточени во конкретни мерки.

Четвртото поглавје се однесува на Акцискиот план за имплементација на стратегијата каде што е опишана содржината Акцискиот план, како и периодот за ревидирање на истиот.

Петтото поглавје се однесува на следење и евалуација на стратегијата, каде што е објаснето начинот на спроведување на следењето и евалуацијата на стратегијата,

одговорностите на институциите вклучени во овој процес, како и предизвици/ризици во постигнувањето на целите и целокупното спроведување на Стратегијата.

Стратегијата содржи и три Анекси. Анекс 1 се однесува на Акцискиот план за имплементацијана Стратегијата и ги содржи активностите, одговорностите, временската и буџетската рамка, како и индикаторите за спроведување на целите на Стратегијата. Исто така Стратегијата содржи и поимник и законска рамка, соодветно содржани во Анекс 2 и 3 од Стратегијата.

## 1. Вовед

Националната стратегија за борба против измама за заштита на финансиските интереси на Европската унија во Република Македонија 2019 -2022 (во натамошниот текст: „Национална стратегија за борба против измами“) ги прикажува договорените приоритети и активности на надлежните државни органи во областа на заштитата на финансиските интереси на Европската унија во Република Македонија при користењето на фондовите од Европска унија.

Новата повеќегодишна финансиска рамка на ЕУ буџетот што се применува за програмскиот период 2014-2020 година е зајакната во однос на проценка на ризикот, спречување и откривањето на измама.

Изработувањето на Националната стратегија за борба против измами е неопходна со цел да се воспостават ефективни и пропорционални мерки за спречување на измама согласно идентификуваните ризици. Ова ќе обезбеди превземање на неопходните чекори за ефикасна превенција, откривање и санкционирање на измами и неправилности и враќање на неправилно искористени средства од ЕУ, во буџетот на ЕУ.

Вклучувањето на овие мерки за спречување на измама во Националната стратегија за борба против измами е корисно имајќи во предвид дека истата ќе овозможи подобро следење на борбата против измами кои имаат штета на националните и финансиските интереси на ЕУ, како и ќе обезбеди хомогена и ефективна пракса, особено кога структурите за спроведување на фондовите на ЕУ се децентрализирани.

Имајќи ги во предвид стратешките приоритети на Владата на Република Македонија во однос на членство во ЕУ, како и решителна и неселективна борба против организираниот криминал и корупцијата, оваа Стратегија ќе придонесе за постигнување на овие приоритетите на високо ниво.

Стратегијата е подготвена во согласност со преземените обврски во однос на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА), со која се дефинираат условите за усвојување на Стратегијата (НПАА поглавје 32 - Финансиска контрола).

Исто така, целите на Стратегијата ги одразуваат различните извештаи на меѓународните институции и препораките на Европската комисија<sup>1</sup>. Дополнително, во предвид е земен и Финалниот извештај и препораките од Твининг проектот - "Понатамошна поддршка за ефикасно спречување и борба против измами и неправилности на фондовите на ЕУ<sup>2</sup>".

Извештајот за напредок од Европската комисија за 2018 година во делот на Заштитата на финансиските интереси на ЕУ оценува дека: ... "Во однос на усогласувањето со Европското законодавство (acquis), националното законодавство ги содржи главните елементи. Сепак, сè уште треба да се хармонизира и да се подобри националното законодавство со цел да се обезбеди ефикасно функционирање на целокупниот систем за борба против измами. Националната служба за координација на борбата против измами (АФКОС) е потребно да ја зајакне својата клучна координативна улога и е потребно да се воспостави ефикасна АФКОС мрежа. Се уште треба да се изготви и усвои Национална стратегија за борба против измами за заштита на финансиските интереси на ЕУ ... "

Врз основа на направените анализи, како и идентификуваните проблематични области, дефинирани се стратешките цели, како и мерки и активности што треба да ги преземат институциите вклучени во процесите на управување и контрола на фондовите на Европската унија.

## **1.1. Правна рамка**

### **1.1.1. Регулатива на ЕУ**

Член 1 од Регулативата (ЕУ) бр. 231/2014 од 11 март 2014 година на Европскиот парламент и Советот за воспоставување на инструмент за претпристапна помош ("ИПА II Регулатива"), утврдува дека општата цел на Инструментот за Претпристапната помош за периодот од 2014 до 2020 година ("ИПА II") е да ги поддржи земјите корисници наведени во Анекс I од истата во усвојувањето и спроведувањето на политичките, институционалните, правните, административните, социјалните и економските реформи што ги бараат тие земји корисници со цел да се усогласат со вредностите на Унијата и постепено да се усогласат со правилата, стандардите, политиките и практиките на Унијата, со цел членство во Унијата.

Член 7 од Регулативата на Советот (ЕУ) бр. 236/2014 од 11 март 2014 година на Европскиот парламент и на Советот за утврдување на заедничките правила и

<sup>1</sup> Извештај за напредок од Европската Комисија (<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>), SIGMA проценка (<http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>), Ревизорски извештаи од Генералниот Директорат за добрососедство и преговори за проширување, и др.

<sup>2</sup> „Поддршка за ефикасно спречување и борба против измами и неправилности на фондовите на ЕУ "финансиран од ИПА 2011 година.

процедури за спроведување на инструментите на Унијата за финансирање на надворешни активности (Регулатива за заедничко спроведување) бараат Комисијата да преземе соодветни мерки за да обезбеди дека при спроведувањето на активности финансирани според оваа регулатива, финансиските интереси на Унијата се заштитени со примена на превентивни мерки против измама, корупција и други незаконски активности, со ефективни проверки и ако се утврдат неправилности, со поврат на износите погрешно платени и, каде што е соодветно, со ефективни, пропорционални и дестимулирачки административни и финансиски казни.

Член 13 (2) од Регулативата на Комисијата за спроведување (ЕУ) бр. 447/2014 од 2 мај 2014 година на посебните правила за спроведување на Регулативата (ЕУ) 231/2014 (Регулатива за спроведување на ИПА II) предвидува дека корисникот на ИПА II ќе гарантира ниво за заштита на финансиските интереси на Унијата.

Регулативата (ЕУ, Евроатом) бр. 883/2013 на Европскиот парламент и на Советот од 11 септември 2013 година се однесува на истраги спроведени од страна на Европската агенција за борба против измама (ОЛАФ) и укинување на Регулативата (ЕЗ) бр. 1073/1999 на Европскиот парламент и Советот и на Регулативата на Советот (Евратом) бр. 1074/1999.

Регулатива (ЕЗ, Евроатом) бр. 2988/1995 од 18 декември 1995 година за заштита на финансиските интереси на Европските заедници предвидува дефинирање на неправилности и заеднички одредби поврзани со административните мерки и казните што треба да се применат.

Регулативата (ЕЗ, Евроатом) бр. 2185/1996 од 11 ноември 1996 се однесува на проверки и инспекции на самото место спроведени од Комисијата со цел да се заштитат финансиските интереси на Европските заедници против измама и други неправилности. Таа предвидува елементи во врска со соработката и координацијата помеѓу Комисијата и земјите-членки.

Европскиот парламент и Советот на 5 јули 2017 година ја усвоија Директивата (ЕУ) 2017/1371 за борба против измама во врска со финансиските интереси на Унијата со примена на кривичното право. Таканаречената Директива за ПИФ ја предвидува дефиницијата за измама.

### ***1.1.2. Национално законодавство***

Член 50 (2) од Рамковната спогодба<sup>3</sup> предвидува дека "... службата, меѓу другото, го води креирањето/спроведувањето на национални стратегии за заштита на финансиските интереси на Унијата, идентификува можни слаби точки во

<sup>3</sup> Рамковна спогодба меѓу Република Македонија застапувана од страна на Владата на Република Македонија и Европската комисија за постапките за спроведување на финансиската помош од Унијата за Република Македонија во рамките на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош

националните системи за управување со фондови на Унијата, вклучувајќи исплатена помош од ИПА II, ..... ". Рамковната спогодба е ратификувана од Собранието на Република Македонија<sup>4</sup>. Согласно ова, тука е регулирана обврската на Службата за координација на борбата против измами е да ја воспостави и имплементира Националната стратегија за борба против измами.

Членот 2 од Законот за финансиската полиција наведува дека со овој закон се обезбедува "заштита на финансиските интереси на Република Македонија преку откривање и криминалистичко истражување на кривичните дела кои се однесуваат на искористување на финансиски средства од програмите на Европската Унија кои Република Македонија ги добива од буџетот на Европската Унија". Исто така, Финансиската полиција координира, дава иницијатива, поднесува кривични пријави, врши размена на информации и организира обуки за лицата кои се вклучени во системот на неправилности со цел да ги заштитат финансиските интереси на Република Македонија и Европската унија и соработува со ОЛАФ (Европската агенција за борба против измами).

Членот 249-а од Кривичниот законик- Измама на штета на средства на Европската заедница предвидува дека физичкото лице / правното лице кое со употреба или прикажување на лажни, неточни и непотполни изјави или исправи или пропуштање на давање податоци противправно присвои, задржи или предизвика штета на средствата на Европската заедница, средства со кои управува Европската заедница или се управува во нивно име, ќе се казни со затвор од шест месеца до пет години.

Пошироката листа на национални закони поврзани со оваа Стратегија е наведена во Анекс 3 од оваа Стратегија.

### ***1.1.3. Поврзани стратегии и програми***

Со изготвувањето на Стратегијата земени се во предвид постојните национални програми и стратегии, бидејќи спроведувањето на одделни цели и мерки од оваа Стратегија се тесно поврзани со одредени цели и мерки од други стратегии, стратешки документи или програми чија имплементација придонесува за заштита на финансиските интереси на ЕУ.

<sup>4</sup> Закон за ратификација на Рамковната спогодба меѓу Република Македонија застапувана од страна на Владата на Република Македонија и Европската комисија за постапките за спроведување на финансиската помош од Унијата за Република Македонија во рамките на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош  
- Службен весник број 99 од 16 јуни 2015 година

Општите и специфичните цели во приоритетните области идентификувани во Стратегијата се усогласени и ги надополнуваат целите дефинирани во овие стратешки документи.

Меѓусебно поврзани стратегии и програми се следниве:

- Државна програма за спречување корупција и конфликти на интереси 2016-2019<sup>5</sup>

Во концептот на Државната програма 2016-2019 се применува интегриран пристап насочен кон пет стратешки цели кои се однесуваат на: Зајакнат институционален систем и законодавство за спречување на корупцијата и конфликт на интереси; подобрена репресија на корупцијата; зајакнување на капацитетите и независноста на (извршните) органите за спроведување на законот; зголемено учество на јавноста во борбата против корупцијата и судирот на интереси; и ефикасна координација на антикорупциските активности, следење и евалуација на спроведувањето.

Државната програма 2016-2019 е национална стратегија за превенција и борба против корупцијата и конфликт на интереси, кои во координација со стратешките и реформските процеси во Република Македонија се општа рамка за координирана и сеопфатна борба против корупцијата и конфликт на интереси.

Оваа програма придонесува за зајакнување на интегритетот и градење на довербата на граѓаните во институциите, го промовира принципот на нулта толеранција за корупција, имплементација на меѓународните стандарди за борба против корупцијата и ефикасно владеење на правото во Република Македонија.

Стратегија за реформа во судството 2017-2022<sup>6</sup>

Стратегијата дава насоки за подобрување на судскиот систем преку надминување на постојните празнини во нормативните и институционални рамки, имајќи го предвид основниот проблем на мешање на извршната власт и партизацијата како причина за затајувањето и не функционирањето на секторот на правдата. Стратегијата треба да претставува патоказ за Владата да се движи кон обезбедувањето на сите предуслови во рамките на својата надлежност со цел да се создаде независно, непристрасно, ефикасно, висококвалитетно и транспарентно судство одговорно за заштита на личните права и слободи на граѓаните и за истовремена заштита на јавните интереси.

Од друга страна, Стратегијата поставува насоки за создавање законски услови, како и за воспоставување на средина за вистинско спроведување на начелото на одговорност од страна на судството за сопствените постапки. Во последниве

<sup>5</sup>[https://www.dksk.mk/fileadmin/Drzavni\\_programi/State\\_Programme\\_2016\\_2019.pdf](https://www.dksk.mk/fileadmin/Drzavni_programi/State_Programme_2016_2019.pdf)

<sup>6</sup><http://pravda.gov.mk/resursi/12>



години, постои недостиг на таква одговорност, првенствено во судството и јавното обвинителство. Целите што треба да се постигнат во рамките на оваа Стратегија се следните: 1. Независност и непристрасност; 2. Квалитет; 3. Одговорност; 4. Ефикасност; 5. Транспарентност и 6. Пристап до правда.

#### - Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022<sup>7</sup>

Целта на Стратегијата е да се воспостави деполитизирана, ефикасна, ефективна и услужно ориентирана јавна администрација која обезбедува квалитетни и лесно достапни услуги за граѓаните и бизнис заедницата, што ќе придонесе за оддржлив економски раст, правила, социјални кохезија и благосостојба.

Следствено, Стратегијата за РЈА 2018-2022 има четири општи цели: Ефективни, ефикасни и инклузивни политики; Стручна, професионална и департизирана администрација; Одговорно, отчетно и транспарентно работење на институциите; и Обезбедување на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин.

#### - Програма за реформи во управувањето со јавните финансии 2018-2021<sup>8</sup>

Оваа Програма за реформа има за цел да го зајакне системот на јавни финансии, промовирајќи ја транспарентноста, одговорноста, фискалната дисциплина и ефикасноста во управувањето и користењето на јавните ресурси за подобрување на услугите и економскиот развој. Поважно за процесот на пристапување, програмата за реформа ќе го поддржи дијалогот со ЕУ и ќе помогне ефикасно да ги искористи ресурсите на ЕУ во сите македонски институции, на патот кон пристапувањето.

#### Документ за ЈВФК (нацрт)<sup>9</sup>

Документот за јавна внатрешна финансиска контрола е среднорочен план за развој на системот на внатрешни финансиски контроли во јавниот сектор во Република Македонија. Јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) е концептуално развиен од Европската комисија за да им помогне на земјите-кандидатки за реформирање на нивните системи за внатрешна финансиска контрола. Концептот се заснова на меѓународните стандарди за внатрешна контрола и пракса на европските земји.

<sup>7</sup><http://www.mio.gov.mk/?q=mk/node/1587>

<sup>8</sup>[https://www.finance.gov.mk/files/Programa%20za%20upravuvanje%20so%20javnite%20finansii%202018-2021\\_0.pdf](https://www.finance.gov.mk/files/Programa%20za%20upravuvanje%20so%20javnite%20finansii%202018-2021_0.pdf)

<sup>9</sup> Министерството за финансии започна со подготовката на овој документ, ќе биде усвоена од Владата на Република Македонија до Септември 2018



## 1.2. Институционална рамка

Во изминатите неколку години беа направени напори за создавање на систем за заштита на финансиските интереси на Европската унија. Во таа смисла, беа подготвени подзаконски акти, меморандуми и процедури, со што беше воспоставен системот за неправилности и превенција на измами од претпристапната помош.

Улогата на институциите во врска со заштитата на финансиските интереси на Европската унија беше дефинирана.

### Систем за управување со фондовите од ЕУ

Помошта од ЕУ се спроведува директно, индиректно или во заедничко управување преку програми и мерки и во согласност со специфични правила за спроведување. Спроведувањето, по правило, е во форма на годишна или повеќегодишна програма, специфична за земјата или за повеќе земји, како и програми за прекугранична соработка.

Помошта од ИПА II во Република Македонија, во согласност со член 7 од Рамковната спогодба, ја спроведува Европската комисија (ЕК), како што е предвидено во Финансиската регулатива<sup>10</sup> преку:

- (a) директно управување од секторите на ЕК, вклучувајќи ги и вработените во делегациите на Унијата и / или преку извршните агенции;
- (b) индиректно управување, при што ЕК ги доверува задачите за извршување на буџетот на одредени програми или акции на земјата корисник на ИПА II, додека ја задржува севкупната финална одговорност за спроведување на буџетот;
- (c) индиректно управување со други субјекти, освен корисници на ИПА II;
- (d) поделено управување со земјите-членки за програми за прекугранична соработка кои вклучуваат земји-членки на Европската унија.

Голем дел од алокациите од ИПА II во Република Македонија се имплементираат преку воспоставениот систем за индиректно управување.

За целите на управување, контрола, супервизија, следење, евалуација, известување и внатрешна ревизија на ИПА II помошта, воспоставени се следниве органи на системот за индиректно управување со програмите од ИПА II:

- Национален ИПА координатор (во натамошниот текст НИПАК);

<sup>10</sup> Регулација (ЕУ, Евроатом) Бр. 966/2012 на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2012 година за финансиските правила применливи за буџет на Унијата и за укинување на Регулацијата на Советот (ЕЗ, Евроатом) бр. 1605/2002

- Национален координатор за авторизација (во натамошниот текст: НАО); НАО воспоставува Управувачка структура составена од Националниот фонд и Одделение за поддршка на НАО.
- Оперативни структури.

Оперативната структура за ИПА II се состои од:

- Секторот за централно финансирање и склучување договори во рамките на Министерството за финансии во улога на договорен орган и
- ИПА Структурата во рамките на институциите корисници со помошта од ИПА II за која е одлучено да бидат дел од оперативната структура за ИПА II.

Оперативната структура за ИПАРД II се состои од:

- тело за управување, воспоставено во секторот за управување со средствата од ЕУ-ИПАРД во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство кое е одговорно за ефикасно спроведување на ИПАРД II програмата, односно за подготовка и спроведување на програмата, вклучувајќи и избор на мерки и нивниот публицитет, координација, евалуација, следење и известување за програмата;
- Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (во понатамошниот текст ИПАРД Агенција) која е одговорна за публицитет, избор на акции, како и авторизација, контрола и сметководство на обврски и плаќања и извршување на плаќања.

За целите на ревизија на помошта од ИПА II, се воспоставува Ревизорско тело за ревизија на ИПА, во согласност со Законот за ревизија на Инструментот за претпристапна помош (ИПА).

Органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со ИПА II треба да обезбедат ефективен систем за спречување, откривање и известување на неправилности, како и преземање на корективни мерки во рамките на своите надлежности.

Во рамките на системот, секое тело назначува Службеник за неправилности, кој е одговорен за информирање / известување на сите случаи на неправилности и сомнежи за измама, кои се предмет на првичен административен или судски наод и постојано известува за напредокот на административните и законските постапки.

НАО во рамките на извршувањето на неговите / нејзините функции игра клучна улога во однос на управувањето со неправилностите. НАО обезбедува истрага и ефективен третман на случаите за сомнежи за измама, конфликт на интереси и неправилности и во рамките на системот за индиректно управување обезбедува

функционирање на механизмите за контрола и известување, вклучувајќи и известување за неправилности што треба да се поднесат до ЕК.

Согласно воспоставениот систем, во случај на сомневање за измама или неправилности, раководителот на оперативната структура / директорот на ИПАРД Агенцијата без одлагање го известува НАО.

НАО ги известува сите случаи на сомнеж за измами и други неправилности кои биле предмет на првични административни или судски наоди без одлагање до Комисијата и постојано ја известува за напредокот на административните и законските постапки, во согласност со Рамковната спогодба, истовремено постојано известувајќи го и АФКОС.

### АФКОС и АФКОС мрежа

Во 2007 година беше одлучено дека Управата за финансиска полиција, орган во состав на Министерството за финансии со својство на правно лице, ќе ги извршува задачите и одговорностите на АФКОС во Република Македонија. Имајќи го предвид ова, ОЛАФ беше известен и беше номинирано лице за контакт од Управата за финансиска полиција за соработка со ОЛАФ.

За извршување на функциите за превенција, откривање, пријавување и спроведување на истрага на неправилностите, НАО соработува со АФКОС во рамките на Управата за финансиска полиција.

АФКОС, во рамките на Управата за финансиската полиција, согласно со Законот за финансиска полиција, како и Меморандумот за соработка за превенција, откривање, пријавување и истражување на неправилностите во врска со имплементацијата на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) во Републиката на Македонија во рамките на системот за децентрализирано и целосно децентрализирано управување, е одговорен за спроведување на истраги за пријавените неправилности.

АФКОС врши истраги во согласност со своите законски надлежности, на неправилностите пријавени од страна на НАО во согласност со Законот за Кривична постапка и Кривичниот законик на Република Македонија.

АФКОС мрежата во Република Македонија се уште не функционира.

Затоа, потребно е формално правно да се воспостави АФКОС мрежа. Согласно ова потребно е да се донесе соодветен правен документ за воспоставување на АФКОС мрежа и обврската на АФКОС за нејзина координација.

Со воспоставувањето на АФКОС мрежа, ќе се воспостави ефикасен систем за спречување на неправилности и измами на средствата на ЕУ на Република Македонија преку зајакнување на меѓуинституционалната соработка и размена на

информации помеѓу органите во врска со известувањето на неправилности и измами, корупција и други видови неправилности.

Преоден чекор кон воспоставување на АФКОС мрежата е воспоставената работна група за подготовка и имплементација на оваа Стратегија, која ги вклучува одговорните институции за управување и спроведување, сертификација, ревизија, истрага, гонење и санкции<sup>11</sup>.

### 1.3. Цел на Стратегијата

Главната цел за која се донесува Стратегијата е обезбедување ефективна и ефикасна заштита на финансиските интереси на ЕУ и националните финансиски интереси преку подобрување на законската, институционалната и оперативната рамка во превенцијата, откривањето и борбата против неправилностите и измамите при имплементацијата на ЕУ фондовите.

Националната стратегија за борба против измама ќе овозможи структурирање на борбата против измама која влијае врз националниот и Буџетот на ЕУ и ќе обезбеди усогласување на активностите за справување со ризиците од измама низ целата земја. Таа ќе помогне во: идентификување на ранливоста на системите во однос на измамите; проценка на главните ризици од измама; утврдување и спроведување на активностите за справување со ризиците од измами, оценување на постигнатиот напредок; прилагодување на активностите за справување со ризиците од измами во согласност со развојот на трендовите за измама и достапните ресурси. Со стратегијата ќе се обезбеди вклученост на сите релевантни засегнати страни, особено преку зајакната соработката и координирани активности.

Во овој процес се јавуваат мноштво бенефиции за земјата.

Националната стратегија за борба против измами ќе придонесе кон:

1. Подобрување на правниот и институционалниот систем за заштита на финансиските интереси на Европската унија во Република Македонија;
2. Подобрување на соработката и координацијата помеѓу клучните тела вклучени во процесот на спречување измама на национално ниво, како и надворешната соработка со ОЛАФ, службите на ЕУ и другите релевантни тела;

<sup>11</sup> Министерство за финансии, Управа за финансиска полиција, Министерство за правда, Државна комисија за спречување на корупција, Јавно обвинителство, Министерство за внатрешни работи, Ревизорско тело за ИПА, Државен завод за ревизија, Агенција за финансиско разузнавање, Царинска управа, Управа за јавни приходи, Агенција за финансиска поддршка во земјоделство и рурален развој, Секретаријат за европски прашања

3. Зајакнување на административните капацитети на националните органи кои учествуваат во заштитата на финансиските интереси на Европската унија;
4. Подигање на свеста за превенција, откривање измами и корективни мерки на органите одговорни за управување, спроведување и контрола на фондовите на ЕУ;
5. Зајакнување на капацитетите за донесување сразмерни и дестимулирачки казни, соодветни финансиски корекции и спроведување на активности за дестимулирање на неправилности и измами;
6. Подобрување на транспарентноста во процесот на заштита на националните финансиски интереси и финансиските интереси на ЕУ.

Националната стратегија за борба против измами го промовира мотото „нулта толеранција за измама“ при спроведување на програмите на ЕУ.

#### *1.4. Методологија*

Националната стратегија за борба против измами ја опишува фактичката состојба и ги дефинира целите и мерките кои треба да се преземат во областите на циклусот во борбата против измама.

Конкретните активности, одговорности и роковите, како и индикатори за мерење на резултатите се дефинирани во соодветниот Акциски план, кој е составен дел на Стратегијата.

Стратегијата е тековен и флексибилен документ, така што кога има нови случувања, тие можат да бидат вклучени во Акцискиот план или во самата Стратегија.

Подготовката на Националната стратегија за борба против измами започна во 2012 година, под координација на Управата за финансиска полиција во Република Македонија. Беше формирана работна група за подготовка на Националната стратегија за борба против измами и беше подготвен и доставен првиот нацрт на Стратегијата до надлежните органи на коментари.

Нацрт-стратегијата беше предмет на понатамошен развој во рамките на Твининг проектот "Поддршка за ефективна превенција и сузбивање на измамите и неправилностите со фондовите на ЕУ" спроведен со литвански партнери во периодот ноември 2015-септември 2016 година.

Процесот на финализирање на Националната стратегија за борба против измами е во координација на Министерството за финансии. Министерот за финансии формираше работна група за финализирање на Националната стратегија за борба против измами.

Работната група е составена од неколку институции, секоја од нив имајќи улога во управувањето и спроведувањето, сертификарањето, ревизијата, истрагата, гонењето и санкциите во однос на фондовите на ЕУ.

За време на подготовката беше земено во предвид Упатството за национални стратегии за борба против измами донесено од страна на ОЛАФ, важечкото ЕУ и национално законодавство, како и искуствата и практиките од други земји. Исто така, при изготвувањето на Националната стратегија за борба против измами, беше доставена листа за проверка од документот "Практични чекори кон изготвување на Националната стратегија за борба против измами" до членовите на работната група. Целта на оваа фаза е преку листата за проверка правилно да се процени моменталната состојба на земјата во однос на мерките за спречување измама, земајќи ги предвид сите фази на циклусот против измама и врските меѓу нив.

Информациите од листите за проверка и нивната анализа обезбедија основа за донесување одлуки во врска со утврдувањето на целите, специфицирајќи ги индикаторите и изготвувајќи соодветен Акциски план.

## 2. Моментална ситуација и проценка на ризик од измами

### 2.1. Моментална ситуација

Во рамките на ИПА I финансиската перспектива 2007-2013, Република Македонија имаше на располагање средства во износ од 614 милиони евра, од кои околу 447,97 милиони евра или околу 72% од вкупните средства се имплементирани на децентрализиран начин.

Во текот на спроведувањето на ИПА 2007-2013 (пресек на ден 30.06.2018 година), идентификувани се 132 случаи на можни неправилности, повеќето од нив за Компонента V (126). Имајќи во предвид дека согласно упатствата од ОЛАФ имаше финансиски праг за известување на неправилности до ОЛАФ, дел од овие идентификувани случаи на можни неправилности не се пријавени до ОЛАФ.

Според квалификацијата на неправилноста, за 5% од вкупните пријавени случаи се испоставило дека не постои неправилност, 52% се квалификувани како неправилности, 44% се квалификувани како сомнежи за измами и сè уште не постои случај на утврдена измама. Овие статистики се резултат на фактот дека повеќето од случаите за сомнежи за измама се сеуште отворени и нема конечна одлука од страна на обвинителството дали ќе има кривично обвинение за овие случаи, односно истите сеуште се квалификувани како сомнежи за измама.

Идентификувани неправилности ИПА 1						
ИПА Компонента	Квалификација на неправилноста				Вкупно	Случаи известени до ОЛАФ/ЕК <sup>12</sup>
	Не постои неправилност	Неправилност	Сомнеж за измама	Утврдена измама		
ИПА Компонента I	0	2	2	0	4	3
ИПА Компонента III	0	1	0	0	1	0
ИПА Компонента IV	0	1	0	0	1	1
ИПА Компонента V	6	64	56	0	126	16
Вкупно	6	68	58	0	132	20

Извор: Министерство за финансии, Сектор за управување со ИПА фондови

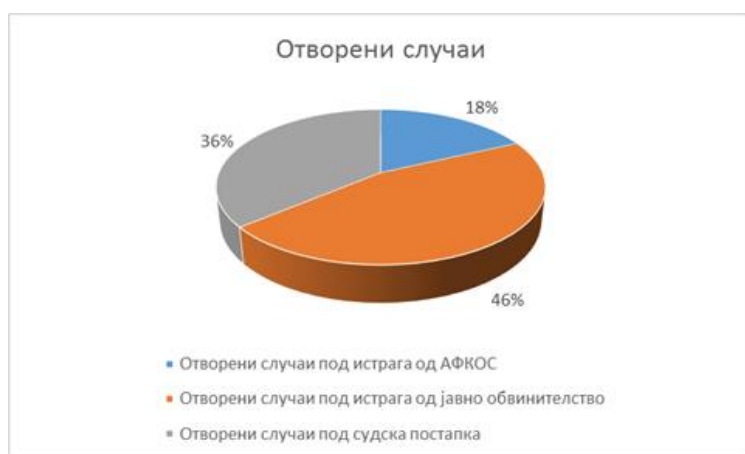
<sup>12</sup> Согласно работен документ - Насоки за комплетирање на стандардниот формулар за квартално известување на неправилности во врска со претпристапна помош (ИПА)

Во однос на статусот на постапките за решавање на неправилностите, 55% од случаите се сеуште отворени, а 45% од случаите се затворени. Во однос на отворените случаи, 18% од отворените случаи се под истрага во Управата за финансиска полиција (сегашен АФКОС), 46% се во процес на постапување на Јавното обвинителство, а останатите 36% од случаите се во постапка пред Управен суд. Нема случаи пред Кривичниот суд. Согласно ова, земајќи ги во предвид овие статистички податоци и временската рамка за обработка на случаите, може да се заклучи дека постојат долги постапки во рамките на јавното обвинителство, како и долги судски постапки.

Што се однесува до финансиското влијание, само 0,2% од вкупно исплатениот износ од сите ИПА компоненти е неправилно исплатен и е побаран поврат врз основа на извршената неправилност. Вкупниот неправилно исплатен износ беше соодветно вратен на Европската комисија на соодветните евро сметки.

ИПА Компонента	Статус на случаите	
	Отворени случаи	Затворени случаи
ИПА Компонента I	4	0
ИПА Компонента III	1	0
ИПА Компонента IV	0	1
ИПА Компонента V	67	59
Вкупно	72	60

Извор: Министерство за финансии, Сектор за управување со ИПА фондови



Во однос на ИПА II (2014-2020), Република Македонија располага со околу 664,2 милиони евра. Правото за индиректно управување беше доделено за следните



програми: Акциона програма за Република Македонија за 2014, 2015, 2016 година, Повеќегодишна акциона програма за Република Македонија за животна средина и климатски промени и транспорт и ИПАРД II Програма.

Имплементацијата на горенаведените програми е во рана фаза.

Имајќи го предвид ова, во текот на имплементацијата на ИПА II, беше идентификуван 1 случај на можна неправилност во ИПАРД II Програмата, без финансиско влијание. Таа беше пријавена на ОЛАФ преку електронскиот систем за управување со неправилности (ИМС), и беше доставен извештај до АФКОС на понатамошни истраги.

## ***2.2. Проценка на ризик***

Во процесот на изготвување на оваа Стратегија беше извршена проценка на ризиците за измами и неправилности во рамките на која беше спроведена евалуација на регулативата за функциите на АФКОС, регулативата за функциите на ИПА структурите, соработката на АФКОС со ИПА структурите, описот на работните задачи и постапките на АФКОС, регулативата и нејзината примена во справувањето со неправилностите. Во согласност со резултатите од проценката на ризикот, се предлагаат ефективни и пропорционални мерки против измама.

Целта на проценката на ризикот беше да се идентификуваат постоечките или предвидените регулаторни празнини што можат да доведат до измама и корупција, како и да доведат до нечесно, неправедно, нетранспарентно или субјективно делување во областа на борбата против измама и неправилности на фондовите на Европската Унија.

Главните ризици / недостатоци беа идентификувани во следните области / сегменти:

- Нејасна правна рамка која ги регулира улогите и одговорностите на АФКОС и начинот на работа на АФКОС;
- Недостаток на координација на сите законодавни, административни и истражни активности за заштитата на финансиските интереси на ЕУ;
- слаби административни капацитети и отсуство на системска програма за обука на сите нивоа;
- Недостаток на систем за управување со податоци / управување со случаи.

***Препорака за развој на правна рамка за координација на активностите за заштитата на финансиските интереси на ЕУ***

Во согласност со Законот за финансиската полиција, на УФП и се дава овластување во областа на заштитата на финансиските интереси на ЕУ и соработката со ОЛАФ. Во Актот за организација на УФП, се воспоставува Одделение за меѓународна соработка, европска интеграција и истражување на неправилности. Функциите на оваа единица, според Актот на организација, се однесуваат на преземање на предистражни мерки за случаи пријавени од страна на НАО (извештаи за неправилности), соработка со Интерпол, следење на сите процеси поврзани со европската интеграција на земјата, внатрешни работи и основни права, Финансиска контрола поврзана со овластување на Управата за финансиска полиција. Овластувањето во областа на заштитата на финансиските интереси на Европската унија и соработката со ОЛАФ не е определено во интерните акти, иако во пракса ова одделение е одговорно за тоа, затоа што има овластување за меѓународна соработка.

Иако УФП ја извршува улогата на АФКОС, не постои јасно назначување и правен акт за основање на АФКОС. Покрај тоа, УФП ги спроведува активностите во согласност со Законот за финансиската полиција, поврзани со предистражните активности, додека законодавната и административната работа и координацијата не се врши во целост.

Процедурите и процесите на АФКОС не се содржани во Прирачници за работа. Системот за координација меѓу АФКОС и НАО е утврден во Меморандумот за соработка, каде што системот на комуникација е опишан преку (1) одлуки поврзани со извештаите за неправилности и (2) редовни состаноци со кои претседава АФКОС. Механизмот за координација меѓу структурите на ИПА, АФКОС и националните органи, овластени за вршење на кривични или административни истражни постапки (на пример, УФП, УЈП, ЦУРМ) не се пропишани и не се содржани со правно обврзувачка одредба за известување.

Согласно ова, се препорачува АФКОС да се оддели од Управата за финансиска полиција и да се формира како одделение во рамки на Министерството за финансии. По воспоставувањето на АФКОС во рамките на Министерството за финансии, треба да се разјасни интеракцијата помеѓу АФКОС и УФП, бидејќи АФКОС е предвидено да има координативна улога и да дејствува како контакт точка за ОЛАФ, но не и да врши кривични предистражни и истражни функции кои произлегуваат од националниот кривичен закон. Улогите и одговорностите помеѓу АФКОС и ИПА структурите треба дополнително да се опишат во Прирачник за процедури и / или други правни документи.

АФКОС треба целосно да ја извршува својата задача за координација на сите законодавни, административни и истражни операции и активности поврзани со заштитата на финансиските интереси на ЕУ, која до сега ја немаше.

### ***Препораки за развој на кадровските капацитети***

Обезбедувањето на соодветен број и квалитет на вработени на сите нивоа е клучно за спречување на измами. Ова ќе се постигне преку соодветни процедури за планирање на вработени, вработување, задржување, обука и оценување на вработените.

Имајќи предвид дека АФКОС ќе биде формиран во Министерството за финансии, одделението треба да биде соодветно екипирано и да биде ангажиран доволен број на квалификувани вработени.

Ефективна стратегија за вработување и задржување на вработените, која вклучува компензација (парични и непарични бенефиции), развој на кариера и повратни информации од вработените, треба да резултира со зголемена мотивација, помал одлив на вработените (со тоа пониски трошоци за регрутирање) привлекување на вработени со добар квалитет, одржување или подобрување на квалитетот на работата, поголема продуктивност и зачувување на корпоративното знаење.

Исто така, неопходно е развој на одржлив систем за обука за телата на ИПА и соодветните национални органи кои учествуваат во заштитата на фондовите на ЕУ. Планирањето и спроведувањето на обуките треба да бидат координирани и предводени од едно тело. Исто така, треба да се воспостави соработка со Центарот за обука на Секретаријатот за европски прашања (познат како "ИПА Центар за обука").

### ***Препорака за управување со податоци***

Во изминатите години евидентни се промени во системите за управување со информации. Управувањето со информации не е целосно компјутеризирано. Во паралела се применуваат и електронско известување како и писмено известување.

Националните органи ја формираа структурата за известување во Системот за управување со неправилности (ИМС), воспоставен од страна на ОЛАФ и ги номинираа одговорните лица.

Така, на националните органи сега им е даден пристап до новиот ИМС модул. Почнувајќи од 2017 година, известувањето на неправилности кон ОЛАФ се извршува преку ИМС модул. Во овој поглед, сите веќе пријавени случаи редовно се ажурираат преку ИМС.

Меѓутоа, структурата на ИМС понатаму треба да се развива и треба да им се даде пристап на сите нивоа.

Се препорачува да се создаде и да се развие ИТ систем за управување со кривични предмети, со цел кон да се обезбеди непречена размена на информации и

избегнување на дуплирање на податоците, кој истовремено ќе претставува основа за генерирање на статистички податоци во однос на кривичните предмети.

Во согласност со резултатите од проценката на ризикот, главните приоритети и мерки беа дефинирани и понатаму се презентирани во текстот на оваа Стратегија.

### 3. Приоритетни области и цели

Националната стратегија за борба против измами во поширока смисла значи реформа во следните приоритетни области, кои соодветствуваат со фазите на циклусот за спречување измама:

ОБЛАСТ 1: Правна и институционална рамка

ОБЛАСТ 2: Превенција од измами

ОБЛАСТ 3: Откривање на измами

ОБЛАСТ 4: Истрага на измами и гонење

ОБЛАСТ 5: Поврат на средства и санкции

За секоја од главните области се дефинираат цели, и тоа:

1. зајакнување на правниот и институционалниот систем за заштита на националните и финансиските интереси на ЕУ;
2. зајакнување на превенцијата од измами и воспоставување на ефективни и сразмерни мерки против измама;
3. подобрување на алатките и техниките за откривање на измами;
4. обезбедување навремена истрага и соодветен третман на пријавените неправилности и можна измама;
5. подобрување на капацитетот за обезбедување сразмерни и дестимулирачки казни, соодветни финансиски корекции и дестимулирање во случај на неправилности и измами.

Фазите на циклусот за спречување измама не се изолирани, туку се тесно поврзани.

Секоја од петте области е детално разработена во посебно поглавје на Стратегијата. Имено, целите се меѓусебно поврзани и спроведувањето на мерката на една област може исто така да има влијание врз целите во другите области.

Секоја цел е дополнително поделена на мерки. За секоја мерка постои краток опис на резултатите кои ќе се постигнат со нејзината имплементација и активности преку кои ќе се спроведува мерката.

Мерките и активностите се дефинираат земајќи ги предвид тековните капацитети на институциите, но исто така се предлагаат и посебни активности за понатамошно градење на капацитети врз основа на идните планови за вработување, како дел од реформскиот процес.

Напредокот и постигнувањето на дефинираните приоритети ќе се мери преку индикаторите за успешност. Тие ќе се користат за известување за стратегијата за борба против измама и ќе помогнат да се оцени влијанието на спроведувањето на Стратегијата. Сите активности, според цел и мерка, се содржани во Акцискиот план во Анекс 1 каде се дефинирани и одговорни институции, временска рамка, извор на финансирање и индикатори.

Стратегијата ќе има четиригодишен период на примена (2019-2022), а нејзиниот акциски план ќе покрие период од две години.

Според утврдените цели, Националната стратегија за борба против измама ги предвидува следните очекувани резултати:

**Резултати:**

1. зајакнат правен и институционален систем за заштита на националните и финансиските интереси на ЕУ;
2. Применети ефективни и сразмерни мерки за спречување измама, земајќи ги предвид идентификуваните ризици;
3. имплементирани нови и подобрени алатки и техники за откривање измама;
4. соодветено и навремено постапување со сите утврдени случаи на неправилности, измама, корупција и судир на интереси;
5. поврат на несоодветно потрошени средства од Буџетот на ЕУ и националниот буџет.

### 3.1. ОБЛАСТ: Правна и институционална рамка

#### 3.1.1. Тековна анализа

Националните правни акти со кои се уредува системот за заштита и борба против измами и неправилности на средствата на ЕУ во Република Македонија се наведени во списокот од Анекс 3 (закони, подзаконски акти, меѓународни и национални договори).

Анализата и проценката на правната рамка беа спроведени со цел да се идентификуваат недостатоците и да се дадат препораки за подобрување на законодавството за борба против измами и неправилности<sup>13</sup>.

Покрај тоа, Европскиот парламент и Советот на 5 јули 2017 година ја усвоија Директивата (ЕУ) 2017/1371 за борба против измама на финансиските интереси на Унијата со примена на кривичното право. Директивата се однесува на заштитата на финансиските интереси на Унијата. Таа не се однесува само на управувањето со одобрените буџетски средства, туку се однесува на сите мерки кои негативно влијаат или кои претставуваат закана за негативно влијание врз средствата на ЕК и на оние на земјите-членки, до степен до кој овие мерки се од значење за политиките на Унијата. Директивата предвидува заедничко дефинирање на измама, за која се смета дека треба да се имплементира во националните правни акти.

Институционалната рамка е воспоставена како што е опишано во точка 1.2. Клучните улоги и одговорности на секое тело во системот се дефинирани во правните акти и потпишаните меѓусебни договори / меморандуми. Сепак, имајќи ја во предвид практичната имплементација, во препораките од ОЛАФ, ДЕУ и други релевантни тела вклучени во борбата против измама на фондовите на ЕУ, се идентификувани слабости во функционирањето на воспоставениот АФКОС (одделение во рамките на Управата за финансиска полиција) во врска со одговорностите кои ќе се извршуваат.

Согласно горенаведената анализа дефинирани се следните недостатоци:

- Не постои јасна поделба и не е воспоставен АФКОС, како главно контакт тело на ОЛАФ одговорно за координација, комуникација и обезбедување на методолошка помош на останатите ИПА тела за прашања поврзани со

<sup>13</sup> Извештај за проценка на спроведената анализа и препораки за изработка на потребните измени и дополнувања на законите за борба против измама и неправилности на фондовите на ЕУ

управување со неправилности и Управата за финансиска полиција како главна институција која се занимава со измами во финансискиот криминал.

- Не постои јасна поделба на функциите на останатите ИПА тела во врска со управувањето со неправилности - одлучување, истрага, известување, алармирање итн.
- Системот е потребно да се разработи во насока на управувањето со неправилностите без основа за кривично дело (административни неправилности) и за управување со неправилности со основа за кривично дело.
- Механизмот за координација меѓу структурите на ИПА, АФКОС и националните органи, овластени за вршење на кривични или административни истражни постапки (на пример, УФП, УЈП, Царинска управа) не се пропишани и не се поддржани со правно обврзувачка одредба за известување.
- АФКОС мрежата не е воспоставена.

### 3.1.2. Цели и мерки

Според спроведените анализи во оваа област, специфичната цел е дефинирана на следниот начин:

**Специфична цел 1: Зајакнување на правниот и институционалниот систем за заштита на националните и финансиските интереси на ЕУ;**

Индикатори за успешност:<sup>14</sup>

- Подобрена законска рамка за заштита на националните и финансиските интереси на ЕУ
- Воспоставени АФКОС во Министерството за финансии и АФКОС мрежа.

Дефинираната цел ќе се реализира преку следниве мерки:

- Мерка 1: Прилагодување на соодветните закони, подзаконски акти и други применливи одредби со цел усогласување со Европската Директива 2017/1371 за борба против измама во врска со финансиските интереси на Унијата со примена на кривичното право

Европскиот парламент и Советот на 5 јули 2017 година ја усвоија Директивата (ЕУ) 2017/1371 за борба против измама на финансиските интереси на Унијата со примена на кривичното право. Директивата се

<sup>14</sup> За секоја активност утврдена во Акцискиот план се дефинирани дополнителни индикатори за успешност.



однесува на заштитата на финансиските интереси на Унијата. Дополнителни анализи за усогласеноста на соодветните закони, подзаконски акти и други применливи одредби со оваа Директива е потребно да се направат. Согласно резултатите од анализите, ќе се утврди потребата од усогласување на националните правни акти со гореспоменатата директива. Исто така, ќе се усвојат измени на постоечките прописи или ќе се донесат нови прописи. Со оваа мерка ќе се постигне постепено усогласување со Директивата на ЕУ, со што ќе се зајакне националната правна основа за заштита на финансиските интереси на Унијата. Иако оваа Директива е обврзувачка за земјите членки на Унијата, земајќи ја во предвид нашата определба за членство во ЕУ, од голема корист е националното законодавство постепено да се усогласува со истата.

- **Мерка 2: Измена на националните правни акти со поставување јасни улоги и одговорности на сите учесници во системот за управување на фондовите на ЕУ во процесите на управување со неправилности: превенција, откривање, истрага, одлучување, враќање на несоодветно исплатените средства, пријавување неправилности.**

Владата на Република Македонија во мај 2011 година ја донесе Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите. Уредбата е еден од главните правни акти, кои произлегуваат од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и се применуваат на различни органи кои се занимаваат со процесот на управување со неправилности. Меѓутоа, постојната Уредба не се применува за структурите и органите за индиректно управување со фондовите на ЕУ. Затоа, неопходно е да се подготви јасен и сеопфатен нов правен акт (Уредба) за програмите финансирани од ЕУ со детални одредби и описи.

Дополнително, Уредбата треба да ги одразува наодите од ревизиите на Европската комисија; Годишните извештаи од Комисијата до Европскиот парламент и Советот "Заштита на финансиските интереси на Европската унија - борба против измама и земање во предвид практика за откривање, истражување и превенција на неправилностите во другите земји (Република Литванија),„

Согласно ново донесена Уредба, треба да се направат понатамошни прилагодувања на Внатрешните постапки за работа на НАО, ЦФЦД и ИПАРД Агенција, за борба против измами и неправилности на фондовите на ЕУ.

Со спроведувањето на оваа мерка, новиот правен акт ќе придонесе јасна поделба на улогите и одговорностите помеѓу телата вклучени во управувањето со неправилностите во врска со средствата на ЕУ и ќе го насочат процесот на управување со неправилности.

- **Мерка 3: Воспоставување АФКОС одделение во Министерството за финансии и АФКОС мрежа**



Што се однесува до функционирањето на АФКОС во Република Македонија, ќе бидат спроведени одредени промени. Имајќи ги во предвид слабостите и препораките, АФКОС ќе биде префрлен од Управата за финансиска полиција во Министерството за финансии.

Согласно препораката, ќе се изврши анализа на организациската поставеност и главните одговорности на АФКОС, земајќи ги предвид применливите ЕУ регулативи, упатства од ОЛАФ, како и искуството од другите земји. Дополнително, новоформираната организациска единица треба да биде законски воспоставена со правилникот за организација и другите правни акти и соодветно да биде екипирана. Имајќи го во предвид ова, треба да се подготви внатрешен прирачник за работа за одговорностите на АФКОС и меѓусебните односи со други тела. АФКОС мрежата ќе се воспостави со цел подобра соработка на национално ниво на институциите вклучени во борбата против измама и заштита на финансиските интереси на ЕУ.

Со оваа мерка ќе се зајакне улогата на АФКОС (законски и оперативно), ќе се овозможи АФКОС да ги извршува своите улоги и одговорности согласно член 50 од Рамковната спогодба со цел да обезбеди исполнување на сите обврски од Регулацијата (ЕЗ, Евроатом) бр. 883/2013 на Европскиот парламент и на Советот, Регулацијата на Советот (Еуратом, ЕЗ) бр. 2988/1995 и Регулацијата на Советот (ЕЗ, Евроатом) бр. 2185/1996.

- **Мерка 4: Воведување одржлив систем за обука на телата на ИПА и соодветните национални органи кои учествуваат во заштита од измама на фондовите на ЕУ**  
Неопходно е да се развие одржлив систем за обука за телата на ИПА и соодветните национални органи кои учествуваат во заштитата на фондовите на ЕУ. Планирањето и спроведувањето на обуките треба да го координира и води едно тело. План за обука треба да се развие во согласност со потребите на националните институции кои учествуваат во заштитата на фондовите на ЕУ. Во рамките на планирањето на активностите, деталите за целните групи во активностите за обука и развој ќе се земаат од податоците за проценката на потребите за обука. Исто така изворот на финансирање треба да биде соодветно планиран, имајќи ги предвид програмите за обука на ОЛАФ (Херкул). Спроведувањето на Планот за обука треба да се следи и да се ажурира редовно.

Спроведувањето на активностите во рамките на оваа мерка ќе овозможи професионален развој на кадарот и нивните професионални вештини во исполнувањето на целите за извршување во однос на заштитата на финансиските интереси на ЕУ.

## 3.2. ОБЛАСТ: Превенција од измами

### 3.2.1. Тековна анализа

Превенцијата е клучна област во борбата против измама. Полесно и поекономично е да се превенира измама отколку да се направат корекции на последиците по настанување на измамата.

Сигурен, цврст и ефективен систем за управување и контрола е од суштинско значење бидејќи може значително да го намали ризикот од измама, иако не може целосно да го елиминира.

Мерките за превенција се засноваат на силни административни капацитети, како што се: докажано/силно законодавство за борба против измама (особено елиминирање на дупките); политика за транспарентност поддржана од широка комуникациска политика - подигнување на јавната свест; силен систем за внатрешна контрола; развиена етичка култура помеѓу вработените вклучени во заштитата на финансиските интереси на ЕУ; силна политика на човечки ресурси; структурно, практично и насочено управување со ризикот од измами; стратегија за обука против измами; тесна соработка помеѓу телата на национално и ЕУ ниво.

Република Македонија воспостави сигурен систем за управување со ИПА, согласно барањата во рамката за внатрешна контрола. Системот за индиректно управување со ИПА фондовите е воспоставен врз основа на транспарентни, сеопфатни и разработени внатрешни постапки за работа и јасни институционални и лични одговорности.

Системот за внатрешна контрола вклучува:

- контролно опкружување (политика на етика и интегритет, супервизија од страна на раководството на задачите делегирани на подредените, формирање на структури, линии за известување и овластувања и одговорности, планирање на вработени, вработувања, задржување на вработени, обука и оценување, одговорност за извршување на доделените задачи и одговорности),
- управување со ризик (поставување цели, идентификација на ризик, проценка и одговор, ризик од измама и идентификација и проценка на промените што влијаат на системот за внатрешна контрола),
- контролни активности (селекција и развој на контролни активности, активности и политики за контрола на безбедноста и процедури поврзани со контролните активности),

- информирање и комуникација (информации за поддршка на функционирањето на внатрешната контрола, внатрешна и надворешна комуникација),
- следење на рамката за внатрешна контрола (тековно и специфично следење и оценување, евидентирање и комуникација на недостатоците на внатрешната контрола).

Со цел исполнување на функциите и задачите дефинирани во релевантните законски и подзаконски акти, органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со ИПА II, изработија и усвоија внатрешни постапки за работа, збир на правила и процедури со кои се дефинираа постапките и методите на работа.

Напишаните внатрешни постапки за работа се одобруваат на соодветно ниво и нивната имплементација се следи од страна на релевантните органи.

Извршувањето на задачите се засноваат на примената на принципот на "четири очи" и поделба на должностите.

Исто така тука треба да се земе во предвид и улогата на ревизорите во заштитата на финансиските интереси на Европската унија која е од суштинско значење. Извршувањето на ревизијата се заснова на клучните принципи утврдени со меѓународните стандарди за ревизија.

Системот за управување и контрола на ИПА е под континуирана ревизија што ја вршат внатрешните ревизори, Ревизорското тело за ревизија на ИПА, ревизија од Европската комисија и други релевантни надворешни ревизии.

Во однос на политиката за човечки ресурси, обезбедувањето на соодветен број на квалификуван кадар на сите нивоа е клучно значење за превенција на измами. Ова се постигнува преку соодветни процедури за планирање на вработените, вработувања, задржување, обука и проценка на вработените.

Иако се воспоставени процедури, структурите за управување со ИПА не го достигнале соодветното ниво на кадровски капацитет, што резултира со голем одлив на искусен и обучен кадар. Исто така, не постои системски начин на планирање и спроведување на обуки.

Споделување на искуство од ефикасното справување со неправилност и измами од практични случаи, во рамките на институциите можат да се користат за превентивни цели. Проблемите или слабостите можат да се идентификуваат при извршување на проектните активности, други аспекти од имплементација на проекти, како и од усогласеноста со барањата за одржливост, видливост и други барања од мониторирање откако проектот е завршен.

Системот за управување со ризик од измами треба да осигура дека системите за внатрешна контрола соодветно го покриваат ризикот од измама. Во оваа насока потребно е да се развие и применува методологијата за управување со ризици поврзани со управувањето со неправилностите и измамите со цел да се зајакне заштитата на финансиските интереси на Европската унија, фокусирајќи се на превентивни мерки, наместо на зголемување на контролите.

За да се осигури правилно функционирање на системите за управување со ризик, потребно е систематско следење на индикаторите на проектите и програмите, оддржливоста на резултатите, како и идентификуваните наоди и дадени препораки што произлегуваат од мониторингот и евалуацијата. За ова цел потребно е целосна употреба на менаџмент информациониот систем. Годишната проценка на ризикот од измама, како и собирањето и обработката на статистичките податоци со индикатори за следење, мерење и оценување на ефективност на борбата против неправилностите и измамите може да биде дел од успешното спроведување на специфичната цел.

### 3.2.2. Цели и мерки

Согласно спроведените анализи во оваа област, специфичната цел е дефинирана на следниот начин:

Специфична цел 2: зајакнување на превенцијата од измами и воспоставување на ефективни и сразмерни мерки против измама

Индикатори за успешност:<sup>15</sup>

- Подигање на свеста на вклучената структура, за превенција од измами
- Имплементирани ефективни и пропорционални мерки против измама

Дефинираната цел ќе се реализира преку следниве мерки:

- **Мерка 1: Зајакнување на капацитетите за проценка на ризикот од измама**

Оваа мерка ќе им овозможи на сите органи да имаат заеднички пристап при вршењето на проценката на ризикот од измама. Проценката на ризикот од измами ќе осигура дека потенцијалот за измама и неправилности се зема во предвид при проценувањето на ризиците за постигнување на целите.

<sup>15</sup> За секоја активност утврдена во Акцискиот план се дефинирани дополнителни индикатори за успешност.

Целта на проценката на ризикот од измама е да обезбеди сеопфатна контрола на ризикот, овозможувајќи одржување на прифатливо ниво на изложеност на ризик, со минимални трошоци. Проценката на ризикот треба да ја вршат субјекти во рамките на системот за управување и контрола, Ревизорско Тело за ревизија на ИПА и АФКОС.

Се препорачува проценката на ризикот во рамките на една институција да биде координирана од страна на менаџерите за ризик имајќи во предвид дека тие ги разбираат техниките и терминологијата за проценка на ризикот. Меѓутоа, самата проценка треба да ја извршуваат вработените од одделенијата одговорни за различни процеси кои опфаќаат: управување со програмата (избор на операции / проекти), склучување на договори, проверки, одобрувања на плаќања, јавни набавки, следење на спроведувањето (верификација/проверка на документи и - проверки на лице место), внатрешна ревизија, неправилности и контрола на борбата против измами итн.

За таа цел, треба да се изготви документ со насоки за проценка на ризикот од измама кој ќе го следи секој субјект.

Пред почетокот на проценката на ризикот од измама на учесниците треба да им се дадат соодветни насоки / упатства и да присуствуваат на обуки за да се обезбеди правилна употреба на методологијата.

Оваа активност треба да биде координирана и потребно е да се приоритизираат ризиците од измама. Според утврдените ризици, ќе се воспостават и спроведат соодветни мерки против измама.

Треба да се забележи дека документот Насоки за управување со ризик од измама и корупција беше подготвен од Министерството за финансии во јуни 2017 година и овој документ може да послужи како добра основа за изготвување на насоки за проценка на ризик од измами. Овој документ треба да се разгледа и доколку е можно, може да се дополни со дел за управување со фондовите на ЕУ.

- **Мерка 2: Промовирање и почитување на Етичкиот кодекс на ниво на сите тела и дефинирање конфликт на интереси и корупција во согласност со правната рамка на ИПА**

Националните државни органи имаат свој Етички кодекс кој задолжително треба да се почитува. Постојат државни службеници (главно во органите за управување со фондовите на ЕУ) кои го почитуваат општиот кодекс на етика за државни службеници, како и истражните и судските службеници, почитувајќи го посебниот Етички кодекс. Потребно е да се промовира пишаниот Етички кодекс со цел секој вработен да биде запознаен со истиот.

Рамковната спогодба за ИПА предвидува јасни дефиниции за конфликт на интереси, активна и пасивна корупција. Затоа, треба да се разгледа националното

законодавство (Закон за спречување судир на интереси и Законот за спречување на корупцијата) и да се анализира усогласеноста со Рамковната спогодба. Сепак, Рамковната спогодба е обврзувачка и институциите кои се вклучени во заштитата на финансиските интереси на ЕУ треба да бидат свесни за обврската и правилно да ги имплементираат одредбите од Рамковната спогодба за ИПА.

Оваа мерка ќе го спречи потенцијалниот конфликт на интереси и влијание од страна на политичарите / администрациите / претпријатијата во процесите на управување со ЕУ фондовите (набавки, плаќања, судски процеси итн.).

- **Мерка 3: Зајакнување на соработката помеѓу АФКОС и националните контролни/надзорни тела**

Оваа мерка е поврзана со мерката за зајакнување на улогата на АФКОС и АФКОС мрежата. Според активностите за реорганизација на АФКОС и трансферот во Министерството за финансии, ќе биде неопходно да се воспостават односи за известување и соработка со НАО, како крајно одговорен за законитоста и регуларноста на трошоците, вклучувајќи известување за сомневања за извршени измами и други случаи на неправилност. Исто така, Ревизорското тело за ревизија на ИПА, како независно тело за ревизија од системот за управување и контрола на фондовите на ЕУ, има потпишано Меморандум за соработка со АФКОС, кој ќе треба да се измени поради структурните промени.

Дополнително, неопходни се редовни состаноци и размена на информации помеѓу телата, бидејќи неправилноста може да произлезе од фундаменталната слабост во системот за внатрешна контрола. Поради тоа што е поврзана со слабоста за внатрешната контрола, овој тип на неправилност има голема веројатност повторно да се појави во системот, како и може да се појави и во повеќе од еден проект.

Иако овие неправилности првично може да се појават ненамерно, нивниот системски карактер на крајот би можел да значи дека системската слабост е искористена за измама.

Соработката меѓу надзорните / ревизорските тела и АФКОС е многу важна за да се спречи повторното појавување на неправилности и да се преземат превентивни мерки.

- **Мерка 4: Обезбедување соодветно ниво на публицитет и транспарентност во однос на фондовите на ЕУ и подигнување на свеста за важноста на процесот за заштита на финансиските интереси на ЕУ и националните финансиски интереси**

Комуникацијата има важна улога во процесот на неправилности и превенција на измами во постапките за управување и користење на фондовите на ЕУ.

Потребно е да се креира веб-страница каде ќе бидат објавени податоците за управувањето со неправилности и активности против измама.

Покрај тоа, треба да се подобри транспарентноста и публицитетот во врска со управувањето со фондовите на ЕУ. Информациите во врска со фондовите на ЕУ и нивните корисници треба да се објават на транспарентен начин. Овие информации, исто така, треба да се преземат како добро структурирани отворени податоци, така што тие можат да бидат анализирани од страна на заинтересираните тела. Треба да се воспостават механизми за известување (отворена е-пошта) за злоупотреба на средства и корупција за да се охрабрат оние што се сведоци на измама и корупција истата да ја пријават.

Во таа смисла, ќе се организираат конференции, работилници, како и други јавни настани за подигање на јавната свест за мерките против измами.

- **Мерка 5: Следење на развојот на мерките против измама на ниво на ЕК и размена на најдобри практики**

Со цел да се обезбеди ефективен и ефикасен систем против измама за заштита на финансиските интереси на ЕУ, неопходно е да се биде во тек со најновите случувања во ЕУ во оваа област. За таа цел, ќе се обезбеди редовна комуникација и соработка помеѓу националните тела, како и ОЛАФ. АФКОС ќе биде воспоставен и ќе ја врши улогата како главна координативна служба.

Покрај тоа, АФКОС ќе ги координира сите законски обврски и активности во земјата. Затоа, новите закони или насоки поврзани со неправилностите и измамите, донесени од страна на ЕК или националните институции, ќе се дистрибуираат до засегнатите тела.

Оваа мерка ќе придонесе за континуиран и одржлив развој на системот за заштита на финансиските интереси на ЕУ, земајќи ги предвид законските измени, научените лекции и искуствата од другите земји и службите на ЕК (ОЛАФ).

### **3.3. ОБЛАСТ: Откривање на измами**

#### **3.3.1. Тековна анализа**

Неправилностите може да се откријат на следните нивоа:

- Во рамките на системот за управување и контрола со фондовите на ЕУ, односно Националниот ИПА координатор (во натамошниот текст: НИПАК), Националниот координатор за авторизација, Националниот фонд, канцеларијата за поддршка на НАО и оперативните структури, за време на редовните административни проверки (проверки на работното место)и за време на контролите на самото место на спроведување на проектите итн.;



- како резултат на проверки извршени од страна на внатрешните ревизори, ревизијата извршена од страна на Ревизорското тело за ревизија на ИПА, надзор, контрола и ревизија од страна на Европската комисија, Европската канцеларија за спречување измами (ОЛАФ) и Европскиот суд на ревизори;
- надвор од структурите и органите за индиректно управување со фондовите на ЕУ;
- други извори, како што се медиуми, укажувачи, анонимни извештаи итн.

Секоја институција во рамките на системот за управување и контрола со фондовите на ЕУ назначува службеник за неправилности. Досегашната воспоставена постапка е секое лице во рамките на системот за управување со ИПА да извести до Службеникот за неправилности на таа институција за секоја откриена неправилност или сомнеж за измама. Службеникот за неправилности изготвува извештај за неправилност и го доставува до раководителот на ИПА структурата за одобрување. Извештаите за неправилности од ресорните министерства се испраќаат до раководителот на оперативната структура.

Раководителот на оперативната структура и директорот на ИПАРД Агенцијата без одлагање доставуваат извештај за неправилност до НАО за сите случаи на сомнеж за измами и други неправилности кои биле предмет на првични административни или судски наоди и го информираат НАО за напредокот на административните и законски постапки.

Покрај тоа, НИПАК без одлагање доставува извештај за неправилност до НАО за сите случаи на сомнеж за измами и други неправилности кои биле предмет на првични административни или судски наоди и го информираат НАО за напредокот на административните и законски постапки.

Забележано е дека неправилностите треба јасно да се одвојат од други видови на несогласувања и отстапувања, прекршувања на процедурите и одредбите, идентификувани слабости на системот и ризици, кои не спаѓаат во дефиницијата на неправилност. Поради тоа се препорачува да се концентрира алармирањето/известувањето на неправилностите во проектите во рацете на органите кои управуваат на ниво на проект и се овластени да одлучуваат за прифатливите трошоци.

НАО ги известува сите случаи на сомнеж за измами и други неправилности кои биле предмет на првични административни или судски наоди без одлагање до Комисијата и постојано ја известува за напредокот на административните и законските постапки, во согласност со Рамковната спогодба, истовремено постојано известувајќи го и АФКОС.

Националните органи ја формираа структурата за известување во електронскиот Систем за управување со неправилности (ИМС) воспоставен од страна на ОЛАФ и ги номинираа одговорните лица. Така, на националните органи сега им е даден пристап до новиот ИМС модул. Почнувајќи од 2017 година, известувањето за



неправилности кон ОЛАФ се извршува преку ИМС Модулот. Во овој поглед, сите веќе пријавени случаи редовно се ажурираат преку Системот за управување со неправилности (ИМС).

Во врска со постапката за укажувачи, постои опис на постапката во секој прирачник во рамки на системот за управување и контрола на фондовите на ЕУ.

Согласно пропишаните постапки во прирачниците, известувањето за неправилности се третира со најголема доверба. Вработените кои се изложени на ваквите проблеми се заштитени од негативни последици од "укажувањето". Имено согласно прирачниците:

- Вработените работат во отворено опкружување каде што се охрабрани да се пријавуваат неправилности, знаејќи дека таквите извештаи ќе бидат истражени и сериозно разгледани;
- Вработените нема да трпат негативни последици од пријавување на неправилности за кои се сомневаат дека може да се вклучени нивните претпоставени;
- Нивните лични податоци треба да се чуваат во најголема доверба/тајност.

Вработените се должни да пријават факти што укажуваат на можна незаконска активност, вклучувајќи измама или корупција, или сериозно неисполнување на професионалните обврски на вработените. Оваа должност се однесува само на фактите што ги открил вработениот во текот или во врска со неговите должности.

Министерството за финансии отвори е-пошта за пријавување на неправилности.

Иако погоре опишаните постапки се уредени во Прирачникот за процедури, истите треба да се усогласат со постојната национално законодавство поврзано со укажувачите и нивната заштита. .

### 3.3.2. Цели и мерки

Според спроведените анализи во оваа област, специфичната цел е дефинирана на следниот начин:

**Специфична цел 3: подобрување на алатките и техниките за откривање измами**

Индикатори на успех:<sup>16</sup>

- Зголемен број на откриени и пријавени случаи на измами и неправилности, во однос на претходната година

<sup>16</sup> За секоја активност утврдена во Акциониот план се дефинирани дополнителни индикатори за успех.

- Подобро е знаењето за откривање на измами

Дефинираната цел ќе се реализира преку следниве мерки:

- **Мерка 1: Подобрување на практичните насоки и алатки за откривање измами и можни шеми за измама**

Оперативните упатства за примена на аналитички и истражувачки техники и алатки треба да обезбедат соодветна и навремена идентификација и проценка на ризикот на проектите финансирани од ЕУ, со цел идентификација на најризичните проекти и спречување на измама и злоупотреба на средствата на ЕУ. Упатствата треба да се во целосна согласност со барањата на ЕУ и работните документи на ОЛАФ и ЕК. Тие треба да содржат практични техники за откривање и истрага, идентификација на ризици “red flags” за измама во постапката за јавни набавки; идентификација на ризици “red flags” во документацијата; ризици “red flags” во корупција и измама во врска со физички лица и правни лица, како и методи за административна детекција (листи за проверка, работни документи, алатки и начин на работа, итн.).

Исто така, треба да се користи модел за собирање и обработка на статистички податоци и следење на индикаторите, мерење и оценување на ефективност на борбата против измама и неправилности (земајќи ги предвид податоците во ИМС). При спроведувањето на овие процеси, треба да се направи соодветна анализа на резултатите. Треба да се спомене, исто така, дека Комисијата користи модел (софтвер) како алатка за оценување на ризикот во проверките за верификација на трошоците. Овој модел помага да се идентификуваат, превенираат и детектираат операции, проекти, корисници и договори или изведувачи со висок ризик. Таа има за цел да им обезбеди на структурите кои се вклучени во управувањето со фондовите на ЕУ практична алатка за идентификување на проектите со највисок ризик. Во моментот оваа алатка се користи од страна на Европската комисија и земјите членки. Од страна на националните структури за управување со средствата од ЕУ, потребно е заедно со службите на ЕК да се разгледа можноста и начинот за користење на постоечкиот модел.

Со оваа мерка ќе се подобри праксата за откривање на неправилности, главно на ниво на структурите за управување со ЕУ фондови, кои се прво ниво на контрола и откривање на неправилности.

- **Мерка 2: Зајакнување на постапките за заштитено пријавување во однос на фондовите на ЕУ**

Мерката е тесно поврзана со мерката 4 од приоритетот 2 за публицитет и транспарентност и за создавање на веб-страница на АФКОС. Треба да се

воспостават механизми за известување (отворена е-пошта) на злоупотреба на средства и корупција за да се охрабрат оние што се сведоци на измама и корупција истата да ја пријават. Вработените кои ќе бидат изложени на ваквите проблеми ќе добијат заштита од негативни последици од "укажувањето". Известувањето за неправилностите ќе се третира со најголема доверба.

Иако заштитата на укажувачите е уредена во Прирачникот за процедури, истите треба да се усогласат со постојната национално законодавство поврзано со укажувачите и нивната заштита. Затоа, треба да се направат понатамошни анализи и усогласување на Законот за заштита на укажувачите и Процедурите што се применуваат за фондовите на ЕУ.

Со спроведување на оваа мерка, сите извори за откривање на неправилности ќе бидат охрабрани да ги пријават без да трпат последици.

- **Мерка 3: Примена на научени лекции од пријавени неправилности и измами на национално ниво**

Оваа мерка е поврзана со мерката 1 од приоритетот 3. Важно е да се искористи практиката и документираните информации кои ги одразуваат и позитивните и негативните искуства, како придонес за подобрување на ефикасноста. Затоа, треба да се користи модел за собирање и обработка на статистички податоци со индикатори за следење, мерење и оценување на ефективност на борбата против измама и неправилности (земајќи ги предвид податоците во ИМС). Анализа и проценка на резултатите треба да се подготвува на годишна основа.

Системот за спречување измами постојано треба да се надградува со користење на ревизорските извештаи од Ревизорското тело за ревизија на ИПА, службите на ЕК, како и судските одлуки и другите извештаи од истражните активности.

Земајќи го предвид сето ова, треба да се подготви Годишен извештај за научените лекции и да се дистрибуира до сите засегнати страни. Оваа мерка ќе придонесе за подобрување на ефикасноста, врз основа на праксата добиена од затворени случаи кои би можеле да биде од корист во идните случаи.

- **Мерка 4: Примена на научени лекции од практичните насоки усвоени од страна на ЕК/ОЛАФ во врска со неправилностите и измамите**

Иако сопствената пракса во управувањето со неправилностите и научените лекции се ефикасна мерка за подобрување на процесот за откривање на измами, исто така треба да се земат предвид искуствата од другите земји и ОЛАФ. АФКОС во рамките на своите надлежности треба да ги анализира редовните документи и извештаи издадени од OLAF / ЕК и да ги дистрибуира до структурите за управување со ЕУ фондови и ревизорите како корисна алатка.

Оваа мерка, исто така, ќе придонесе за подобрување на ефикасноста во откривањето на измама, врз основа на надворешното искуство.

### **3.4. ОБЛАСТ: Истрага на измами и гонење**

#### **3.4.1. Тековна анализа**

Целта на истражувањето на неправилностите е ефикасно идентификување на неправилностите и отстранување од финансирање на несоодветни трошоци, со што се заштитуваат интересите на буџетот на земјата корисник и финансиските интереси на Европската унија. Главни предуслови за ефикасно истражување се:

- соодветна распределба на овластувањата помеѓу телата во системот за управување со неправилности;
- помалку нивоа вклучени во процесот на донесување на одлуката за неправилност;
- утврдени и почитувани временски рокови за истрага.

Примарната цел на управувањето со неправилности е да се процени сомнежот за неправилност и да се донесе заклучок за постоење / отсуство на неправилност, што е директно поврзано со одлуката за прифатливост на трошоците. Во контекст на заштитата на финансиските интереси на Европската унија во областа на управувањето со ИПА фондовите, барањата и постапките за истражување на неправилности се опишани во постапките за работа на секое ИПА тело.

Во постапките за работа за превенција, откривање, истражување, известување и следење на неправилности, исто така, се опишуваат две главни активности кои се извршуваат во процесот на истражување на неправилности - извршување на проверка на лице место и административна верификација / контрола на документи, како и алатки за истражување на неправилности, кои би можеле да се земат во предвид за откривање на неправилности. Меѓутоа, се препорачува да се разгледа и да се разјасни прашањето за лицата одговорни за донесување на одлука во врска со постоење на неправилност и форматот на таквата одлука со цел да се постигне хомогена пракса во рамките на институцијата.

Исто така е важно да се продолжи со користењето на специфичните надлежности на другите соодветни тела кои учествуваат во заштитата на фондовите на Европската унија. Овие тела би можеле многу да придонесат за истражувањето на неправилностите давајќи го своето мислење, дури и ако тие не се одговорни за конечниот заклучок за неправилноста. Овластувањето за донесување на одлуки за постоење на неправилност секогаш треба да биде проследено заедно со правото да

одлучува за подобноста на трошоците што им е доделено на органите на системот за управување со неправилности.

НАО, како највисок хиерархиски орган во системот за управување, иницира истрага во врска со неправилноста. За таа цел, НАО соработува со Управата за финансиска полиција, која ги извршува задачите на АФКОС. Соработката е регулирана со Меморандум за соработка.

Во моментот УФП врши советодавна улога во истражувањето на неправилностите и речиси сите случаи се координираат со УФП. Органите на системот за управување со неправилности ги обезбедуваат сите информации и документи до УФП неопходни за проценка на неправилноста.

Управата за финансиска полиција спроведува истраги за пријавените неправилности, согласно Законот за финансиската полиција, како и Меморандумот за соработка за превенција, откривање, пријавување и истражување на неправилности во врска со имплементацијата на инструментот за претпристапна помош (ИПА) доделен за Република Македонија во рамките на децентрализираниот и целосно децентрализираниот систем за имплементација.

Врз основа на воспоставениот систем, Управата за финансиска полиција, во рамките на своите законски надлежности, ги истражува неправилностите пријавени од страна на НАО согласно Законот за кривична постапка и Кривичниот законик на Република Македонија.

Управата за финансиска полиција собира информации, податоци, документи и докази за конкретните случаи на неправилности и врз основа на доказите за основано сомневање за постоење на кривично дело, поднесува кривични пријави до Јавното обвинителство на Република Македонија. Надлежното обвинителство дава упатства/насоки за понатамошна истражна постапка.

Управата за финансиска полиција го известува НАО кога е поднесена кривична пријава за неправилност до Јавното обвинителство на Република Македонија за понатамошна постапка.

Управата за финансиска полиција ја следи судската постапка од кривичната пријава и редовно го информира НАО.

Според досегашната пракса, нема јасни одговорности во врска со административната истрага и истрагата за кривичните предмети.

Покрај тоа, не постои јасна поделба на надлежностите помеѓу ИПА телата за вршење на првична евалуација со цел само оние случаи кадешто постојат основани сомневања за измамничко однесување да бидат доставени до Управата за финансиска полиција.

## Обвинителство

Истражувањето на кривично дело, односно кривичното гонење и супервизијата над истрагата се во надлежност на Јавниот обвинител. Кривичното гонење на коруптивни кривични дела е во надлежност на Основното јавно обвинителство за организиран криминал и корупција.

Во согласност со Директивата за заштита на финансиските интереси на ЕУ, ново кривично дело беше воведено во Кривичниот законик на земјата-корисничка во членот 249-а - Измама на штета на средствата на Европската заедница, кое се гони од основните јавни обвинителствата на земја-корисничка. Јавниот обвинител ја спроведува истрагата и гонењето по принципот на законитост за гонење по службена должност.

Одредбите во Законот за кривична постапка предвидуваат дека јавните обвинители ја спроведуваат истрагата, а правосудна полиција им е на располагање. Правосудна полиција е составена од полициски службеници од Министерството за внатрешни работи и припадниците на финансиската полиција и со закон овластени лица на Царинската управа, кои работат на откривање на кривичните дела.

Меѓутоа, треба да се зајакне соработката помеѓу сите одговорни тела за истрага во врска со фондовите на ЕУ во земјата. Затоа е потребно да се воспостави АФКОС мрежа, која ќе функционира како мрежа составена од претставници од различни институции, за координација на активностите. Покрај тоа, соработката меѓу националните органи и ОЛАФ, како и друга меѓународна соработка, дополнително ќе се зајакне.

Сегашната пракса покажува дека во обвинителството се долги постапките и многу случаи се отворени поради долготраењето на тековните постапки и немањето на конечна одлука од страна на обвинителот.

Главните предизвици во актуелната ситуација во процесот на кривично гонење и супервизија се преклопување на функциите на институциите кои учествуваат во процесот на кривично гонење, недостаток на ефективен и координиран механизам за соработка. Обвинителите немаат доволно искуство во областа на заштитата на средствата на Европската унија, па затоа надлежноста на обвинителите треба да се зајакне, особено во случаите поврзани со заштитата на средствата на Европската унија.

Исто така, обвинителите имаат специјални програми за обуки, но има недостаток на специјализација во полето на ЕУ средствата. Системот би се подобрил со поставување на ефективен и непрекинат процес на истрага / гонење на случаите на измами во Европската унија, за да се изградат капацитети во процесот на конфискација и наплата на имот.

Во октомври 2017 година Советот ја усвои Регулативата за формирање на Европско јавно обвинителство (Регулатива на ЕППО). Ова претставува клучен чекор во

одбраната на финансиските интереси на Европската унија, со што за прв пат се воведува структура за кривично гонење на ниво на ЕУ. Од започнувањето со работа на ЕППО, гонењето на сериозните случаи на измама против буџетот на ЕУ ќе се спроведува од страна на ова европско тело пред донесувањето на судски одлуки од националните кривични судови.

### 3.4.2. Цели и мерки

Според спроведените анализи во оваа област, специфичната цел е дефинирана на следниот начин:

**Специфична цел 4: обезбедување навремена истрага и соодветен третман на пријавените неправилности и можна измама**

Индикатори за успешност:<sup>17</sup>

- Стапка на неправилности / измами решени на време во споредба со неправилности / измами пријавени во ЕК
- Времетраење на истрагата за неправилности / измами во согласност со просечното времетраење на истрагите од страна на ОЛАФ

Определената цел ќе се реализира преку следниве мерки:

- **Мерка 1: Подобрување на административните проверки на неправилностите без елементи за кривично дело**

Сегашниот систем не прави разлика помеѓу административните и кривичните постапки. Затоа, ќе бидат дефинирани јасни улоги и одговорности во однос на административната истрага и истрагата за кривичните предмети.

Се препорачува процесот на управување со неправилности да се подели на два главни дела:

- неправилности со кривични аспекти / дела и
- неправилности без кривични аспекти / дела.

Исто така, се препорачува да се дефинираат главните чекори на секој орган во процесот на управување со неправилности и временска рамка за секој чекор (за истражување на неправилностите, за одобрување на предложената одлука, за повторно истражување итн.).

<sup>17</sup> За секоја активност утврдена во Акцискиот план се дефинирани дополнителни индикатори за успешност.



Со спроведување на оваа мерка, процедурите ќе бидат рационализирани и ќе бидат прецизирани јасни одговорности за истрага, квалификации и донесување на одлуки во постапките.

- **Мерка 2: Зајакнување на внатрешната и надворешната соработка и координација меѓу АФКОС мрежата и ОЛАФ**

Оваа мерка е поврзана со мерката за зајакнување на улогата на АФКОС и АФКОС мрежата. Согласно со активностите за воспоставување на АФКОС мрежата, ќе се преземат понатамошни активности за зајакнување на соработката меѓу телата, особено во областа на истрагите.

АФКОС, во рамките на своите надлежности, ќе ја олеснува и обезбедува соработката помеѓу националната администрација, истражните органи и органите за гонење, како и меѓу овие органи и ОЛАФ во случаи на сомнежи за измама и неправилности кои влијаат врз финансиските интереси на ЕУ.

За да се создаде похармонизиран пристап во соработка помеѓу АФКОС и ОЛАФ се препорачува да се потпише Договор за административна соработка помеѓу ОЛАФ и АФКОС, поставувајќи рамка за работните односи помеѓу партнерите кои се предмет на расположливите ресурси.

Оваа мерка ќе придонесе подобра соработка, размена на информации и хармонизиран пристап во истрагата за сомнителните измами.

- **Мерка 3: Измена на националните правни акти со поставување јасни улоги и одговорности за спроведување на истрагите во согласност со обврската наведена во Рамковната спогодба за ИПА**

Оваа мерка е тесно поврзана со мерката 3, Приоритет 1. Имајќи во предвид дека ќе се направат структурни промени за основање на АФКОС, ова ќе влијае врз постојниот Закон за финансиската полиција. Во постојниот закон неопходно е да се исклучат одговорностите на АФКОС согласно член 50 од Рамковната спогодба. АФКОС ќе помогна на барањата од ОЛАФ во спроведувањето на истрагите во согласност со Регулативата (ЕУ, Евроатом) бр. 883/2013 и Регулативата (ЕЗ, Евроатом) бр. 2185/1996.

### ***3.5. Област: Поврат на средства и санкции***

#### ***3.5.1. Тековна анализа***

Во согласност со член 29 од Рамковната спогодба за ИПА I и со член 41 од Рамковната спогодба за ИПА II, секој случај на докажана неправилност или измама, кој е откриен во било кој период во текот на спроведувањето на помошта



од ИПА или како резултат на ревизија, подразбира поврат на средства од Европската унија.

Доколку спроведената истрага ја потврди неправилноста, односно се собрани доволно докази за да се докаже дека средствата се потрошени несоодветно, односно спротивно на договорните обврски и обврски кои произлегуваат од националното законодавство и законодавството на Европската унија, договорниот орган (ЦФЦД или ИПАРД) ќе покренат постапка за поврат на средствата, односно ќе му биде доставена барање на корисникот за поврат на средствата. Фактот дека корисникот не ги вратил сите или дел од средствата, не ја спречува Комисијата да ги поврати средствата од Буџетот на Република Македонија.

Согласно член 55 од Секторскиот договор од ИПА I и во согласност со член 50 од Секторскиот договор од ИПА II, дел од фондовите на Европската унија кои ИПАРД Агенција не ги повратила од крајниот корисник во рок од две години од евидентирање на крајниот корисник како должник, НАО ќе го поврати до Европската комисија износот што го должи крајниот корисник од националниот буџет.

НАО, кој исто така е одговорен да врши мониторинг и да прави сметководствено евидентирање на долгот и секоја наплата на средства, веднаш ќе биде известен за секоја издадена одлука за наплата на средства и отплатен долг. По истекот на две години во случај на проекти финансирани од ИПАРД, должниците се префрлаат на националната листа на должници и наплатата се врши во националниот буџет.

Според членот 325 (2) од ДФЕУ, земјите-членки имаат обврска да ги санкционираат измамите, корупцијата и сите други незаконски дејствија штетни за финансиските интереси на ЕУ, со истите строги напори што се применуваат и врз сопствените национални интереси. Клучна пречка за потенцијалните измамници е спроведувањето на санкциите и нивната видливост.

### 3.5.2.Цели и мерки

Според спроведените анализи во оваа област, специфичната цел е дефинирана на следниот начин:

**Специфична цел 5: подобрување на капацитетот за обезбедување сразмерни и дестимулирачки казни, соодветни финансиски корекции и дестимулирање во случај на неправилности и измами**

Индикатори за успешност:<sup>18</sup>

<sup>18</sup> За секоја активност утврдена во Акцискиот план се дефинирани дополнителни индикатори за успешност.

- 100% стапка на наплата на непрописно потрошените фондови на ЕУ

Определената цел ќе се реализира преку следниве мерки:

- **Мерка 1: Соодветна употреба на финансиски и/или административни казни, вклучувајќи исклучување од финансирање од ЕУ во случај на сериозни неправилности, измама и корупција**

Оваа мерка е тесно поврзана со почитувањето на соодветните закони и правила поврзани со финансиските и административните казни и санкции, како и финансиските корекции и исклучување од средствата на ЕУ во случај на неправилности и измами.

Доколку НАО не успее да ги поврати сите или дел од средствата со кои ја извршиле неправилноста, тогаш придонесот на Унијата ќе се поврати во ЕК од Буџетот на Република Македонија или ќе се искористи локалниот судски систем за да се помогне во спроведувањето на процесот на наплатата.

Оттаму, треба да се воспостави и да се унапреди соодветен систем на казни и санкции со цел да се биде во согласност со кривичните прашања.

- **Мерка 2: Зајакнување на механизмот за поврат на ЕУ средствата**

Оваа мерка е тесно поврзана со трите околности под кои Европската комисија бара од релевантната земја / институција надомест (поврат) на ЕУ средствата .

- ✓ Прво, повратот произлегува од фактот што не биле искористен целиот финансиски придонес за соодветната земја / институција.
- ✓ Второ, поврат кога добиените средства се наменети за операција / акција која е веќе завршена.
- ✓ Трето, доколку средствата од ЕУ се злоупотребени врз основа на измама или небрежност.

Главните слабости во овој поглед се подигање на свеста за заштита на финансиските интереси на ЕУ и националното кофинансирање, што е главна цел на оваа Стратегија. Од друга страна, ова значи дека процедурите за наплата/поврат како што се опишани во соодветното законодавство може да се активираат со цел да се надоместат/повратат парите. Доколку постои проблем настанат врз основа на неусогласеност на сметките или врз основа на инспекции од страна на Комисијата или други тела, надлежниот национален орган ќе мора да ја следи наплатата/повратот на средствата.

Така, НАО ја има целосната одговорност за враќање на придонесот/делот на Унијата и националното кофинансирање од оние кои извршиле неправилност, измама или корупција или имале корист од него, во согласност со националните процедури за наплата/поврат. НАО, кој првенствено носи одговорност за истражување на неправилностите, врши финансиски прилагодувања во случај на откривање на неправилности или небрежност, откажувајќи го целиот или дел од придонесот на Унијата во однос на акциите или програмите за кои станува збор. Доколку НАО не успее да ги поврати сите или дел од средствата од оние кои ја извршиле неправилноста, тогаш придонесот на Унијата се враќа на ЕК од Буџетот на Република Македонија.

Спроведувањето на оваа мерка ќе придонесе за зајакнување и правилно почитување на процедурите за поврат/наплата преку обезбедување на соодветна законска рамка за навремено и правилно враќање на фондовите на ЕУ / националното кофинансирање од страна на крајните корисници, како и подигнување на свеста за повратените средства во случаите дефинирани погоре.

#### **4. Акциски план за спроведување на стратегијата**

Акцискиот план претставува патоказ кој ги поставува чекорите за спроведување на Националната стратегија за борба против измами и за следење на напредокот во исполнување на нејзините цели.

Акцискиот план се базира на идентификувани приоритетни области и поврзани цели. Со истиот им се доделува на надлежните органи одговорност за спроведување на овие приоритети и соодветниот напредок по истите.

Сите активности, според цел и мерка, се содржани во Акциски план во Анекс 1 и се дефинира одговорна институција, временска рамка, буџет, извор на финансирање и индикатори.

Додека Стратегијата ќе има четиригодишен период на примена (2019-2022), акцискиот план ќе покрива период од две години. Акцискиот план може да биде предмет на ревизија на годишна основа.

#### **5. Мониторинг и евалуација на спроведувањето на стратегијата**

Целта на мониторингот и евалуацијата на Стратегијата е да се утврди дали стратегијата е дизајнирана да обезбеди сигурно постигнување на целите во ефективната и ефикасната борба против измама и заштитата на финансиските

интереси на Унијата. Следствено, Стратегијата треба да биде документ од променлив карактер: треба да се прилагоди и да се ажурира земајќи ги во предвид главните структурни и / или организациони промени, еволуцијата на шемите на измами кои можат да се појават со текот на времето итн.

Евалуационите критериуми имаат за цел да утврдат:

- До кој степен резултатите од спроведувањето на Стратегијата соодветствуваат на целите предвидени во Стратегијата
- Соодносот на трошоците што всушност се направени за добивање на очекуваните резултати со трошоците проценети во времето на подготвувањето на Стратегијата
- Исполнување на активностите и роковите утврдени во Акцискиот план.

Министерството за финансии треба да биде одговорно за координација и следење на спроведувањето на Националната стратегија за борба против измами.

Во однос на спроведувањето на целите и мерките од Стратегијата, дефинираните надлежни органи во Акцискиот план ќе бидат одговорни за доставување на квартални извештаи за преземените активности и евентуалните проблеми во текот на спроведувањето на истите. Одговорни лица за изготвување и доставување на извештаите ќе бидат номинирани во соодветните институции.

До формалното воспоставување на АФКОС мрежата, работната група за изготвување и спроведување на Националната стратегија за борба против измами редовно ќе се состанува за дискусија и координација на спроведувањето на активностите. Во случај на неисполнување на обврските кои произлегуваат од Стратегијата и соодветниот Акциски план, работната група ќе организира состанок со претставници од соодветниот орган од кој произлегуваат проблеми при спроведувањето, со цел да се постигне договор за елиминирање на истите.

Врз основа на доставените известувања, Министерството за финансии изготвува годишен извештај за актуелната состојба во врска со спроведувањето на целите и мерките од Стратегијата и Акцискиот план, вклучувајќи ги и проблемите поврзани со имплементацијата. Годишниот извештај се доставува до Владата на Република Македонија. Според годишниот извештај, Стратегијата може да биде предмет на ревизија на секои две години.

#### Предизвици / ризици во постигнувањето на резултатите од стратегијата

При анализата на Националната стратегија за борба против измами идентификувани се неколку ризици кои може значително да влијаат врз успешната имплементација и постигнувањето на резултатите од Стратегијата.

Подолу се дадени некои од ризиците и предложениот начин за нивно намалување:

- Капацитети за координација и мониторинг - координација и мониторинг на спроведувањето на Акцискиот план е комплексна задача која бара посветеност и континуирано јакнење на капацитетите. Посебно внимание се посветува на воспоставувањето на АФКОС одделението кое ќе биде екипирано со стручни службеници со познавање на соодветните приоритетни области кои ќе можат суштински да управуваат, да го координираат следењето на процесот и да известуваат за напредокот.
- Пракса и механизми за координација и соработка помеѓу институциите - исто така е предизвик сите институции вклучени во подготовката и спроведувањето на Стратегијата да соработуваат на задоволително ниво, со цел навремено и ефикасно спроведување на дефинираните активности. Координацијата помеѓу инволвираните и одговорните институции може да биде слаба и недоволна. Комплексноста на Стратегијата бара зајакнати и координативни механизми. Постои потреба од промена на свеста и реформата е задача за секого и предуслов за успешно спроведување на мерките и активностите.
- Политичкото ниво, исто така, треба да придонесе за промена на свеста. Политичката култура, подготвеноста и мотивацијата за промени се исто така предизвик за спроведувањето на Стратегијата. Посебно внимание, особено во почетната фаза од спроведувањето на Стратегијата, ќе биде посветено на зајакнување на координативните механизми.
- Финансиски средства за спроведување на Стратегијата - недостатокот на потребните финансиски средства претставува сериозен ризик за реализација на планираните резултати. Финансиските средства ќе бидат соодветно предвидени годишните буџети согласно наведеното во Акцискиот план.
- Дополнителни предизвици при усвојувањето на Националната стратегија за борба против измамите е потребата од посветено внатрешно раковоство и посветеност на највисоко ниво.

## АНЕКС 1 - Акциски план (документ во ексел)

### АНЕКС 2 - Поимник

- Акциски план за Националната стратегија: патоказ кој ги воспоставува чекорите за спроведување на Националната стратегија за борба против измами и за следење на исполнување на нејзините цели.
- Административни истраги од страна на ОЛАФ: секоја проверка, контрола или друга мерка преземена од ОЛАФ во согласност со членовите 3 и 4 од Регулацијата (ЕУ, Евроатом) бр. 883/2013, со цел постигнување на целите утврдени во член 1 од таа Регулација и утврдување, кога е потребно, природата на неправилната активност што е предмет на истрага; кадешто таквите истраги не влијаат врз моќта на надлежните органи од земјите-членки да започнат кривична постапка.
- АФКОС (Служба за координација на борба против измами): координативно тело за борба против измама, чија улога е да ја олесни ефективната соработка и размена на информации со ОЛАФ, вклучително и информации од оперативен карактер.
- АРАХНЕ (ARACHNE): алатка за оценка на ризици која помага да се идентификуваат, превенираат и откриваат операциите со висок ризик, проекти, корисници и договори или изведувачи. Таа има за цел да им обезбеди на структурите кои се вклучени во управувањето со фондовите на ЕУ практична алатка за идентификување на проектите со највисок ризик. Во моментот оваа алатка се користи од страна на Европската комисија и земјите членки.
- Централна база на податоци за исклучување: базата на податоци на Европската комисија која содржи информации за тела кои, од различни причини, вклучувајќи финансиски неправилности, се исклучени од аплицирање за средства од ЕУ и подлежат на условите утврдени во Регулацијата (ЕК, 20 Евроатом) бр. 1302/2008 на Комисијата од 17 декември 2008 година за Централната база на податоци за исклучување.
- Судир на интереси: ситуација во која јавниот службеник има приватен интерес, во смисла да влијае или да настојува да влијае врз непристрасното и објективно извршување на неговите или нејзините службени должности. Приватниот интерес подразбира било каква корист за себе или за своето семејство, блиски роднини, пријатели и поединци или организации со кои

има или имал деловни или политички односи. Вклучува и било каква одговорност, независно дали станува збор за финансиска или граѓанска. Според Регулативата на Советот (ЕЗ, Евроатом) бр. 966/2012, конфликт на интереси постои кога непристрасното и објективно извршување од страна на лице вклучено во спроведувањето на буџетот или од внатрешен ревизор е компромитирано поради причини поврзани со семејството, емотивниот живот, политичкиот или националниот афинитет, економскиот интерес или било кој друг заеднички интерес со корисникот.

- Европска агенција за борба против измами (ОЛАФ): тело во рамките на Европската комисија одговорно за борба против измама наштетувајќи на буџетот на Европската унија.
- Измама значи секое намерно дејство или пропуст што се однесува на: употребата или давање на лажни, неточни или нецелосни изјави или документи, што има за последица проневера или погрешно задржување на средствата од буџетот на Унијата или буџетите управувани од, или во име на Европската унија, неоткривање на информации кои прекршуваат одредена обврска со ист ефект или погрешна примена на таквите фондови за цели различни од оние за кои првично биле доделени;
- Борба против измама и корупција: дел од пошироките напори за справување со финансискиот и организираните криминал, особено прашањето за борба против сите нелегални активности кои можат негативно да влијаат на финансиските интереси на ЕУ. Концептот се заснова првенствено на член 325 од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ), кој се однесува на активностите кои влијаат врз финансиските интереси на ЕУ и бара од Советот и Европскиот парламент да усвојат мерки согласно редовната законодавна постапка по консултации со Судот на ревизори. Од јуни 1999 година, тело задолжено за борба против измама е Европска агенција за борба против измами (ОЛАФ). Врз основа на поглавјата 4 и 5 од ДФЕУ, кои се однесуваат на полициската и судската соработка за кривичните прашања, Евроцаст и Европол исто така имаат надлежност да ги поддржат земјите-членки во борбата против измама и корупција.
- Краен корисник: правно или физичко лице кое добива финансиска поддршка од финансиски инструмент.
- Финансиски интереси на ЕУ: во согласност со Регулативата (ЕУ, ЕВРОАТОМ) бр. 8383/2013, вклучуваат приходи, расходи и средства опфатени со буџетот



на ЕУ и оние опфатени со буџетите на институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ, и буџетите управувани и следени од нив.

- Неправилност значи секое прекршување на одредба од соодветните правила и договори врз основа на извршување на некое дело или пропуст од страна на економски оператор кое има или би имало влијание врз буџетот на Унијата со наплата на неоправдан трошок на .
- Систем за управување со неправилности (ИМС) - информативен систем за електронско пријавување на неправилности воспоставен од страна на ОЛАФ. Следење: во однос на заштитата на финансиските интереси на ЕУ и користењето на фондовите на ЕУ, рутинскиот преглед и проценка, вклучувајќи собирање и евидентирање на финансиски и нефинансиски податоци и информации со цел да се добие преглед на моменталното ниво на усогласеност со релевантните закони и други регулативи, нормативи, стандарди, договори, процедури и да се дозволи ризиците кои ги загрозуваат финансиските интереси на ЕУ да бидат откриени и елиминирани во рана фаза.
- НАФС: Национална стратегија за борба против измама
- Работна група на НАФС: тело воспоставено да ја елаборира Националната стратегија за борба против измами
- Заштита на финансиските интереси на ЕУ: обезбедување ефикасност и транспарентност во креирањето на приходите од буџетот на ЕУ; ефикасност, ефективност, економичности транспарентност во користењето на овој буџет и буџетите управувани од ЕУ, како и во користењето на имотот што го поседуваат ЕУ, нејзините институции и тела.
- Обвинителство за гонење на организираниот криминал и корупцијата - дел од Јавното обвинителство на земјата-корисничка одговорно за гонење на организираниот криминал и корупцијата.
- Обвинител - Надлежен јавен обвинител од Основните јавни обвинителства на земјата-корисник или од обвинителството за гонење на организираниот криминал и корупцијата.
- Ризик претставува потенцијална закана, настан(и), активност(и) или изгубени можности кои можат да доведат до неправилност, односно неоправдана ставка на трошок, потреба од финансиски корекции или репутациона штета на органот за управување и контрола. Истиот може да влијае врз работата на органите за управување и контрола, па дури и на извршувањето на системот за управување и контрола во целост.



- Проценка на ризик: претставува еден од чекорите во процесот на управување со ризици. Тоа подразбира мерење на две вредности поврзани со ризикот - влијанието на ризикот или потенцијалната загуба и веројатноста дека загубата ќе се случи.
- Управување со ризик е континуиран, проактивен и систематски процес на идентификување, оценување и управување со ризиците во согласност со прифатените нивоа на ризици, спроведено во секое тело од системот за управување и контрола, со цел да се обезбеди разумно уверување во однос на постигнување на целите и спречувањето на измамите.
- Сигурно финансиско управување: претставува усогласеност од страна на надлежниот орган при извршувањето на своите активности, со принципот на економичност, принципот на ефикасност - наоѓање на најдобар сооднос помеѓу употребените ресурси и постигнатите резултати - и принципот на ефективност во постигнувањето на поставените специфични цели.
- Системска неправилност: како што е дефинирано во Регулацијата (ЕУ) бр. 1303/2013, секоја неправилност, која може да биде од повторлива природа, со голема веројатност од повторување во слични видови на операции, што произлегува од сериозен недостаток во ефективното функционирање на системите за управување и контрола.

### АНЕКС 3 - Национално законодавство

1. Рамковна спогодба помеѓу Владата на земјата-корисник и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош од ЕК на земјата-корисничка во рамките на спроведувањето на помошта од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) (применлива за ИПА 2007-2013);
2. Рамковна спогодба помеѓу земјата-корисник претставена од Владата на земјата-корисник и Европската комисија за правилата за спроведување на финансиска помош од Унијата на земјата-корисник според Инструментот за претпристапна помош (ИПА II) (применлива за ИПА 2014 -2020)
3. Секторска спогодба помеѓу земјата-корисник и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош од ЕК на земјата-корисник и спроведувањето на помошта под компонента V (ИПАРД) на инструментот за претпристапна помош (ИПА);

4. Секторска спогодба помеѓу земјата-корисник и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош од ЕК на земјата-корисник и имплементацијата на помошта од компонентата V (ИПАРД) на инструментот за претпристапна помош (ИПА II);
5. Кривичен законик;
6. Закон за кривичната постапка;
7. Закон за ревизија на ИПА;
8. Закон за јавна внатрешна финансиска контрола;
9. Закон за финансиската инспекција во јавниот сектор;
10. Закон за финансиската полиција;
11. Закон за спречување на корупцијата;
12. Закон за заштита на укажувачите;
13. Закон за конфликт на интереси;
14. Закон за заштита на сведоци;
15. Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на децентрализирано управување со првите четири компоненти од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) на Европската Унија;
16. Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на целосно децентрализирано управување со петтата компонента од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) на Европската Унија;
17. Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со Инструментот за претпристапна помош (ИПА II) (во натамошниот текст: ИПА II);
18. Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување на неправилностите;
19. Меморандум за соработка за спречување, откривање, пријавување и истражување на неправилностите во врска со имплементацијата на инструментот за претпристапна помош (ИПА) обезбеден за Република Македонија во рамките на децентрализираниот и целосно децентрализираниот систем за имплементација.
20. Спогодба за соработка помеѓу Ревизорското тело за ревизија на инструмент за претпристапна помош и Министерството за финансии - Управа за финансиска полиција во рамките на имплементацијата на програмите за претпристапна помош на Европската унија (бр. 01-105 / 1, 18.03.2013)
21. Меморандум за соработка помеѓу Државниот завод за ревизија и Ревизорското тело (бр.03-112 / 1, 03.10.2011).

