

**NACIONALNA STRATEGIJA SUZBIJANJA PRIJEVARA ZA
ZAŠTITU FINACIJSKIH INTERESA EUROPSKE UNIJE
U REPUBLICI HRVATSKOJ
ZA RAZDOBLJE 2010. – 2012.**



SADRŽAJ

Poglavlje I. Uvod	3
1.1. Svrha Strategije	8
1.2. Ciljevi Strategije	8
1.3. Provedba Strategije	9
1.4. Definicija prijevare	9
1.5. Struktura Strategije	10
1.6. Povezanost s drugim Strategijama	10
Poglavlje II. Prevencija prijevare u kontekstu korištenja pretpristupnih programa pomoći EU, uz pomoć komunikacije i odnosa s javnošću te integriteta u javnoj službi	14
2.1. Komunikacija i odnosi s javnošću	14
2.2. Integritet u javnoj službi	16
Poglavlje III. Sustav upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU i vlastitim sredstvima EU	20
3.1. Sustav upravljanja pretpristupnim programima pomoći Europske unije	20
3.2. Sustav upravljanja vlastitim sredstvima EU	26
3.3. Javna nabava	29
Poglavlje IV. Postupanje s nepravilnostima	31
4.1. Postupanje poreznih tijela	32
4.2. Postupanje policije	33
4.3. Provođenje proračunskog nadzora	34
Poglavlje V. Istrage kaznenih djela i kazneni progoni	36
5.1. Provođenje istrage i kaznenog progona	36
5.2. Međunarodna suradnja	40
Poglavlje VI. Povrat sredstava	42
6.1. Tijela koja sudjeluju u postupku povrata sredstava	42
6.2. Postupak povrata sredstava	43
Poglavlje VII. Koordinacija borbe protiv prijevare i zaštita financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj	45
7.1. Komunikacija između osobe za nepravilnosti i zaposlenika unutar tijela	45
7.2. Izvještavanje osobe za nepravilnosti prema Odjelu	46
7.3. Postupanje Odjela	47
7.4. AFCOS mreža i postupanje pojedinog tijela unutar AFCOS mreže	48
7.5. Suradnja Odjela s istražiteljima OLAF-a	49
Poglavlje VIII. Praćenje provedbe Strategije i Akcijskog plana	51
Dodatak 1: AFCOS sustav	52
Dodatak 2: Grafički prikaz izvještavanja o nepravilnostima	53

POJMOVNIK

AKREDITACIJA – u procesu decentralizacije postupak u kojem revizori Europske komisije provjeravaju zadovoljava li provedbeni sustav nekog programa EU-a tražene standarde. Na temelju njihovih nalaza dužnosnik za ovjeravanje u Europskoj komisiji autorizira prijenos ovlasti za upravljanje na tijela zemlje korisnice.

AFCOS mreža¹ je element AFCOS sustava. Sastoji se od tijela koja se bave suzbijanjem prijevара, korupcije i bilo kojeg drugog oblika nepravilnosti u sustavu. Osobe koje je imenovala Vlada Republike Hrvatske Odlukom o osnivanju AFCOS mreže predstavljaju tijela koja čine AFCOS mrežu.

AFCOS u Republici Hrvatskoj² je sustav kroz koji se obavlja koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti u svrhu zaštite financijskih interesa Europske unije, kao i neposredna suradnja s Europskim uredom za borbu protiv prijevара (OLAF-om).

Elementi AFCOS sustava u Republici Hrvatskoj su sljedeći:

- A) SUSTAV IZVJEŠTAVANJA O NEPRAVILNOSTIMA - tijela koja upravljaju pretprijetnim programima pomoći EU-a te ih koriste i izvještavaju o nepravilnostima
- B) AFCOS mreža – mreža tijela koja se bave suzbijanjem prijevара, korupcije i bilo kakvog drugog oblika nepravilnosti u sustavu
- C) Ministarstvo financija – Samostalni odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevара, unutar sustava, ima koordinativnu ulogu i predstavlja kontakt-točku OLAF-u.

Tijelo za reviziju – samostalno tijelo odgovorno za potvrđivanje učinkovitog funkcioniranja sustava upravljanja i kontrola, uključujući potvrđivanje izdataka. U Republici Hrvatskoj ovu ulogu obavlja **Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (ARPA)** – čije su zadaće revizija i ovjeravanje usklađenosti provođenja programa EU-a, u programima u kojima su upravljanje i odgovornosti prenesene na Republiku Hrvatsku sa svrhom, zadaćama i procedurama propisanim međunarodnim obvezama koje je Republika Hrvatska preuzela.

CARDS (skraćeno od “Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability” – Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju) – U Financijskoj perspektivi 2000. – 2006., program EU-a za zemlje procesa stabilizacije i pridruživanja (zemlje PSP-a): Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, bivšu Jugoslaviju i Makedoniju. Početni proračun programa je 4,65 milijardi €, a 2003. godine povećan je za 210 milijuna eura odlukom iz Soluna. Pravna osnova programa je Uredba (EZ) br. 2666/2000. Područja intervencije uključuju: uklanjanje posljedica rata, demokratizaciju I izgradnju institucija, održivi gospodarski razvoj, socijalni razvoj, regionalnu suradnju između država korisnica te transnacionalnu, regionalnu I prekograničnu suradnju. Program je u Financijskoj perspektivi 2007. – 2013. , zamijenjen programom IPA. Hrvatska je koristila program CARDS od 2001. do 2004. godine, tijekom kojih joj je kroz nacionalne programe alocirano 262 milijuna eura. Regionalnu komponentu programa koristila je tijekom cijelog razdoblja trajanja programa.

¹ Vidi Poglavlje VII. i Prilog 1.

² IBID

DNA (Dužnosnik nadležan za akreditaciju) – u kontekstu programa IPA, osoba/tijelo odgovorno za izdavanje, praćenje i suspenziju ili povlačenje akreditacije nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje i Nacionalnog fonda.

SDURF (Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije) – tijelo državne uprave zaduženo za pripremu strategije razvitke i praćenje provedbe ciljeva utvrđenih samom strategijom te za sveukupnu koordinaciju fondova Europske unije otvorenih Republici Hrvatskoj. Ured funkcionira kao podrška nacionalnom koordinatoru pomoći /nacionalnom ISPA koordinatoru / nacionalnom IPA koordinatoru u koordinaciji pripreme i nadzora provedbe pretpriступnih programa EU-a.

KORUPCIJA³ - u najširem smislu svaka zlouporaba javnih ovlasti radi ostvarenja privatnih probitaka. U užem smislu, korupcija se može definirati kao čin nedopuštene razmjene između javnog dužnosnika i druge

osobe u cilju ostvarivanja vlastitih probitaka. To je svaki čin kojim se, suprotno javnom interesu, nedvojbeno krše moral i pravne norme te povređuju temelji vladavine prava. Među najvažnijim posljedicama korupcije je gubitak javnog povjerenja u tijela državne vlasti, što se posljedično negativno odražava na gospodarski razvoj društva. Stoga ne samo korupcija, već i sama sumnja u korumpiranost te dojam korumpiranosti dovode u pitanje vjerodostojnost svake vlasti.

SAFU (Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije) – u decentraliziranom sustavu provedbe programa financiranih od strane Europske unije SAFU ima ulogu Provedbene agencije. Zadužena je za financiranje, nabavu, plaćanja i praćenje provedbe programa i projekata financiranih od strane Europske unije.

CIS (Centralizirani sustav provedbe; eng. kratica CIS) – sustav provedbe programa EU-a u kojem odgovornosti za upravljanje zadržava središnjica Europske komisije u Bruxellesu.

Kohezijski fond – Financijski mehanizam uspostavljen 1993. za financiranje velikih infrastrukturnih projekata u EU na području prometa i zaštite okoliša. U Financijskoj perspektivi 2007. – 2013. vrijednost mu je oko 55 milijardi eura. Uspostavljen je Uredbama Vijeća br. 1083/2006 i 1084/2006. Korisnici su zemlje članice čiji je BDP po stanovniku manji od 90% prosjeka EU-a. Hrvatskoj će Kohezijski fond postati dostupan nakon pristupanja EU.

DIS (Decentralizirani sustav provedbe; eng. kratica DIS) – Sustav provedbe programa pomoći EZ-a trećim zemljama u kojem su odgovornosti za upravljanje prenesene na državu korisnika. Komisija još uvijek provodi sustavnu prethodnu (ex ante) kontrolu procesa nabave i ugovaranja i naknadnu (ex post) kontrolu svih procesa te zadržava sveukupnu krajnju odgovornost za izvršenje općeg proračuna. U Hrvatskoj se decentralizirano provode programi CARDS/PHARE, ISPA i SAPARD, a i IPA će se također provoditi decentralizirano.

DEU (Delegacija Europske unije) – hijerarhijski je dio strukture Europske komisije (DG RELEX); delegacije služe interesima Europske unije u cijelom svijetu i međunarodnim organizacijama. Kao diplomatska predstavništva u trećim zemljama obavljaju poslove delegirane od središnjice EK-a. Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj nalazi se u Zagrebu.

Eurojust – novo tijelo Europske unije osnovano 2002. godine s ciljem osnaživanja učinkovitosti nadležnih tijela u zemljama članicama u provođenju istraga i progona teškog prekograničnog i organiziranog kriminala.

Eurojust omogućava i poboljšava koordinaciju istraga i progona među nadležnim tijelima u zemljama

³ Prema definiciji Strategije za borbu protiv korupcije koju je Sabor Republike Hrvatske usvojio 19. lipnja 2008.

članicama. Također poboljšava suradnju među nadležnim tijelima zemalja članica, posebice olakšavajući provođenje uzajamne međunarodne pravne pomoći i izdavanja zahtjeva za izručenjem.

Europol – zakonodavna organizacija Europske unije koja se bavi kazneno-obavještajnim aktivnostima . Svrha je EUROPOL-a da poboljša učinkovitost i suradnju između nadležnih tijela zemalja članica pri sprečavanju i suzbijanju teškog međunarodnog organiziranog kriminala i terorizma. Misija je EUROPOL-a da uvelike i značajno doprinese provođenju zakona Europske unije u borbi protiv organiziranog kriminala i terorizma, posebice u vidu kriminalnih organizacija. EUROPOL je osnovan Sporazumom o Europskoj uniji od 7. veljače 1992. Smješten u Hagu, Nizozemska, EUROPOL je započeo s ograničenim djelovanjem 3. siječnja 1994. kao EUROPOL Jedinica za droge (engleska kratica EDU) za borbu protiv kaznenih djela vezano uz droge. Konvenciju o EUROPOL-u ratificirale su sve zemlje članice EU-a te je stupila na snagu 1. listopada 1998. Slijedom brojnih pravnih radnji vezanih uz Konvenciju, EUROPOL je postao u potpunosti operativan 1. srpnja 1999. S vremenom su dodana i druga važna područja kriminaliteta. 1. siječnja 2002. mandat EUROPOL-a proširen je i na bavljenje svim teškim oblicima međunarodnog kriminala kako je i navedeno u Dodatku Konvencije o EUROPOL-u.

Prijevара na štetu financijskih interesa Europskih zajednica – kazneno djelo uvedeno člankom 224. b Kaznenog zakona Republike Hrvatske (NN 152/08).

Samostalni odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevара – odjel u Ministarstvu financija Republike Hrvatske koji ima koordinativnu ulogu u AFCOS sustavu.

Unutarnja revizija – revizija koju provodi samostalna jedinica u tijelu odgovornom za upravljanje fondovima EU-a s ciljem osiguranja da sustav unutarnjeg upravljanja i kontrola funkcionira učinkovito.

IPA (skraćeno od Instrument for Pre-Accession Assistance) – jedinstveni pretpripristupni fond za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Uspostavljen je Uredbom Vijeća br. 1085/2006. Vrijednost mu je 11,468 milijardi €. Zamjenjuje program CARDS i pretpripristupne programe PHARE, ISPA i SAPARD. Cilj mu je pomoći državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u njihovoj postupnoj harmonizaciji s pravnom stečevinom EU-a, radi pristupanja. Sastoji se od pet komponenti: (1) pomoć u tranziciji i izgradnja institucija (IPA TAIB), (2) prekogranična suradnja (IPA CBC), (3) regionalni razvoj , (4) razvoj ljudskih potencijala (IPA HRD) i (5) ruralni razvoj (IPARD). Hrvatskoj je program otvoren od 2007. godine do njezinog pristupanja EU.

Nepravilnost – bilo kakva povreda odredbi zakona Zajednica koja proizlazi iz činjenja ili propusta od strane gospodarskog čimbenika, a koja rezultira ili će rezultirati prejudiciranjem općeg proračuna Zajednica ili proračuna kojim upravljaju Zajednice, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda nastalih iz vlastitih izvora neposredno prikupljenima u ime Zajednica ili neopravdanom stavkom izdataka u okviru proračuna Zajednica (članak 1(2) Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95, br. 2035/2005, br. 1083/2006, itd.)

Osoba za nepravilnost⁴ – predstavlja tijelo u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima te je odgovorna za pripremu i slanje izvješća o nepravilnostima.

Sustav izvještavanja o nepravilnostima⁵ je element AFCOS sustava. Sastoji se od tijela koja upravljaju i koriste sredstva pretpripristupnih fondova Europske unije te izvještavaju o nepravilnostima.

⁴ Vidi Poglavlje VII.

⁵ Vidi Poglavlje VII. i Prilog 1.

ISPA (skraćeno od Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) – pretpristupni program u Financijskoj perspektivi 2000. – 2006. uspostavljen Uredbom Vijeća (EZ) br. 1267/1999. Program osigurava financijska sredstva za infrastrukturna ulaganja na području prometa i zaštite okoliša (ulaganja u cestovnu i željezničku infrastrukturu, upravljanje otpadnim vodama, gospodarenje krutim i opasnim otpadom, vodoopskrba i odvodnja). Program priprema državu kandidatkinju za korištenje Kohezijskog fonda nakon pristupanja EU. Program u Financijskoj perspektivi 2007. – 2013. zamjenjuje komponenta 3 programa IPA – Regionalni razvoj. Hrvatskoj je program ISPA otvoren 2005. i 2006. godine te joj je alocirano 60 milijuna € za korištenje u razdoblju od n+3.

NDO (Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje) – Državni dužnosnik u rangu ministra ili državnog tajnika na čelu Nacionalnog fonda. NDO je odgovoran za sveukupno financijsko upravljanje pretpristupnim sredstvima EU-a. U Republici Hrvatskoj ovu funkciju obavlja državni tajnik u Ministarstvu financija.

NF (Nacionalni fond) – Središnje tijelo koje je organizirano kao riznica u zemlji korisnici kroz koju se kanaliziraju financijska sredstva pretpristupnih fondova EU-a. Nacionalni fond organizira bankovne račune te upravlja istima, traži sredstva od Europske komisije, ovjerava prijenos sredstava operativnoj strukturi ili krajnjim korisnicima. Zadužen je za financijsko izvješćivanje prema Europskoj komisiji. Odgovoran je Nacionalnom dužnosniku za ovjeravanje (NDO-u). U Republici Hrvatskoj Nacionalni je fond smješten u Ministarstvu financija.

NIPAK (Nacionalni koordinator programa IPA) – Državni dužnosnik u rangu ministra ili državnog tajnika nadležan za ukupnu koordinaciju pomoći iz programa IPA-e u državi korisnici. NIPAK osigurava usku povezanost između općeg procesa pristupanja i korištenja financijske pomoći EU-a, a odgovoran je za nadzor programa. Odgovoran je također za koordinaciju između komponenti programa, za programiranje u sklopu komponente IPA TAIB te za koordinaciju sudjelovanja države korisnice u relevantnim programima prekogranične suradnje. U Republici Hrvatskoj ovu funkciju obavlja državni tajnik na čelu SDURF-a.

OLAF – Europski ured za borbu protiv prijevара; svrha mu je zaštita financijskih interesa Europskih zajednica, suzbijanje prijevара, korupcije i bilo kakvih drugih nezakonitih aktivnosti, uključujući zlorabu službene dužnosti u europskim institucijama provođenjem unutarnjih i vanjskih upravnih istraga. Odjel kontinuirano i blisko surađuje s relevantnim tijelima zemalja članica sa svrhom koordiniranja njihovih aktivnosti. OLAF pomaže zemljama članicama u aktivnostima vezanim za borbu protiv prijevара pružanjem potrebne pomoći i tehničkog praktičnog znanja na licu mjesta. Također doprinosi oblikovanju strategije suzbijanja prijevара koju donosi Europske komisija te poduzima aktivnosti potrebne za jačanje relevantnog zakonodavstva.

DOOP (Dužnosnik ovlašten za odobravanje programa) – državni dužnosnik na čelu Središnje agencije za financiranje i ugovaranje (SAFU-a). DOOP je odgovoran za poslove SAFU-a te za valjano financijsko upravljanje projektima.

PHARE – Pretpristupni program u Financijskoj perspektivi 2000. – 2006. koji osigurava podršku za izgradnju institucija i jačanje ekonomske i socijalne kohezije u zemljama kandidatkinjama. Pravna osnova programa je Uredba (EEZ) br. 3096/1989. Primarni mu je cilj pomoći državama kandidatkinjama u razvoju institucija koje mogu učinkovito funkcionirati unutar Europske unije i provoditi njenu pravnu stečevinu. Program je u Financijskoj perspektivi 2007-2013 zamijenjen programom IPA. Hrvatskoj je program PHARE otvoren u 2005. i 2006. godini te joj je alocirano 167 milijuna €.

Zaštita financijskih interesa Europskih zajednica – osiguravanje učinkovitosti i vidljivosti prikupljanja proračunskih sredstava Unije (carinske i poljoprivredne pristojbe te pristojbe na šećer, sredstva temeljena na PDV-u i BDP-u) te učinkovitosti, svrsishodnosti, gospodarske djelotvornosti i vidljivosti raspolaganja

tim proračunskim sredstvima, sredstvima iz proračuna Zajednica kao i sredstvima i imovinom Europske unije, njezinim institucijama i tijelima.

SAPARD (skraćeno od Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) – Jedan od tri pretpriputna programa u Financijskoj perspektivi 2000. – 2006. Pravna osnova programa je Uredba (EZ) br. 1268/1999. Financira ulaganja u poljoprivredu i ruralni razvoj; priprema državu kandidatkinju za provođenje Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) te za korištenje njezinih financijskih instrumenata nakon pristupanja. Program je u Financijskoj perspektivi 2007. – 2013. zamijenjen 5. komponentom programa IPA – ruralni razvoj (IPARD-om). Hrvatskoj je program otvoren za sudjelovanje u 2006. godini. Alokacija je iznosila 25 milijuna €

SIGMA – zajednička inicijativa Europske unije (EU-a) i Organizacije za gospodarsku suradnju (OECD), koju u načelu financira EU. OECD i program Phare Europske komisije su 1992. godine pokrenuli SIGMA-u s ciljem pružanja potpore pet zemalja srednje i istočne Europe u njihovim nastojanjima provedbe reformi javne uprave. SIGMA je otada proširila svoju potporu drugim partnerima, istovremeno sa širenjem uključenosti EU-a u regiji kroz proširenje i Proces stabilizacije i pridruživanja.

Strukturni fondovi – U Financijskoj perspektivi 2000. – 2006. četiri fonda čija je namjera osigurati financijska sredstva za siromašnije regije EU-a, kako bi se ojačala ekonomska i socijalna kohezija te kako bi se odgovorilo na izazove jedinstvenog tržišta EU-a. Strukturni fondovi uključuju: Komponentu usmjeravanja EAGGF-a, ERDF, ESF i FIFG. U Financijskoj perspektivi 2007. – 2013. strukturnim fondovima smatraju se samo ERDF i ESF. Njihovi su novi ciljevi: 1) konvergencija, 2) regionalna konkurentnost i zapošljavanje te 3) europska teritorijalna suradnja.

Sumnja na prijevaru – Nepravilnost koja je predmet primarnih upravnih ili pravnih nalaza u svezi činjeničnog stanja, temeljem koje se pokreću postupci na nacionalnoj razini u vidu utvrđivanja je li čin počinjen s namjerom; u užem smislu prijevara na temelju članka 1(1), odjeljak a) Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, od 26. srpnja 1995., a temeljem članka K.3 Sporazuma o osnivanju Europske unije (članak 1a, odjeljak 4 Uredbe (EZ) br. 1681/94, br.1838/1994 i br.1828/2006).

USKOK (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta) – osnovan 2001. godine kao dio Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, a odgovoran za progon korupcije i organiziranog kriminaliteta.

Poglavlje I. Uvod

Kao zemlja korisnica pretprijetnih programa pomoći EU, Republika Hrvatska je, sukladno međunarodno preuzetim obvezama, u pretprijetnom razdoblju dužna osigurati zakonodavni okvir za zaštitu financijskih interesa EU te uspostaviti učinkovit i djelotvoran sustav upravljanja nepravilnostima i prijevarama vezano uz korištenje sredstava pomoći EU. Tijekom posljednje dvije godine učinjeni su značajni koraci kojima je, operativno i usvajanjem uredbi i zakona, u cijelosti uspostavljen AFCOS sustav: jasno je definirana uloga Ministarstva financija u zaštiti financijskih interesa EU, osnovan je Samostalni odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevara (dalje u tekstu: Odjel), poboljšana je sustav upravljanja nepravilnostima i prijevarama, a međuinstitucionalna suradnja pojačana je osnivanjem AFCOS mreže.

U prvoj polovici 2008. godine izrađen je nacrt „Akcijskog plana za jačanje AFCOS sustava s ciljem zaštite financijskih interesa EU”, s kratkoročnim ciljevima i mjerama kratkoročne ciljeve i mjere koje je trebalo provesti do kraja 2008. godine. Nakon konzultacija o ovom planu obavljenih s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF-om), Akcijski je plan usvojen Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 17. srpnja 2008. godine. Jedna od aktivnosti je i donošenje Nacionalne strategije suzbijanja prijevara za zaštitu financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2010. – 2012.g. (dalje u tekstu: Strategija)

Vlada Republike Hrvatske odgovorna je za donošenje i provedbu Strategije. To znači da Vlada ne samo odobrava i podupire Strategiju, nego i osigurava potrebne ljudske i financijske izvore za njezinu provedbu.

Nacionalna strategija suzbijanja prijevara za zaštitu financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2010. – 2012.g se ne smije smatrati odgovornošću samo jednoga tijela (Odjela) niti odgovornošću nekoliko tijela (AFCOS mreže); za Strategiju je odgovorna cjelokupna Vlada, a shodno tome ona je i politička obveza svih javnih tijela.

Ipak, u procesu provedbe Strategije ključnu ulogu imaju upravo tijela u AFCOS sustavu koje koordinira Odjel.

Odjel je inicirao i koordinirao donošenje Strategije u drugoj polovici 2008. godine. U izradi Strategije sudjelovali su i predstavnici tijela uključenih u AFCOS mrežu kao i određeni predstavnici tijela uključenih u Sustav izvještavanja o nepravilnostima. Nakon konzultacija s OLAF-om održanih u listopadu i studenome 2008. godine o prvoj verziji Strategije, ona je u razdoblju od siječnja do studenog 2009. godine uz potporu SIGMA-inih stručnjaka.

1.1. Svrha Strategije

Svrha donošenja ove Strategije jest osigurati učinkovitu zaštitu financijskih interesa Europske unije kroz jačanje AFCOS sustava u Republici Hrvatskoj te provođenjem unaprijed definiranih mjera i postizanjem postavljenih ciljeva. Razdoblje provedbe ove Strategije jest 2010. - 2012.

1.2. Ciljevi Strategije

Ciljevi Strategije sastoje se od nekoliko ključnih elemenata:

- učinkovito sprječavanje prijevara komunikacijom, odnosima s javnošću i integritetom u javnoj službi;

- djelotvorno i učinkovito upravljanje pretpriступnim programima pomoći Europske unije te vlastitim sredstvima Europske unije; priprema za upravljanje nadolazećim Strukturnim fondovima i Kohezijskim fondom;
- djelotvorna i učinkovita koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti vezanih uz sprječavanje nepravilnosti i prijevara, suradnju s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF-om);
- razvoj administrativnih kapaciteta i jačanje pravnih temelja neophodnih za primjenu pravne stečevine EU;
- razvoj djelotvornog nadzora i praćenja postupaka unutar AFCOS sustava;
- osiguranje održivog i neovisnog AFCOS sustava;

1.3. Provedba Strategije

Ova Strategija provodit će se u skladu s ciljevima i mjerama iz Akcijskog plana koji je sastavni dio ove Strategije na način kako je to opisano u poglavlju VIII. ove Strategije.

Nadzor nad praćenjem provedbe Strategije i Akcijskog plana u nadležnosti je Odjela.

Provedbom ciljeva i mjera iz ove Strategije i Akcijskog plana osigurat će se funkcioniranje AFCOS sustava i nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, vezano uz korištenje Strukturnih fondova i Kohezijskog fonda.

Održivost AFCOS sustava i po ulasku Republike Hrvatske u Europsku uniju omogućit će nastavak ispunjenja njegove osnovne funkcije, zaštite financijskih interesa EU u RH i nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

1.4. Definicija prijave

Tijekom posljednjih godina hrvatsko se zakonodavstvo usklađuje s definicijom prijave prema PIF Konvenciji te ova Strategija upravo slijedi definiciju prijave prema hrvatskom zakonodavstvu.

Sukladno obvezi Republike Hrvatske da uskladi svoje kazneno zakonodavstvo s Konvencijom za zaštitu financijskih interesa Europskih zajednica, između ostaloga i vezano uz definiciju „Prijave na štetu financijskih interesa EU“, izmijenjen je i dopunjen Kazneni zakon (NN 152/08). Novim izmjenama i dopunama Kaznenog zakona propisano je novo kazneno djelo (224b KZ).

U svrhu zaštite financijskih interesa EU uvedeno je kazneno djelo:

„Prijevara na štetu Europskih zajednica,,
Članak 224.b KZ

1) Tko uporabom ili prikazivanjem lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili isprava ili propuštanjem posebne obveze davanja podataka protupravno prisvoji ili zadrži sredstva iz općeg proračuna Europskih zajednica, proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime,

kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko sredstva iz stavka 1. ovoga članka koristi suprotno izvorno odobrenoj namjeni.

(3) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko uporabom ili prikazivanjem lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili isprava, propuštanjem posebne obveze davanja podataka ili zlouporabom zakonito stečene dobiti protupravno umanjiti sredstva iz općeg proračuna Europskih zajednica, proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime.“

1.5. *Struktura Strategije*

Ova Strategija opisuje stvarnu situaciju te definira ciljeve i mjere koje je potrebno poduzeti u područjima koja se odnose na sprječavanje, otkrivanje, sankcioniranje nepravilnosti i prijevара kao i na povrat novca Europske unije.

U drugom poglavlju posebice se razrađuje prevencija prijevара, s vanjskog ili unutarnjeg gledišta.

Treće poglavlje obuhvaća preventivne mjere u područjima upravljanja vlastitim sredstvima EU kao što su naplata PDV-a i carina.

Četvrto i peto poglavlje pokrivaju istrage i sankcioniranje slučajeva nepravilnosti i prijevара, u administrativnim i kaznenom postupku.

Tema šestog poglavlja su postupci povrata sredstava.

U sedmom poglavlju obrađuju se različiti mehanizmi koordinacije između tijela u AFCOS sustavu, u svezi suzbijanja nepravilnosti i prijevара.

Na samom kraju, u osmom poglavlju definirane su odgovornosti i procedure za nadzor i ocjenu provedbe ciljeva i mjera Strategije i Akcijskog plana.

1. 6. *Povezanost s drugim Strategijama*

Provedba pojedinih ciljeva i mjera iz ove Strategije usko je povezana sa pojedinim ciljevima i mjerama sadržanim u drugim strategijama, a kroz čiju se implementaciju osigurava visok stupanj zaštite financijskih interesa EU.

1.6.1. Strategija suzbijanja korupcije i njezin Akcijski plan

Korupcija narušava demokraciju, sigurnost pravnog poretka, usporava gospodarstvo, degradira poslovni moral i političku kulturu te utječe na ljudsko dostojanstvo. Percepcija hrvatske javnosti o raširenosti korupcije u nerazmjeru je s otkrivanjem i procesuiranjem korupcijskih kaznenih djela, te slijedom toga treba učiniti dodatne napore u normativnom i provedbenom smislu.

Istraživanja javnog mijenja, domaća i strana, reakcije javnosti, pokazuju da građani smatraju da korupcija postoji, da je raširena, da je osuđuju te da su za njezino suzbijanje potrebne odlučne mjere. Zbog toga, u svojoj antikorupcijskoj politici Vlada Republike Hrvatske polazi od temeljnog principa nulte tolerancije na korupciju te je odlučna u svojim nastojanjima da iskorijeni korupciju iz društva.

Sprječavanje prijevара u okviru Strategije suzbijanja korupcije

O odlučnosti Vlade Republike Hrvatske da se bezrezervno uhvati u koštac s korupcijom, svjedoče dva ključna antikorupcijska dokumenta, Strategija suzbijanja korupcije koju je Hrvatski sabor usvojio 19. lipnja 2008. godine i njezin Akcijski plan.

Prevenција korupcije je ključ uspjeha svake antikorupcijske politike, međutim ona ne može sama po sebi u potpunosti suzbiti pojavu korupcije, te su stoga nužne i represivne mjere kao dopuna prevenciji.

Posljednje mjere koje poduzima Vlada Republike Hrvatske u okviru Strategije za suzbijanje korupcije predstavljaju iznimno važno sredstvo funkcioniranja represivnog institucionalnog okvira (uključujući državne odvjetnike, policiju i pravosuđe). Cilj je detektirati, procesuirati i sankcionirati počinitelje kaznenih djela u kontekstu prijevare i korupcije u što kraćem roku.

Slijedom navedenog, doneseni su novi Kazneni zakon i Zakon o kaznenom postupku, temeljem kojih su stvorene odnosno unaprijeđene normativne pretpostavke za učinkovitije kaznenopravno suprotstavljanje organiziranom kriminalitetu i korupciji.

Slijedom iznesenog, potrebno je istaknuti da je Strategija suzbijanja korupcije, dokument koji u cijelosti definira antikorupcijsku politiku za dulje vremensko razdoblje i koja je usmjerena na nekoliko ključnih područja: jačanje pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, prevenciju i represiju korupcije, međuagencijsku i međunarodnu suradnju te jačanje uloge civilnog društva. Strategija daje općenito uvid i smjernice u borbi protiv korupcije koje se onda detaljno razrađuju kroz Akcijski plan.

Strategija suzbijanja korupcije (poglavlje 5.6. t.2.) naročitu pozornost pridaje zaštiti financijskih sredstava EU u cilju jačanja djelovanja AFCOS sustava u području osiguranja integriteta u postupku korištenja sredstava pomoći EU te učinkovitog suzbijanja nepravilnosti i prijevare. U okviru efikasnog funkcioniranja AFCOS sustava želi se osigurati razvoj i unaprjeđivanje metoda prevencije, detekcije, postupanja i praćenja, te izvještavanja o nepravilnostima vezano uz upravljanje i korištenje sredstava pomoći EU kao i uspostavljanje transparentnog i lako pristupačnog sustava širenjem kruga potencijalnih prijavitelja nepravilnosti.

Upravo ova Strategija detaljno razrađuje opće ciljeve u zaštiti financijskih interesa EU koji su postavljeni Strategijom suzbijanja korupcije te je smatramo specijaliziranim dokumentom u odnosu na Strategiju suzbijanja korupcije. Ova Strategija ujedno predstavlja dokument koji do kraja jasno definira sva područja zaštite financijskih interesa EU. Mjere definirane ovim dvjema strategijama se ne preklapaju. Ispunjenjem mjera iz Nacionalne strategije suzbijanja prijevare za zaštitu financijskih interesa EU ispunit će se i mjere iz Strategije suzbijanja korupcije.⁶

1.6.2. Strategija razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC)

U rujnu 2009. godine Vlada Republike Hrvatske usvojila je Strategiju razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje 2009-2011. Ovom se Strategijom definiraju ciljevi, mjere i aktivnosti za poboljšanje financijskog upravljanja i kontrola (uključujući upravljanje pretprijetnim programima pomoći) i unutarnje revizije te za razvoj Središnje harmonizacijske jedinice.

⁶ Mjere iz Strategije za suzbijanje korupcije vezane uz zaštitu financijskih interesa EU su: donošenje akcijskog plana vezano uz planiranje edukacijskih i operativnih aktivnosti Odjela za suzbijanje nepravilnosti i prijevare; izobrazba tijela u AFCOS sustavu u području prevencije, detekcije, izvještavanja i postupanja s nepravilnostima; donošenje provedbenog propisa o prevenciji, otkrivanju, izvještavanju postupanju s nepravilnostima u kontekstu IPA programa; donošenje provedbenog propisa o prevenciji, otkrivanju, izvještavanju i postupanju s nepravilnostima u kontekstu korištenja sredstava iz programa Cards, Phare, Ispa i Sapard; potpisivanje sporazuma o suradnji s DORH-om,; potpisivanje sporazuma o suradnji s OLAF-om te objava na Internet stranicama Ministarstva financija različitih mogućnosti prijave nepravilnosti te e-mail adrese za prijavu nepravilnosti za EU sredstva.

Odjel će pratiti provedbu ciljeva i mjera koje se odnose na upravljanje pretprijetnim programima pomoći EU i zaštitu financijskih interesa EU putem izvještaja koje će mu dostavljati Središnja harmonizacijska jedinica.

1.6.3. Komunikacijska strategija

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije izradio je Komunikacijsku strategiju usmjerenu na transparentnije korištenje pretprijetnih programa pomoći, kao i na značajno upoznavanje javnosti sa cjelokupnim sustavom korištenja sredstava. Strategija je izrađena u skladu s Provedbenom uredbom IPA-e.

1.6.4. Strategija Porezne uprave za razdoblje 2008. -2013.

Porezna uprava donijela je u prosincu 2007. godine Strategiju za razdoblje 2008.- 2013. U sklopu Strategije Porezne uprave, unapređenje informacijskog sustava i edukacija službenika te jačanje daljnje suradnje sa EU ističu se, između ostalih, kao ključni strateški ciljevi.

1.6.5. Strategija razvoja sustava javne nabave

U lipnju 2008. godine Vlada RH usvojila je Strategiju razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj. Navedenom Strategijom definiraju se pravni i institucionalni okvir te administrativni kapacitet, izobrazba i mjere za jačanje sustava javne nabave, pravni lijek u sustavu javne nabave te mjere za suzbijanje korupcije u sustavu javne nabave.

Sprječavanje korupcije u sustavu javne nabave, prema Strategiji javne nabave, temelji se na sljedećim mjerama: jačanju pravnog okvira, jačanju kontrolnih mehanizama, suradnji s drugim nadzornim tijelima, edukaciji o mjerama za suzbijanje korupcije i etičkim pitanjima, jačanju svijesti o važnosti sprječavanja korupcije u sustavu javne nabave, poticanju i ohrabivanju korištenja e-nabave te osnivanju središnjih tijela za javnu nabavu.

Kao što je i predviđeno Strategijom javne nabave, jačanje pravnog okvira, kojim se željelo smanjiti rizik od pojave korupcije u javnoj nabavi, izvršeno je donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (NN 125/08), koji je Hrvatski Sabor usvojio 17. listopada 2008. godine.

Jačanje kontrolnih mehanizama provodi se kroz tri skupine aktivnosti⁷: prevenciju, izobrazbu i sankcije (kroz nastavak već započete suradnje s DORH-om, USKOK-om i ostalim tijelima nadležnim za borbu protiv korupcije).

1.6.6. Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011.

Vlada Republike Hrvatske usvojila je 19. ožujka 2008. godine **Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008. - 2011.**⁸

⁷ Prevencija se, sukladno Strategiji javne nabave, ogleda u povećanju vidljivosti institucija te izobrazbi svih sudionika postupaka javne nabave u području osnovnih načela pravne zaštite u javnoj nabavi. U sklopu izobrazbe, Strategijom javne nabave predviđene su slijedeće mjere: niz seminara na temu: "Pravna zaštita u javnoj nabavi", izrada Priručnika pravne zaštite za ponuditelje i naručitelje te organiziranje stručnih radionica za predstavnike medija na kojima će se urednike medijskih kuća educirati o javnoj nabavi, javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

⁸ Glavni ciljevi Strategije reforme državne uprave 2008. – 2011. jesu: povećanje djelotvornosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave, podizanje razine kvalitete upravnih usluga, ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave, jačanje standarda vladavine prava, jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i smanjenje korupcije, primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije te uključivanje hrvatske državne uprave u europski pravni prostor.

Reforma državne uprave provodi se kontinuirano već nekoliko godina. Osiguravanje pristupa informacijama javnog sektora, zaštita osobnih podataka, jačanje položaja nacionalnih manjina, jačanje lokalne samouprave, bolja regulacija izbornog sustava, borba protiv korupcije, edukacija službenika, informatizacija uprave samo su neki od rezultata koje valja spomenuti.

Jedan od bitnih ciljeva Strategije reforme državne uprave 2008. – 2011. jest podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije. Problem korupcije jedan je od najtežih problema javnog sektora u suvremenim zemljama, naročito zemljama u tranziciji. Ovom se Strategijom želi pridonijeti jačanju etičkih standarda i smanjenju korupcije ostvarenjem sljedećih mjera koje Strategija reforme državne uprave 2008. – 2011. predviđa:

- obavezno udaljenje iz državne službe i postroženje stegovnih kazni za korupciju i druge najteže povrede službene dužnosti
- snaženje službeničkih sudova profesionalizacijom njihovih članova
- provedbu edukacijskih tečajeva za jačanje etičkih standarda državnih službenika
- ozakonjenje zaštite državnih službenika koji ukazuju i prijavljuju slučajeve korupcije i neetičkog ponašanja unutar tijela državne uprave («zviždači»)
- jačanje kapaciteta Odjela za etiku u Ministarstvu uprave i uvođenje povjerenika za etiku u sva tijela državne uprave
- imenovanje Etičkog povjerenstva sastavljenog od predstavnika državnih službenika, stručnjaka, sindikata i Hrvatskog sabora, koji bi pratio stanje etičkih standarda u državnoj službi i predlagao mjere za njegovo unaprjeđenje

Za političku i stručnu podršku reformi državne uprave utemeljit će se Nacionalno vijeće za vrednovanje modernizacije državne uprave.

Poglavlje II. Prevencija prijevара u kontekstu korištenja pretpristupnih programa pomoći EU, uz pomoć komunikacije i odnosa s javnošću te integriteta u javnoj službi

2.1. Komunikacija i odnosi s javnošću

Komunikacija je važan dio procesa sprječavanja nepravilnosti i prijevара u postupcima upravljanja i korištenja sredstava pomoći EU.

Komunikacija, predstavlja proces prenošenja i razmjene informacija putem medija do velikog broja publike, a upravo je prenošenje informacija široj javnosti nužno za njenu senzibilizaciju i osvještavanje potrebe za suzbijanjem svih oblika nepravilnosti i prijevара pa tako i onih koji dovode do povrede financijskih interesa Europske unije.

S ciljem uspostavljanja kvalitetnog sustava komunikacije s javnošću, uspostavljeno je slijedeće:

- kontinuirano izvještavanje javnosti o provedbi pretpristupnih programa pomoći EU
- imenovane su osobe odgovorne za komunikaciju s javnošću na razini ministarstava i ostalih tijela državne vlasti (glasnogovornici), koje su dužne obavještavati javnost o informacijama iz djelokruga rada ministarstava/tijela državne uprave kojeg predstavljaju
- primjenjuje se Zakon o pravu na pristup informacijama
- uspostavljena je mreža takozvanih *publicity officera*, koja je definirana Komunikacijskom strategijom za program IPA, a koju je izradio Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU (SDURF) sukladno Uredbi za provedbu IPA-e. Sva tijela u AFCOS sustavu svoje će aktivnosti usmjerene na komunikaciju s javnošću koordinirati s aktivnostima Odjela kako bi se iste uskladile i izbjeglo eventualno preklapanje.
- Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU izrađuje tiskane materijale i brošure s informacijama o programima EU; krajnji korisnici projekata također izrađuju promotivne materijale s informacijama o pojedinim projektima
- Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU održava radionice za korisnike bespovratnih sredstava na kojima ih među ostalim upoznaje s najčešćom vrstama nepravilnosti i načinima njihovog sprječavanja

2.1.1. Kontinuirano izvještavanje javnosti vezano uz djelokrug rada tijela javne vlasti

Zakonom o medijima propisano je da su, u cilju objave informacije putem medija, tijela izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i ostale pravne i fizičke osobe koje obavljaju javnu službu i/ili dužnost, dužne davati točne, potpune i pravovremene informacije o pitanjima iz svog djelokruga. Isto tako, čelnik tijela ili navedene pravne osobe, dužne su sukladno zakonu odrediti načine informiranja javnosti te odrediti osobu koja osigurava dostupnost javnim informacijama.

Slijedom toga, u tijelima državne uprave došlo je do osnivanja posebnih odjela za odnose s javnošću, odnosno imenovanja glasnogovornika.

Pri provođenju obveze izvještavanja javnosti pojedina tijela postupaju i sukladno posebnim propisima koji propisuju obvezu poštivanja povjerljivosti.

Državno odvjetništvo i policija će se u okviru svojih redovitih izvješća posebno osvrnuti na slučajeve prijevара i na borbu protiv prijevара na štetu financijskih interesa EU-a.

Također, potrebno je istaknuti da je u Republici Hrvatskoj na snazi Zakon o pravu na pristup informacijama, kojim se osigurava pravo na pristup informacijama svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja zahtijeva pristup informacijama, osim u slučajevima kada je Zakonom propisano da tijela javne vlasti mogu to pravo uskratiti. Tijelo javne vlasti obvezno je omogućiti podnositelju zahtjeva pristup informaciji najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. U slučaju da tijelo javne vlasti odbije zahtjev podnositelja za pristup informaciji, podnositelj zahtjeva ima mogućnost pravne zaštite, a taj je postupak hitan.

Svako tijelo državne uprave dužno je postaviti na svoje internetske stranice obrazac (zahtjev), kojim zainteresirane stranke mogu zatražiti informacije od tijela državne uprave. Prilikom traženja informacija, pojedincu je od pomoći Katalog informacija, kao sažeti dokument i kao vodič koje se informacije mogu dobiti iz predmetnog tijela državne uprave. Svake godine, svako tijelo državne uprave podnosi Izvješće Vladi RH o tome koliko je pismenih zahtjeva dobilo i koliko ih je odgovoreno. Ukoliko su u proceduri ili nisu odgovoreni mora se podnijeti pismeno obrazloženje.

2.1.2. Osobe odgovorne za komunikaciju s javnošću

U tijelima državne uprave RH, osobe odgovorne za odnose s javnošću su glasnogovornici. Uredbama o unutarnjem ustrojstvu, u ministarstvima su osnovani Odjeli za odnose s javnošću, čiji zaposlenici između ostaloga, obavljaju poslove koji se odnose na komunikaciju s medijima, odgovaraju na upite građana te obavljaju poslove u svezi s provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama i ostale poslove po nalogu ministra.

Republika Hrvatska, kao država korisnica IPA programa, daje informacije o programima i operacijama te ih promovira.

Informacije su upućene građanima i korisnicima s ciljem osvjetljavanja uloge Zajednice i osiguravanja transparentnosti.

Komunikacija s javnošću vezana za pretpristupne programe pomoći EU-a odvija se preko *publicity officera* koje koordinira Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU. U tu svrhu je izrađena Komunikacijska strategija, s ciljem da se što transparentnije prikažu mogućnosti korištenja pretpristupnih programa pomoći EU te da se cjelokupni sustav njihovog korištenja znatno približi javnosti. Komunikacijska Strategija je izrađena u skladu s Provedbenom uredbom za program IPA.

Većano uz obavještavanje javnosti o upravljanju i korištenju pretpristupnih programa pomoći EU-a, potrebno je istaknuti da se redovito organiziraju obrazovni seminari (kako za privatne tako i za javne institucije), izrađuju brošure i letci⁹, ali bez posebnog osvrta na sustav upravljanja nepravilnostima (AFCOS sustav). Ujedno se izrađuju i priručnici za pisanje projektnih prijedloga, redovito se informacije plasiraju na internetske stranice, odgovara se na upite građana i novinara vezano za mogućnost korištenja pretpristupnih programa pomoći EU-a te se organiziraju različiti oblici suradnje poput suradnje s Delegacijom EU-a u Republici Hrvatskoj i slično.

⁹ Veći broj promotivnih i edukacijskih materijala izradili su SDURF i SAFU

Također, NDO je dužan mjesečno izvještavati Vladu RH o provedbi pretpristupnih programa pomoći EU-a uključujući informacije o uočenim nedostacima u tijelima koja provode projekte, te prijavljenim nepravilnostima. Cilj izvještavanja je poduzimanje mjera za poboljšanje rada sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU-a.

Na temelju Zaključka Hrvatskog sabora iz listopada 2006. godine, dva puta godišnje izvještava se Hrvatski sabor o korištenju pretpristupnih programa pomoći Europske unije, s posebnim osvrtom na planirane, a neiskorištene programe, povučena, a neiskorištena sredstva te moguće prijevare i nepravilnosti u postupku korištenja pretpristupnih programa pomoći EU-a.

Ova izvješća su dostupna javnosti na internetskim stranicama Hrvatskog sabora. Sjednice Hrvatskog sabora u načelu su javne i prenose se putem interneta i državne televizije.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE KOMUNIKACIJE UNUTAR AFCOS SUSTAVA I ODNOSA S JAVNOŠĆU

Budući da poslovi odnosa s javnošću podrazumijevaju mnogo više od samih odnosa s medijima, te obuhvaćaju i stvaranje događaja te upravljanje njima, zatim interno komuniciranje, odnose s javnim institucijama, tržištem i lokalnom zajednicom, krizno komuniciranje i tome slično, potrebno je razvijati komunikaciju unutar AFCOS sustava i odnose s javnošću, kako bi borba protiv nepravilnosti i prijevara bila uspješna i imala pozitivne rezultate.

Istovremeno s redovitim izvještavanjem o korištenju pretpristupnih programa pomoći Europske unije (dva puta godišnje Vlada RH izvještava Hrvatski sabor) javnost će biti informirana i o slučajevima nepravilnosti i u svezi s njima poduzetim mjerama.

S ciljem poboljšanja komunikacije unutar AFCOS sustava, Odjel će sve aktivnosti s tijelima u AFCOS sustavu, vezane uz komunikaciju o pojavi nepravilnosti i prijevara u upravljanju i korištenju sredstava pomoći EU-a, uskladiti s Komunikacijskom strategijom za program IPA. Također, nužno je educirati zaposlenike i sve uključene u AFCOS sustav (osobe za nepravilnosti, predstavnike tijela u AFCOS mreži, *publicity officers*, osobe na rukovodećim položajima i predstavnike medija) u području odnosa s javnošću, te definirati načine i vremenske okvire u kojima će Odjel informirati javnost o slučajevima pojave nepravilnosti i prijevara.

U edukacije koje se odnose na područje upravljanja nepravilnostima i prijevarama treba uključiti i predstavnike medija, nevladine organizacije te gospodarske poduzetnike.

2.2. *Integritet u javnoj službi*

Promicanje integriteta u javnoj službi znači zapravo razvoj etičkih instrumenata s ciljem postizanja najviše razine integriteta u organizaciji kao cjelini te za svakog radnika.

Integritet, nepristranost i odgovornost temeljna su načela u kulturi promicanja etike u državnoj službi.

Sva tijela u AFCOS sustavu pridržavaju se pravila ponašanja ili kodeksa ponašanja državnih službenika u Republici Hrvatskoj koja su uređena Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj (regionalnoj) samoupravi i Etičkim kodeksom državnih službenika. Njima su definirana pravila dobrog ponašanja državnih službenika prema građanima i u međusobnim odnosima državnih službenika, a služe i da se građani upoznaju s očekivanim ponašanjem državnih službenika.

Tijela u AFCOS sustavu koja nisu u sustavu državne uprave imaju vlastite etičke kodekse (ARPA, DORH, DUR i sudovi), koji su sadržajno slični Etičkom kodeksu državnih službenika.

Etički kodeks hrvatske policije stupio je na snagu 29. rujna 2001. godine i obvezujući je za sve policijske službenike. Navedeni Kodeks predstavlja skup načela za postupanje policije koja se temelje na međunarodnom i domaćem pravu te propisuje ciljeve policije, kao što su čuvanje vladavine prava, postupanje prema građanima i zadaci policije te poštivanje povjerljivosti. Odredbe Etičkog kodeksa hrvatske policije usklađene su s odredbama Etičkog kodeksa državnih službenika.

Priručnici po kojima postupaju tijela u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima sadrže odredbe o pravilima ponašanja i etičnosti zaposlenika, koji proizlaze iz navedenih zakona i Etičkog kodeksa. U tijelima u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima svi zaposlenici su dužni odmah po zapošljavanju potpisati tzv. deklaraciju o povjerljivosti i nepristranosti.

2.2.1. Institucionalizacija pravila ponašanja

U institucionalnom smislu u Republici Hrvatskoj postoje tri subjekta na tri razine koja su neposredno angažirana na promoviranju i zaštiti etičkih načela

Prvi subjekt na donjoj razini je Povjerenik za etiku. U svakom tijelu državne uprave radi veće operativnosti te bržeg i lakšeg otkrivanja povreda Etičkog kodeksa, utvrđivanja činjeničnog stanja te eventualnog sankcioniranja počinitelja, od strane čelnika tijela imenovan je jedan povjerenik za etiku. Povjerenici za etiku imenovani su s ciljem da prate primjenu Etičkog kodeksa u državnim tijelima, promoviraju etičko ponašanje u međusobnim odnosima službenika i odnosima službenika prema građanima, daju savjete službenicima o etičkom ponašanju, zaprimaju pritužbe službenika i građana (uključujući i one anonimne) na neetičko i moguće koruptivno postupanje službenika, provode postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe, te vode evidenciju o zaprimljenim pritužbama. U slučaju postojanja bilo kakvih dvojbi o povredi Etičkog kodeksa ili o postupku utvrđivanja osnovanosti pritužbe, povjerenici za etiku surađuju s Odjelom za etiku u Ministarstvu uprave, koji im je dužan pružiti svaku pomoć u okviru svoje nadležnosti

U Ministarstvu uprave koje obavlja nadzor nad provedbom Zakona o državnim službenicima i Zakona o općem upravnom postupku, kao srednja razina zaštite etičkih načela, ustrojen je Odjel za etiku. Odjel za etiku obavlja stručne poslove koji se odnose na primjenu etičkih načela u cjelokupnoj javnoj upravi u odnosu na osobno ponašanje službenika, mogući sukob interesa, primanje darova te moguće koruptivno i drugo neetičko ponašanje službenika. Svako tijelo državne uprave može kontaktirati Odjel za etiku i tražiti poduzimanje određenih radnji u cilju otkrivanja i sankcioniranja eventualnih počinitelja povreda etičkog kodeksa. Također, Odjel za etiku zaprima prijave i pritužbe građana, službenika i drugih osoba o mogućem koruptivnom i neetičkom postupanju državnih službenika putem «Otvorenog telefona» ili za to posebno predviđenih obrazaca.

Ako prijava upućuje na to da se radi o mogućem počinjenju kaznenog djela, ona se s ostalim informacijama (ako ih ima), osim čelniku tijela uz koje je vezan mogući počinitelj ili djelo, proslijeđuje tijelima nadležnim za provođenje kaznenog postupka, od kojih se traži povratna informacija o stanju i ishodu postupka.

Odredbama Zakona o državnim službenicima propisana je pravna zaštita službenika koji prijavljuju nepravilnosti uključujući i korupciju.

Etičkim kodeksom državnih službenika iz 2008. godine osnovano je, kao najviše tijelo u borbi protiv neetičkog postupanja, Etičko povjerenstvo (neovisno tijelo na razini Vlade Republike Hrvatske). Ono

zaprima i razmatra pritužbe građana i službenika u slučaju kada čelnik državnog tijela ili osoba koju ovlasti, ne dostavi odgovor na pritužbu u roku od 60 dana ili podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom, te ispituje osnovanost pritužbe. Kada Etičko povjerenstvo zaprimi pritužbu građana ili službenika, u slučaju kada čelnik državnog tijela ili osoba koju on ovlasti ne dostavi odgovor na pritužbu u roku od 60 dana ili podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom, bez odlaganja će zatražiti izvješće od čelnika državnog tijela o provedenom postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe i poduzetim mjerama.

Čelnik državnog tijela dužan je u roku od 15 dana izvijestiti Etičko povjerenstvo o provedenom postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe i poduzetim mjerama. Etičko povjerenstvo daje mišljenje o osnovanosti pritužbe i dostavlja ga podnositelju pritužbe i Odjelu za etiku Ministarstva uprave u roku od 30 dana od dana zaprimanja pritužbe.

2.2.2 Komunikacija s javnošću i edukacija o pravilima ponašanja i etičnosti

Temeljem članka 16. Etičkog kodeksa državnih službenika, Ministarstvo uprave na svojoj internetskoj stranici objavljuje godišnje izvješće o svim povredama Etičkog kodeksa počinjenim u tijelima državne uprave Republike Hrvatske kao i o postupcima koji su provedeni na temelju njih.

U suradnji sa Centrom za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika Ministarstva uprave, Odjel za etiku počevši od 10. travnja 2009. godine organizira šest stručnih seminara o aktivnostima povjerenika za etiku u slučaju neetičkog postupanja u državnim tijelima.

Analizom stanja utvrđeno je da postoje propisana pravila ponašanja i etički kodeksi za zaposlene u tijelima državne uprave kao i za zaposlene u tijelima AFCOS sustava općenito.

Ono što je potrebno jest jačanje svijesti među zaposlenicima o navedenim pravilima i potrebi njihova pridržavanja u svakodnevnom radu. Nužne su, stoga, dodatne edukacije državnih službenika i zaposlenika unutar AFCOS sustava o području etičnosti i propisanim pravilima ponašanja kao i kontinuirano provođenje takvih edukativnih programa.

U okviru seminara „Uvod u državnu službu i osnove državne službe“ u dijelu koji pokriva službeničke odnose također se govori o etici u državnoj službi. Predviđeno je 20 seminara s oko 600 polaznika.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE VEZANO UZ PRAVILA PONAŠANJA I ETIČNOST

S ciljem jačanja svijesti među zaposlenicima o pravilima ponašanja i etičkom kodeksu, Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika u suradnji sa Odjelom za etiku u 2009. godini nastavlja s programima edukacije državnih službenika, putem organizacije seminara „Suzbijanje korupcije – osnovni tečaj“, jedan nastavni sat namijenjen je etici u državnoj službi vezano uz pravila ponašanja, osobni integritet službenika i Etički kodeks, a planira se provesti deset seminara s oko 300 polaznika.

Tijekom 2010. godine u sklopu Centra i uz suradnju Odjela za etiku planira se održavanje seminara „Suzbijanje korupcije – napredni tečaj“ koji će uključivati dio namijenjen Etici u državnoj službi.

CILJEVI :

1. Osigurati djelotvornu unutarnju i vanjsku komunikaciju te odnose s javnošću, vezano uz mehanizme sprječavanja nepravilnosti i prijevara
2. Promicati integritet u tijelima u AFCOS sustavu.

MJERE :

1. Izmjene i dopune Komunikacijske Strategije za program IPA u okviru koje će se razviti upute za komunikaciju između tijela u AFCOS sustavu i javnosti
2. Osiguranje prikladnih uvjeta za prijavu nepravilnosti i prijevara
3. Izmjene i dopune Smjernica za sprječavanje, otkrivanje, prijavljivanje i postupanje po nepravilnostima vezanima uz korištenje pretpristupnih programa pomoći EU¹⁰, opisivanjem mehanizama za razmjenu informacija i podataka o nepravilnostima i prijevarama između tijela u AFCOS sustavu i javnosti
4. Izrada promotivnog materijala (letaka i brošura) s ciljem prezentiranja uloge Odjela i funkcioniranja AFCOS sustava u svrhu zaštite financijskih interesa EU
5. Provođenje stručne izobrazbe u području integriteta i etike
6. Upoznavanje predstavnika medija s upravljanjem pretpristupnim programima pomoći EU i zaštitom financijskih interesa EU

¹⁰ Nove će se procedure izraditi u obliku Naputka, a donijet će ih Ministar financija.

Poglavlje III. Sustav upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU i vlastitim sredstvima EU

3.1. Sustav upravljanja pretpristupnim programima pomoći Europske unije

Sustav upravljanja pretpristupnim programima EU u Republici Hrvatskoj kontinuirano se gradi još od 2004. godine kada su tijela državne uprave, vezano uz korištenje sredstava pomoći EU, započela pripreme za dobivanje akreditacije od strane Europske komisije

Republika Hrvatska je korisnica pretpristupnih programa pomoći EU-a: CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i IPA.

Opseg i sadržaj poslova, odgovornosti, međusobni odnosi tijela i odgovornih osoba, te ovlasti u okviru pripreme, provedbe i nadzora provedbe projekata koji se financiraju iz programa Europske unije: CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD, sustav upravljanja nepravilnostima, informiranje, te revizija sustava uređeni su Uredbom Vlade RH o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD (NN 18/2007; 38/2008).

Opseg i sadržaj odgovornosti i ovlasti tijela nadležnih za koordinaciju i financijsko upravljanje Instrumentom pretpristupne pomoći (u daljnjem tekstu: program IPA), te tijela nadležnih za upravljanje i provedbu pojedinih komponenti programa IPA uređeni su Uredbom Vlade RH o opsegu i sadržaju odgovornosti te ovlastima tijela nadležnih za upravljanje Instrumentom pretpristupne pomoći (NN 34/2008).

Republika Hrvatska uspješno je prošla kroz akreditacijske procese za sve pretpristupne programe. Akreditirani decentralizirani sustav za provedbu programa CARDS, PHARE, ISPA i IPA (komponente I-IV) uključuje (prethodne) ex-ante kontrole od strane Delegacije Europske komisije. Akreditirani sustav za provedbu programa SAPARD i IPARD nema (prethodne) ex-ante kontrole te se naziva prošireni decentralizirani sustav bez (prethodnih) ex-ante kontrola. Odluke u svezi prijenosa ovlasti za upravljanje programima CARDS, PHARE i ISPA Europska je komisija izdala u veljači 2006., a za SAPARD u rujnu 2006. Odluke o prijenosu ovlasti za upravljanje programom IPA donesene su u listopadu 2008. za 1. komponentu programa IPA (Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija), u studenome 2008. za 2. komponentu programa IPA (Prekogranična suradnja), 3. komponentu (Regionalni razvoj), u prosincu 2008. za 4. komponentu (Razvoj ljudskih potencijala) te u prosincu 2009. za 5. komponentu (Ruralni razvoj – IPARD). Odluka upućuje na to da su institucije uključene u provedbu programa IPA u Republici Hrvatskoj pokazale sposobnost da djelotvorno koriste pretpristupne programe pomoći EU-a i osiguraju dobro financijsko upravljanje te da uspješno zadovoljavaju sve akreditacijske kriterije, navedene u Prilogu Uredbe Komisije (EZ) broj 718/2007 od 12. lipnja 2007. godine o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) broj 1085/2006, kojom se uspostavlja Instrument pretpristupne pomoći (IPA), koji pokrivaju sljedeća područja kontrolnog okruženja: uspostava, upravljanje i organiziranje osoblja, upravljanje rizicima i kontrolne aktivnosti (provođenje intervencija) te aktivnosti nadzora, komunikacija i informiranje.

Za provedbu pretpristupnih programa pomoći EU akreditirane su sljedeće institucije:

1. Tijelo nadležno za provedbu programa CARDS, PHARE, ISPA i prva komponenta programa IPA (Pomoć u tranziciji i jačanje institucija) je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, dok je tijelo nadležno za koordinaciju projekata Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije.

2. Tijelo nadležno za upravljanje drugom komponentom programa IPA Prekogranična suradnja je Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, ustrojstvena jedinica zadužena za integrirani regionalni razvoj, a tijelo nadležno za provedbu je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (ovu će funkciju preuzeti novoosnovana Agencija za regionalni razvoj do kraja 2009. godine.)

3. Tijelo nadležno za upravljanje i provedbu treće podkomponente programa IPA Regionalni razvoj – Promet (prva podkomponenta) je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture.

U okviru podkomponente za prioritet 1. tijelo nadležno za provedbu je trgovačko društvo HŽ Infrastruktura d.o.o.

U okviru podkomponente za prioritet 2. i prioritet 3. tijelo nadležno za provedbu je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.

Tijelo nadležno za upravljanje i provedbu treće podkomponente programa IPA Regionalni razvoj– Regionalna konkurentnost je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Odjel za pripremu i provedbu programa i projekata Europske unije. Tijelo nadležno za upravljanje prioritetom 1. je Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Uprava za integrirani regionalni razvoj. Tijelo nadležno za upravljanje prioritetom 2, Mjera 2.1. je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Uprava za malo gospodarstvo i Uprava za poticanje ulaganja i izvoz, a za upravljanje prioritetom 2. mjera 2.2. nadležno je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Uprava za znanost. Tijelo nadležno za upravljanje prioritetom 3. je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Odjel za pripremu i provedbu programa i projekata Europske unije.

Tijelo nadležno za provedbu cijele treće podkomponente je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.

4. Tijelo nadležno za upravljanje i provedbu cjelokupne četvrte komponente programa IPA Razvoj ljudskih potencijala je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, ustrojstvena jedinica zadužena za pripremu i provedbu programa i

projekata Europske u djelokrugu međunarodne suradnje u području rada i socijalne sigurnosti.

Tijelo nadležno za upravljanje prioritetom 1. je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, ustrojstvena jedinica zadužena za pripremu i provedbu programa i projekata Europske unije u djelokrugu međunarodne suradnje u području rada i socijalne sigurnosti, a tijelo nadležno za provedbu je Hrvatski zavod za zapošljavanje, ustrojstvena jedinica zadužena za financiranje i ugovaranje projekata Europske unije.

U okviru prioriteta 2. tijelo nadležno za upravljanje mjerom 2.1. je Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, ustrojstvena jedinica zadužena za poslove socijalne skrbi, a tijelo nadležno za provedbu je Hrvatski zavod za zapošljavanje, ustrojstvena jedinica zadužena za financiranje i ugovaranje projekata Europske unije. U okviru prioriteta 2. tijelo nadležno za upravljanje mjerom 2.2. je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, ustrojstvena jedinica zadužena za srednje obrazovanje, a tijelo nadležno za provedbu je Agencija za strukovno obrazovanje, ustrojstvena jedinica zadužena za financiranje i ugovaranje programa IPA. Tijelo nadležno za upravljanje prioritetom 3. je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, ustrojstvena jedinica zadužena za srednje obrazovanje, a tijelo nadležno za provedbu je Agencija za strukovno obrazovanje, ustrojstvena jedinica zadužena za financiranje i ugovaranje programa IPA.

Tijelo nadležno za upravljanje prioritetom 4. je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, ustrojstvena jedinica zadužena za pripremu i provedbu programa i projekata Europske unije u djelokrugu međunarodne suradnje u području rada i socijalne sigurnosti, a tijelo nadležno za provedbu je Hrvatski zavod za zapošljavanje, ustrojstvena jedinica zadužena za financiranje i ugovaranje projekata Europske unije.

5. Tijelo nadležno za upravljanje programima SAPARD i 5. komponente IPA Ruralni razvoj (IPARD) je Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, ustrojstvena jedinica zadužena za ruralni razvoj, a tijelo nadležno za provedbu je Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, ustrojstvena jedinica zadužena za tržišnu i strukturnu potporu u poljoprivredi.

U svim gore spomenutim institucijama, a u sklopu procesa akreditacije, ustanovljeni su jasni postupci glede postupanja po prijavljenim nepravilnostima u okviru projekata financiranih iz pretprijetnih programa pomoći Europske unije.

U slučaju prijavljenih nepravilnosti po projektima financiranim iz pretprijetnih programa pomoći CARDS, PHARE, ISPA i IPA osoba zadužena za vođenje projekta u Provedbenoj Agenciji zajedno će s krajnjim korisnikom sredstava utvrditi činjenično stanje (ukoliko je potrebno i odlaskom na provjeru na licu mjesta), te će Provedbena Agencija sukladno Općim odredbama ugovora sklopljenim za svaki projekt između Provedbene Agencije i ugovaratelja, poduzeti jednu od tri sljedeće aktivnosti:

- tražiti od ugovaratelja da poduzme aktivnosti kako bi se nepravilnost ispravila
- umanjiti sljedeću isplatu ugovaratelju za iznos nepravilnosti ukoliko se ista ne može ispraviti
- tražiti povrat sredstava od ugovaratelja za iznos utvrđene nepravilnosti, ukoliko su plaćanja već izvršena.

Kada se radi o programima SAPARD/IPARD u slučaju prijavljenih nepravilnosti, osoba za nepravilnosti u Provedbenom tijelu utvrdit će činjenično stanje (pregledom dokumentacije iz originala predmeta „*case file*“, a ukoliko je potrebno zatražit će od Sektora kontrole terensku provjeru i/ili mišljenje vještaka), te će Provedbeno tijelo sukladno odredbama Pravilnika o provedbi SAPARD ili IPARD programa i odredbama ugovora sklopljenog za svaki projekt između Agencije i korisnika, poduzeti jednu od sljedećih aktivnosti:

- ispraviti nepravilnost (u slučaju otkrivene administrativne pogreške djelatnika Agencije).
- raskinuti Ugovor o dodjeli sredstava iz SAPARD / IPARD programa zaključen između Agencije i korisnika kada je nepravilnost učinjena prije plaćanja,
- „Odlukom o povratu sredstava” tražiti povrat cjelokupnog iznosa sredstava kada je nepravilnost počinjena nakon isplate,
- „Odlukom o povratu sredstava” tražiti povrat dijela sredstava , kada je isplaćen krivi iznos sredstava

Ključne uloge u sustavu upravljanja pretprijetnim programima pomoći EU

Sustav upravljanja pretprijetnim programima pomoći Europske unije u Republici Hrvatskoj sastoji se od nekoliko glavnih funkcija i institucija:

- **Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje**, trenutno državni tajnik Ministarstva financija, odgovoran je za cjelokupno financijsko upravljanje sredstvima pomoći EU te za dodjelu dozvole za rad, odnosno nacionalne akreditacije tijelima koja tvore operativne strukture pet komponenata programa IPA;
- **Nacionalni fond**, na čelu kojeg je Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje;
- **Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF)**;

- Nacionalni koordinator programa IPA (NIPAK);
- Operativna struktura.

Slabosti u sustavu upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU

Tijekom procesa akreditacije IPA programa, revizori Europske komisije identificirali su područja koja se trebaju poboljšati unutar sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći Europske unije u Republici Hrvatskoj, primjerice: provedba sustava upravljanja i informacijskog sustava za program IPA, daljnja razrada razlika između provjera na licu mjesta i provjera zahtjeva za plaćanjem u priručniku Središnje agencije za financiranje i ugovaranje za 1. komponentu programa IPA, identificiranje osjetljivih radnih mjesta te provođenje podjele dužnosti i povezanih kontrola ublažavanja u svim resornim ministarstvima za 1. komponentu IPA programa, popunjavanje svih radnih mjesta i prikladna edukacija u Tijelu za reviziju programa IPA, uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u Operativnoj strukturi i jačanje kapaciteta unutarnje revizije.

Uzimajući u obzir sadašnji akreditirani sustav za decentralizirano upravljanje pretpristupnim programom pomoći IPA, potrebno je poboljšati kontrolno okruženje i jačati kontrolne mehanizme za uvođenje decentraliziranog sustava bez (prethodnih) ex-ante kontrola, posebice glede funkcioniranja unutarnjih kontrola te unutarnje i vanjske revizije. U tu svrhu potrebno je ispuniti niz kriterija postavljenih od strane Europske komisije kojima se dokazuje spremnost i sposobnost institucija Republike Hrvatske za samostalno provođenje programa i projekata EU-a. Dobivanje akreditacije za prošireni decentralizirani sustav upravljanja jest i preduvjet za korištenje strukturnih instrumenata u trenutku kada Republika Hrvatska postane članica EU-a.

Na temelju odredbi Financijskih sporazuma zaključenih između Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije, pripremljen je Plan uspostave proširenog decentraliziranog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU-a u kojem su detaljno opisani koraci koje institucije Republike Hrvatske trebaju poduzeti prije slanja zahtjeva za akreditaciju proširenog decentraliziranog sustava upravljanja Europskoj komisiji u studenom 2010. godine.

S obzirom da u proširenom decentraliziranom sustavu upravljanja nema više prethodne kontrole Delegacije EK, neophodno je jačanje mehanizama kontrole unutar tijela uključenih u provedbu pretpristupnih programa pomoći EU, zapošljavanje dodatnog broja stručnih kadrova te neprestana edukacija i usavršavanje zaposlenih na provedbi programa EU. Provedbom navedenih aktivnosti smanjila bi se i mogućnost pojave nepravilnosti i prijevara.

Mjere koje je poduzela Vlada s ciljem pripremanja za EDIS

Vlada Republike Hrvatske donijela je odluku o aktivnostima koje ministarstva i ostale institucije uključene u provedbu IPA programa trebaju poduzeti do kraja 2009. godine, s ciljem pripreme za početak akreditacije sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU-a bez prethodne (ex-ante) kontrole od strane Delegacije Europske komisije (klasa: 400-01/05-02/01; ur.broj: 5030120-09-6 od 28. svibnja 2009. godine). Navedenom Odlukom institucije uključene u provedbu programa IPA dužne su osigurati dovoljan broj djelatnika do kraja 2009. godine unutarnjom preraspodjelom ili novim zapošljavanjem prema planu dostavljenom Europskoj komisiji. U tu svrhu tijela operativnih struktura izradila su akcijske planove zapošljavanja s rokovima provedbe o čijem tijeku redovito izvještavaju Ministarstvo financija koje o tome obavještava Vladu RH.

NAO i Nacionalni fond kontinuirano nadziru provedbu preporuka revizora Europske komisije u procesu akreditacije kao i provedbu Plana uspostave proširenog decentraliziranog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU-a.

Odjel će pratiti provedbu preporuka revizora EK-a u procesu akreditacije kao i provedbu Plana uspostave proširenog decentraliziranog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU-a putem izvještaja koje će NF slati Odjelu.

Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije

Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (dalje u tekstu: ARPA) započela je sa svojim aktivnostima u lipnju 2008. godine. Agencija obavlja funkciju Tijela za reviziju u Republici Hrvatskoj.

Radi jačanja suradnje između ARPA-e i Odjela u vidu pojave nepravilnosti ili prijave ravnatelj ARPA-e, NDO i načelnica Odjela sklopili su Sporazum o suradnji¹¹ kojim se regulira njihova međusobna suradnja vezana uz komunikaciju, razmjenu podataka i slanje izvještaja o nepravilnostima ARPA-i.

Strategija PIFC-a

S ciljem određivanja pravca daljnjeg razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola kako bi se pridonijelo odgovornijem, transparentnijem i uspješnijem upravljanju javnim sredstvima, donesena je Strategija razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola za razdoblje 2009.-2011. i prateći Akcijski plan. Za provedbu navedene Strategije i Akcijskog plana zadužena je Središnja harmonizacijska jedinica.

Odjel će pratiti provedbu mjera iz Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola za razdoblje 2009.-2011. i Akcijskog plana u dijelu koji se odnosi na ciljeve vezane uz sustav upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU putem izvještaja koje će Središnja harmonizacijska jedinica slati Odjelu.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE U SUSTAVU UPRAVLJANJA PRETPRISTUPNIM PROGRAMIMA POMOĆI EUROPSKE UNIJE

U navedenim je poglavljima vidljivo da je provedeno nekoliko procjena i revizija upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU, a započeto je i nekoliko projekata vezano uz poboljšanje financijskog upravljanja i kontrolu pretpristupnih programa pomoći EU-a. Odjel će nadzirati rezultate takvih inicijativa.

U slučaju kada revizori ARPA-e tijekom obavljanja revizije primijete nepravilnost ili imaju sumnju u istu, prekidaju obavljanje predmetne revizije i o sumnji na nepravilnost ili prijevaru obavještavaju ravnatelja ARPE, koji o tome obavještava Čelnika operativne strukture, odnosno Ravnatelja/Direktora provedbenog tijela. Obzirom da trenutno ARPA nema obvezu o sumnjama na nepravilnost ili prijevaru izvijestiti Odjel, priručnik ARPA-e će biti izmijenjen i sukladno njemu revizori ARPA-e će imati obvezu o sumnjama na nepravilnosti ili prijevaru obavijestiti Odjel.

1. **Jačanje uloge Središnje harmonizacijske jedinice** u vođenju i nadziranju obavljanja unutarnje revizije, daljnjem razvoju metodologije za reviziju pretpristupnih programa pomoći EU-a, i organiziranju dodatnih edukacija za unutarnje revizore koje će dovesti do daljnjeg jačanja funkcije unutarnje revizije u svim tijelima uključenim u provedbu pretpristupnih programa pomoći EU-a.

¹¹ Sporazum potpisan 9. rujna 2009. godine

Daljnji razvoj unutarnje revizije planira se usmjeravati na jačanje kvalitete unutarnje revizije u dijelu koji se odnosi na revizije pretpristupnih programa pomoći EU-a, daljnjim unaprjeđenjem metodologije revizije i osposobljavanjem unutarnjih revizora za provođenje revizije pretpristupnih programa pomoći EU-a.

U dijelu unaprjeđenja planira se izrada Programa procjene kvalitete rada unutarnje revizije, izmjene i dopune Priručnika za unutarnje revizore u dijelu koji se odnosi na reviziju pretpristupnih programa pomoći EU-a, provođenje izobrazbe za unutarnje revizore putem osnovne edukacije i dodatnih modula, ažuriranje planova izobrazbe, redizajn programa obvezne i dodatne izobrazbe te organizacija seminara i radionica za unutarnje revizore s većim naglaskom na reviziju pretpristupnih programa pomoći EU-a.

Edukacija u okviru izbornog modula „Revizija programa i projekata koje financira Europska unija“, koji Središnja harmonizacijska jedinica organizira za unutarnje revizore u javnom sektoru, u dijelu Horizontalni procesi (EU) (Procesi podrške) obuhvaća i proces upravljanja nepravilnostima i prijevarama.

2. **Jačanje ARPA-e** s obzirom na njezinu ulogu u vanjskoj reviziji te daljnji razvoj suradnje između ARPA-e i unutarnjih revizora u obavljanju revizija sustava pri čemu će se ARPA oslanjati na rad unutarnjih revizora od dana pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.
3. **Jačanje Nacionalnog fonda** u pogledu njegove uloge kao budućeg Tijela za ovjeravanje – reorganizacija i preraspodjela dodatnih zaposlenika za financijsko upravljanje i kontrole.
4. **Jačanje kontrolnih funkcija unutar Operativne strukture** – SAFU će organizirati zasebne edukacije o provjerama kontrole kvalitete dokumenata i provjerama na licu mjesta za sva tijela.

CILJEVI:

1. Poboljšati sustav upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU-a;
2. Jačati suradnju između ARPA-e i Odjela u vidu pojave nepravilnosti ili prijevara;

MJERE:

1. Praćenje provedbe Akcijskog plan uz strategiju razvoja sustava PIFC-a za razdoblje 2009. – 2012. od strane Odjela koji će pratiti provedbu mjera u dijelu koji se odnosi na ciljeve vezane uz sustav upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU-a putem izvještaja koje će SHJ slati Odjelu;
2. Praćenje provedbe preporuka revizora Europske komisije u procesu akreditacije putem izvještaja koje će NF dostavljati Odjelu;
3. Praćenje provedbe plana uspostave proširenog decentraliziranog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći EU (EDIS) putem izvještaja koje će NF slati Odjelu;
4. Dostavljanje informacija o nepravilnostima ili prijevari od Odjela prema ARPA-i;
5. Dostavljanje informacija o sumnji na nepravilnosti ili prijevaru od ARPA-e prema Odjelu;
6. Izmjene i dopune Sporazuma o suradnji sklopljenog između ARPA-e i Odjela 9. rujna 2009.

3.2. *Sustav upravljanja vlastitim sredstvima EU*

Vlastita sredstva EU, sukladno pravnoj stečevini EU, uključuju tradicionalna vlastita sredstva (carinske i poljoprivredne pristojbe te pristojbe na šećer), sredstva temeljena na PDV-u i ona temeljena na BND-u.

U smislu fiskalnog nadzora, uloga fiskalnih odnosno poreznih tijela u Republici Hrvatskoj, vezano uz prikupljanje vlastitih sredstava EU, temelji se na odredbama Općeg poreznog zakona i drugih pojedinačnih zakona vezano za djelokrug rada svakog poreznog tijela u čijem su djelokrugu poslovi utvrđivanja, nadzora i naplate poreza i drugih javnih davanja. Između ostalih, drugim javnim davanjima smatraju se carine, koncesije i doprinosi.

3.2.1. *Tradicionalna vlastita sredstva*

Carinska uprava provodi mjere carinske provjere i porezni nadzor nad carinskim i trošarinskim obveznicima u cilju utvrđivanja nepravilnosti i prijevara. U sklopu carinskog nadzora provode se naknadne kontrole koje obuhvaćaju provjeru svih činjenica bitnih za carinjenje robe. Ukoliko se u tijeku nadzora utvrdi nepravilnost ili prijevara u smislu nepravilnog obračuna carinskog duga (carina, posebnog poreza, PDV-a i drugih pristojbi), provode se mjere naknadnog obračuna i naknadne naplate neplaćenih davanja od strane carinskih i drugih obveznika.

U skladu s Akcijskim planom za uspostavu sustava upravljanja vlastitim sredstvima Europske unije u Republici Hrvatskoj uspostaviti će se sustav izvještavanja o otkrivenim slučajevima prijevara i nepravilnosti u svezi tradicionalnih vlastitih sredstava.¹²

U cilju prilagodbe pravnoj stečevini Europske unije Carinska uprava provela je i još uvijek provodi niz projekata iz pretpristupnih programa pomoći EU-a (CARDS, PHARE) te bilateralnih projekata radi uspostave europskih standarda i najbolje prakse zemalja članica EU-a.

Vezano uz prikupljanje pristojbi na šećer, temeljem Zakona o osnivanju Agencije za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (NN br. 30/09), u tijeku je priprema provedbenih akata i osnivanje ustrojstvene jedinice zadužene za šećer unutar Sektora za tržišnu potporu, koji će biti nadležan za kontrolu i ubiranje pristojbi na šećer kada Republika Hrvatska postane članica Europske unije.

3.2.2. *Vlastita sredstva temeljena na PDV-u*

Kontrolna funkcija Porezne uprave i Financijske policije odnosi se posebno na poslove nadzora, obračunavanja poreznih obveza i doprinosa, a porezni nadzor provodi se kao postupak provjere i utvrđivanja činjenica bitnih za oporezivanje kod poreznih obveznika i drugih osoba. Izbjegavanje preklapanja u obavljanju funkcije nadzora ostvaruje se usuglašavanjem planova nadzora.

S obzirom da vlastita sredstva temeljena na PDV-u proizlaze iz primjene jedinstvene stope važeće u svim državama članicama na usklađene osnovice PDV-a, Porezna uprava bit će zadužena za izračun osnovice PDV-a utvrđene u skladu s propisima Europske unije. Shodno tomu, Porezna uprava surađuje s Državnim

¹² Sustav izvještavanja u svezi tradicionalnih vlastitih sredstava podrazumijeva izradu: godišnjih izvješća o rezultatima inspekcijskih nadzora, koje sadržava podatke o detaljima nadzora i rezultatima istoga, te ukupne podatke o najvažnijim problemima i načelnim pitanjima; izvješća o nepravilnostima i prijevarama koja se odnose na tradicionalna vlastita sredstva EU iznad 10.000 eura putem programa OWNRES; izvješća o zapljenama roba putem OWNRES-a te izvješća o utvrđenim obvezama u naknadnim kontrolama a za koje ne postoji osiguranje carinskog duga.

zavodom za statistiku, nadležnim za izračun prosječne ponderirane stope, te Odjelom za koordinaciju i upravljanje vlastitim sredstvima Europske unije Ministarstva financija.

U cilju učinkovitog ubiranja i kontrole prihoda od PDV-a, Porezna uprava započela je početkom 2006. godine provođenje čitavog niza projekata financiranih od strane pretpristupnih programa pomoći EU-a CARDS 2004, PHARE 2005, PHARE 2006 te bilateralnih projekata MATRAFLEX vezano za analizu rizika, između ostalog i kod PDV-a. Sredstva pretpristupnih programa pomoći EU korištena su i još se najvećim dijelom koriste za prilagodbu pravnoj stečevini EU-a na području PDV-a i izgradnje/dogradnje VIES sustava razmjene podataka o PDV-u kao i za jačanje funkcije poreznog nadzora. Također, službenici Porezne uprave aktivno sudjeluju i u programu Europske zajednice FISCALIS u cilju poboljšanja međusobne suradnje europskih poreznih uprava u borbi protiv utaja poreza.

Nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju Porezna uprava bit će, temeljem izmijenjenih odredbi Zakona o porezu na dodanu vrijednost i odgovarajućih podzakonskih akata, zadužena za praćenje, naplatu i nadzor PDV-a poreznih obveznika koji sudjeluju u isporuci dobara na zajedničkom tržištu EU-a. U tu svrhu, temeljem Direktive 2006/112 EZ-a i njezinih dopuna koje su unesene u nacrt Zakona o PDV-u, propisano je obvezno podnošenje tzv. zbirne prijave kao kontrolnog mehanizma praćenja isporuka dobara na zajedničkom tržištu EU-a pri čemu će ključnu ulogu imati upravo Porezna uprava.

U svrhu praćenja isporuka na zajedničkom tržištu EU-a i razmjene podataka o PDV-u u sklopu Središnjeg ureda Porezne uprave, Službe za međunarodnu suradnju i europske integracije formalno je osnovan Odjel za CLO (Central Liaison Office).¹³

Putem VIES sustava tehnički će se obavljati razmjena informacija o PDV-u vezano za isporuke unutar Zajedničkog tržišta. VIES sustav već je tehnički uspostavljen u sklopu Porezne uprave, a u tijeku je razvoj VIES 2 sustava odnosno poboljšanje nacionalnog sustava u skladu s europskim standardima i najboljim praksama zemalja članica EU-a.

Od 1. siječnja 2009. godine u primjeni je Zakon o osobnom identifikacijskom broju¹⁴ koji će biti stalna identifikacijska oznaka korisnika u službenim evidencijama te prilikom razmjene podataka. Nakon pristupanja Republike Hrvatske u Europsku uniju, Osobni identifikacijski broj koristit će se i za međunarodnu razmjenu podataka za svrhe PDV-a i razmjene podataka pod imenom PDV identifikacijski broj (nakon dodavanja određene propisane oznake temeljem važećih propisa u EU).¹⁵

U cilju povećanja učinkovitosti i djelotvornosti poreznog nadzora, Porezna uprava trenutno je angažirana na jačanju funkcija analize rizika prilikom odabira poreznika za nadzor te uvođenju elektroničkog nadzora (e-audit), što je važna pretpostavka za usklađivanje provođenja poreznog nadzora u Republici Hrvatskoj u skladu s najboljom praksom EU-a. Porezna uprava planira daljnje jačanje funkcije poreznog nadzora i kroz komponentu IPA 2009 u okviru koje je, između ostalog, predviđeno jačanje funkcije nadzora PDV-a.

¹³ Odjel za CLO će nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju imati prvenstveno funkciju obavljanja poslova razmjene informacija o PDV-u između država članica te sudjelovati i u razmjeni podataka o prijevarama vezano za PDV putem propisanih obrazaca, a temeljem odgovarajućih uredbi Vijeća EZ-a.

¹⁴ Porezna uprava zadužena je po službenoj dužnosti za određivanje i dodjeljivanje osobnog identifikacijskog broja, vođenje evidencija i nadzor nad odredbama Zakona o osobnom identifikacijskom broju.

¹⁵ PDV identifikacijski broj Porezna će uprava morati, osim poreznim obveznicima u tuzemstvu dodijeliti i određenim poreznim obveznicima iz drugih zemalja članica EU-a, u skladu sa Zakonom o osobnom identifikacijskom broju. PDV identifikacijski broj bit će od velike važnosti za identifikaciju isporuka na zajedničkom tržištu i otkrivanja nezakonitosti kao i poreznih prijevarama vezano za PDV.

Ako se tijekom fiskalnog nadzora pojavi sumnja o počinjenju kaznenog djela ili prekršaja, fiskalna tijela obvezna su podnijeti prijavu nadležnom tijelu.

3.2.3. Međunarodna suradnja

Fiskalna tijela u Republici Hrvatskoj ostvaruju međunarodnu suradnju i pružanje uzajamne pomoći prema zemljama članicama EU-a na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih država članica s druge strane kao i na temelju bilateralnih ugovora i drugih sporazuma.

Također, u svrhu kvalitetne pripreme za preuzimanje obveza koje proizlaze iz članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji, nadležna tijela u Republici Hrvatskoj proučavaju strukture sustava vlastitih sredstava, procedura i iskustava u drugim zemljama članicama EU-a.

Nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku Uniju fiskalna tijela obavljat će međunarodnu razmjenu informacija na temelju europskog zakonodavstva i izmijenjenog nacionalnog zakonodavstva, a u skladu s europskim standardima radi čega su već obavljene pripreme ili još su u tijeku, kao što je spomenuto u točkama 3.2.1. i 3.2.2.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE MEHANIZAMA FISKALNE KONTROLE

U skladu sa strateškim ciljem Republike Hrvatske, fiskalna tijela strateški su orijentirana prema jačanju daljnje suradnje sa Europskom unijom što podrazumijeva daljnji razvoj i jačanje administrativnih kapaciteta fiskalnih tijela i ostvarenje ciljeva na fiskalnom području vezanih za razvoj i jačanje nacionalnog sustava prilagođenog uvjetima poslovanja na Zajedničkom tržištu EU-a.

Porezna uprava i Carinska uprava provele su i provode čitav niz projekata financiranih uglavnom iz sredstava pretpristupnih programa pomoći EU-a kao i bilateralnih projekata sa ciljem usvajanja i integracije europskih standarda i najboljih praksi, odnosno prilagodbi pravnoj stečevini EU-a (kao što je navedeno u točkama 3.2.1. i 3.2.2.).

Porezna i carinska uprava donijele su temeljne strateške dokumente za razvoj i unapređenje fiskalnog sustava. Carinska uprava izradila je Poslovnu strategiju Ministarstva financija – Carinske uprave Republike Hrvatske kao strateški dokument razvoja s ciljem pripreme Carinske uprave za zakonit, učinkovit, djelotvoran i ekonomičan rad u skladu s pravnom stečevinom i najboljom praksom carinskih službi zemalja članica Europske unije.

Porezna uprava donijela je u prosincu 2007. godine Strategiju za razdoblje 2008.- 2013. godine koja sadrži procjenu odnosno analizu stanja: prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnje, strateški ciljevi i područja ključnih strateških rezultata. U sklopu Strategije, unapređenje informacijskog sustava i edukacija službenika te jačanje daljnje suradnje s EU-om ističu se, između ostalih, kao ključni strateški ciljevi.

Iako Strategije Porezne uprave i Carinske uprave postavljaju kao strateški cilj edukaciju službenika, radi poboljšanja mehanizama fiskalne kontrole i borbe protiv prijevara, postoji potreba za edukacijom službenika o AFCOS sustavu u Republici Hrvatskoj i prijevarama kod PDV-a posebno vezano za praksu pojedinih zemalja članica EU-a.

CILJ:

1. Poboljšati nadzor nad prikupljanjem vlastitih sredstava EU
2. Ojačati funkciju nadzora nad PDV-om

MJERA

1. Provođenje stručne izobrazbe za zaposlenike Porezne uprave, Carinske uprave i Financijske policije u području: funkcioniranja AFCOS sustava, EU legislativi vezano uz vlastita sredstva EU, fondovima EU, korištenju i načinu kontrole, te povezanosti s poreznim i carinskim propisima, prijevara vezani uz PDV temeljeno na praksi država članica

3.3. Javna nabava

Svrha uspostave sustava javne nabave jest sprječavanje posljedica netransparentnog i neracionalnog korištenja javnih sredstava, uključujući i sredstva prepristupnih programa pomoći EU, s ciljem otklanjanja diskriminacije određenih gospodarskih subjekata i narušavanja tržišnog natjecanja. Na taj se način štite i financijski interesi EU-a.

Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva provodi nadzor kroz obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti, te daje mišljenja i preporuke za vrijeme trajanja postupka javne nabave s ciljem sprječavanja i otklanjanja nepravilnosti i prijevara u postupcima javne nabave, a koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica povrede zakona i drugih podzakonskih propisa u području javne nabave.

U tom smislu, Uprava za sustav javne nabave može poduzeti sljedeće:

- zatražiti od naručitelja dokumentaciju za nadmetanje ili pojedine njezine dijelove, odluke naručitelja i ostale podatke povezane s pojedinom nabavom te očitovanje o izvršenoj nabavi;
- dati mišljenje naručitelju o uočenim nepravilnostima i preporuku o načinu otklanjanja uočenih nepravilnosti;
- podnijeti optužni prijedlog nadležnom prekršajnom sudu u svrhu pokretanja prekršajnog postupka;
- u cilju zaštite javnog interesa pokrenuti postupke pravne zaštite pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave.

Odjel ima mogućnost da, u slučaju pojave ili sumnje na nepravilnost ili prijevaru u postupcima javne nabave, kontaktira Upravu za sustav javne nabave kao tijelo u AFCOS mreži, radi prikupljanja potrebnih činjenica i odgovarajućeg postupanja.

Odmah po saznanju o postojanju sumnje na nepravilnost ili prijevaru, Uprava za sustav javne nabave pokreće nadzor nad provedenim postupkom javne nabave i postupanjem naručitelja.

Postupci javne nabave u okvirima korištenja i upravljanja sredstvima pomoći EU-a obavljaju se sukladno pravilima PRAG-a i FIDIC-a, a ne sukladno hrvatskom zakonodavstvu. Po ulasku Republike Hrvatske u Europsku uniju, postupci javne nabave provodit će se sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi koji je u potpunosti usklađen s pravnom stečevinom EU-a. Shodno tomu, uloga Uprave za sustav javne nabave bit će i od iznimnog značaja kroz provođenje edukacije svih sudionika u sustavu javne nabave.

Ujedno je predviđena i nova uloga Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije koja bi u budućnosti, vezano uz korištenje sredstava pomoći EU, bila tijelo koje provodi ex ante kontrolu kvalitete dokumentacije i rada ostalih tijela u sustavu te će ujedno obavljati i ulogu centra za edukaciju.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE U SUSTAVU UPRAVLJANJA PRETPRISTUPNIM PROGRAMIMA POMOĆI EUROPSKE UNIJE

S obzirom na novu ulogu Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije koja će provoditi ex ante kontrolu kvalitete dokumentacije te će ujedno obavljati i ulogu centra za edukaciju, potrebno je uspostaviti međusobnu suradnju Uprave za sustav javne nabave i Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije te definirati njihove nadležnosti u području provedbe edukacija i kontrole kvalitete dokumentacija.

U okviru Strategije suzbijanja korupcije i njezinog akcijskog plana u području javne nabave propisani su ciljevi i mjere¹⁶ radi sprječavanja korupcije u sustavu javne nabave, a Ministarstvo pravosuđa nadležno je za praćenje njihove provedbe.

CILJ:

1. Jačati suradnju između Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva - Uprave za sustav javne nabave i Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije

MJERA:

1. Sklapanje sporazuma o suradnji između Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva - Uprave za sustav javne nabave i Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije

¹⁶ Provođenje edukativnih modula „Javna nabava“ u okviru kojeg je predviđen modul „Sprječavanje korupcije u javnoj nabavi“; provedba projekta „Jačanje administrativnog kapaciteta za implementaciju zakonodavnog okvira javne nabave“ u okviru kojeg su predviđeni i moduli „Antikorupcija“ i „Sprječavanje sukoba interesa“; analiza dokumentacije za nadmetanje i postupke odabira ponuditelja na nadmetanjima

Poglavlje IV. Postupanje s nepravilnostima

Novine u provođenju upravnog postupka i upravnih sporova u Republici Hrvatskoj

S ciljem ubrzanja pokretanja i vođenja upravnog postupka te rješavanja u upravnim stvarima u ožujku 2009. godine donesen je novi Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09), koji će stupiti na snagu 1. siječnja 2010. godine. Zakon o općem upravnom postupku jedan je od bitnih propisa za administrativno postupanje (pored primjerice Općeg poreznog zakona, Zakona o prekršajima ili Carinskog zakona).

Jedan od razloga donošenja novog Zakona o općem upravnom postupku bila je potreba za uvođenjem izmjena i za standardizacijom upravnog postupka te uvođenjem dobre prakse europske uprave u hrvatski pravni sustav.

U Republici Hrvatskoj se također provode brojne mjere s ciljem modernizacije djelovanja Upravnih sudova te modernizacije instituta upravnog spora. Tako je u rujnu 2009. godine pri Upravnom sudu Republike Hrvatske započeo Twinning projekt (CARDS 2004.) „Podrška razvoju učinkovitijeg i modernijeg funkcioniranja Upravnog suda Republike Hrvatske“. Navedeni projekt pomoći će Republici Hrvatskoj u nastojanjima ispunjavanja kriterija ulaska u Europsku uniju, u Poglavlju 23., vezanim uz pravosudna i temeljna prava. Njime će se poboljšati organizacija i struktura sudova te njihova veća dostupnost. Jedna od komponenti navedenog projekta je izrada novog Zakona o upravnom sporu.

U studenom 2009. godine završen je prijedlog nacrta novog Zakona o upravnom sporu te je isti upućen na usvajanje Vladi Republike Hrvatske. Njime se, između ostalog, uređuju nadležnost i pravila postupka na temelju kojih upravni sudovi postaju sudovi „pune jurisdikcije“ i odlučuju o zakonitosti postupanja javnopravnih tijela te o pravima i dužnostima fizičkih i pravnih osoba ili drugih stranaka u upravnom sporu.

Sudovi bi tako ubuduće odlučivali o meritumu stvari, u dva stupnja, te bi provodili usmenu raspravu (zakon bi trebao stupiti na snagu 2012. godine).

Predviđa se osnivanje regionalnih upravnih sudova u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku koji bi odlučivali u prvom stupnju, dok bi Visoki upravni sud u Zagrebu bio drugostupanjski. Rješavao bi i najsloženije predmete u prvom stupnju te analizirao praksu regionalnih sudova.

Ovisno o vrsti uočene nepravilnosti vezano uz upravljanje i korištenje pretpristupnih programa pomoći EU-a, tijela u Republici Hrvatskoj provode odgovarajuće postupke radi njihova otklanjanja i odgovarajućeg sankcioniranja.

Utvrđivanje odgovornosti državnih službenika

U slučajevima kršenja zakonom propisanih pravila ponašanja, tijela državne uprave provode odgovarajuće postupke.

Postupanje državnih službenika može imati elemente kaznenih djela (prijevare i korupcije), za koja je Republika Hrvatska propisala niz preventivnih i represivnih mjera, kako bi se njihovo počinjenje svelo na najmanju moguću mjeru i kako bi se kaznilo počinitelje u okviru kaznenog zakonodavstva.

Međutim, kada se radi o povredi službene dužnosti, uključujući prijevare i koruptivne radnje, provodi se i postupak utvrđivanja odgovornosti službenika koji pokreće čelnik tijela pred nadležnim Službeničkim sudom u prvom stupnju i Višim službeničkim sudom u drugom stupnju, sukladno odredbama Zakona o državnim službenicima, odnosno Zakona o službenicima lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U slučaju postojanja elemenata za pokretanje postupka utvrđivanja stegovne odgovornosti službenika, čelnik tijela će pokrenuti postupak temeljem odredbi Zakona o upravnom postupku.

Također, kada se radi o mogućem koruptivnom djelu, čelnik tijela će obavezno izreći mjeru udaljenja iz službe do okončanja postupka. U slučaju utvrđene odgovornosti za takva djela, od strane Službeničkog suda obavezno se izriče najteža kazna - prestanak službe. Čelnik tijela će kroz godišnje izvješće o svemu izvijestiti Odjel za etiku Ministarstva uprave, koji će navedene podatke objaviti na svojim internetskim stranicama.

Postupak u tijelima za provedbu projekata EU-a

Ako u slučaju prijavljenih nepravilnosti od strane provedbenih tijela, postoji osnovana sumnja da se radi o prekršaju ili kaznenom djelu za koje je potrebno pokrenuti odgovarajući postupak, provedbena agencija će proslijediti cjelokupnu dokumentaciju vezanu za sumnju na nepravilnost nadležnom tijelu državne uprave na postupanje ili će podnijeti kaznenu prijavu Državnom odvjetništvu. Nadležna tijela postupaju na način opisan u točkama 4.1. i 4.3. ovog poglavlja te u petom poglavlju Strategije.

4.1. Postupanje poreznih tijela

Temeljem uočenih nepravilnosti, s ciljem utvrđivanja činjenica bitnih za oporezivanje i naplate poreza, odnosno javnih davanja, Ministarstvo financija Republike Hrvatske provodi upravni postupak preko upravnih organizacija u svom sastavu (Porezne uprave, Carinske uprave i Financijske policije).

Kada navedena porezna tijela raspolažu informacijama o nepravilnostima koje se odnose na porezne, carinske i druge propise o javnim davanjima dužna su postupiti u skladu s odredbama Općeg poreznog zakona i drugih posebnih zakona o pojedinim vrstama poreza i drugim javnim davanjima kao i u skladu s odredbama drugih posebnih zakona i propisa kojima se uređuje unutarnja organizacija i ustrojstvo poreznih tijela te ovlaštenja u obavljanju poslova iz djelokruga pojedinih poreznih tijela.

U tijeku upravnog postupka obavljaju se službene radnje, uz izvođenje i ocjenu dokaza, radi točnog i potpunog utvrđivanja svih pravno-relevantnih činjenica bitnih za oporezivanje poreznih obveznika i drugih osoba.

Nakon obavljenog poreznog nadzora o istome se sastavlja zapisnik čiji sadržaj obuhvaća sve značajne radnje poreznog tijela u poreznom postupku, nadzorom utvrđeno činjenično stanje, odnosno opis radnji, činjenica i dokaza provedenih u postupku po kojima su utvrđene nepravilnosti.

Porezni obveznik ima pravo prigovora na zapisnik (u roku od 5 do 20 dana). U slučaju utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti vezano za obračunavanje, evidentiranje, prijavljivanje i plaćanje poreza, carina i drugih javnih davanja, porezna tijela, najkasnije u roku od 60 dana od dana uručenja zapisnika, donose porezno rješenje (prvostupanjsko rješenje) koje sadrži i uputu o pravnom lijeku odnosno mogućnost izjavljivanja žalbe.

Žalba se podnosi drugostupanjskom poreznom tijelu, a predaje se neposredno prvostupanjskom tijelu u roku od 30 dana od primitka poreznog akta, odnosno zapisnika. Žalba odgađa izvršenje rješenja do

donošenja rješenja o žalbi koje porezno tijelo treba izdati u roku od 2 mjeseca od dana predaje žalbe osim kada je posebnim zakonom o pojedinim vrstama poreza i drugim javnim davanjima određeno da podnošenje žalbe ne odgađa ovrhu osporene odluke. Protiv rješenja kojim je odlučeno o žalbi može se podnijeti tužba nadležnom sudu.

Prekršajni postupak u povodu (kažnjivih) prekršajnih djela povrede poreznih i drugih propisa o javnim davanjima provodi se radi pravilnog utvrđivanja činjenica i zakonitog odlučivanja o prekršajnoj odgovornosti kako bi se počinitelju prekršaja, u slučaju utvrđivanja prekršajnopravne odgovornosti, izrekla kazna ili primijenila druga prekršajnopravna sankcija.

Prekršajni postupak u smislu navedenoga u prvom stupnju pokreću i provode porezna tijela (tijela državne uprave). O žalbi na rješenje doneseno u prvostupanjskom prekršajnom postupku rješava Visoki prekršajni sud.

U slučaju kada porezno tijelo svojim neposrednim radnjama i opažanjima u provedbi mjera iz svoje nadležnosti utvrdi postojanje osnova sumnje da je počinjeno djelo prekršaja koje je propisano posebnim propisima izvan sustava propisa o porezima i drugim javnim davanjima, tada isto podnosi prijavu, odnosno obavijest o izvršenom prekršaju u konkretnom slučaju nadležnom tijelu državne uprave, odnosno tijelu javne vlasti ili, ovisno o konkretnom slučaju, podnosi optužni prijedlog nadležnom Prekršajnom sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak.

Ako se tijekom poreznog nadzora pojavi sumnja da je porezni obveznik počinio **kazneno djelo**, porezno tijelo dužno je podnijeti prijavu nadležnom tijelu unutarnjih poslova odnosno kaznenu prijavu Državnom odvjetništvu u smislu propisa koji uređuju provedbu kaznenog postupka.

Ovisno o utvrđenim nepravilnostima vezano za obračunavanje, evidentiranje, prijavljivanje i plaćanje poreza, carina i drugih javnih davanja moguće je istovremeno pokrenuti upravni, prekršajni i kazneni postupak.

4.2. Postupanje policije

Kada policija prilikom poduzimanja radnji iz svoje nadležnosti propisanih Zakonom o policiji utvrdi da postoje osnove sumnje da je počinjena nepravilnost, vezano uz upravljanje i korištenje pretpristupnih programa pomoći EU-a, odnosno prikupljanje vlastitih sredstava EU-a, a čija obilježja ne predstavljaju kazneno djelo već prekršaj, dužna je poduzeti sve potrebne mjere radi utvrđivanja istovjetnosti osobe protiv koje postoje osnove sumnje da je počinila spomenutu nepravilnost, te s tim u svezi prikupiti sva korisna saznanja.

U tom pogledu policija može građane fotografirati, uzimati im otiske prstiju, podvrgnuti prepoznavanju, snimati i poduzimati druge mjere utvrđene općim propisima.

Kao i porezna tijela, nakon što utvrdi postojanje prekršajnog djela, policija podnosi prijavu o izvršenom prekršaju i zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom Prekršajnom sudu ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak.

Ako se tijekom nadzora iz nadležnosti drugih tijela u AFCOS sustavu opravdano očekuje otpor, policija je prema odredbama Zakona o policiji dužna pružiti pomoć tim tijelima radi osiguranja izvršenja njegove provedbe.

4.3. Provođenje proračunskog nadzora

S ciljem otklanjanja utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti vezano uz korištenje proračunskih sredstava (uključujući pretpristupne programe pomoći EU-a), provodi se proračunski nadzor koji obavljaju inspektori proračunskog nadzora Ministarstva financija. Proračunski nadzor provodi se temeljem odredbi Zakona o proračunu i Pravilnika o proračunskom nadzoru, a na postupak proračunskog nadzora primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

Proračunski nadzor korištenja sredstava pomoći EU-a može se provoditi kod korisnika sredstava, a u slučaju utvrđenih nepravilnosti i kod provedbenih tijela/agencija, te drugih tijela državne uprave nadležnih za provedbu programa EU-a. Kako je inspektor proračunskog nadzora ovlašten pratiti tijek novca do krajnjeg korisnika, inspekcijски nadzor može se obaviti i kod ugovaratelja (dobavljača roba i usluga).

Zbog specifičnosti obavljanja proračunskog nadzora sredstava pomoći EU-a, te ograničenih administrativnih kapaciteta Sektora za proračunski nadzor, potrebno je kadrovski ojačati Sektor te osigurati provedbu edukacija iz područja upravljanja i korištenja sredstava pomoći EU-a. S obzirom na trenutno stanje neophodne su edukacije vezano za inspekcijски nadzor korištenja sredstava pomoći EU-a u odnosu na vrste nepravilnosti, metodologiju inspekcijskog nadzora te uključivanje u različite oblike međunarodne suradnje.

Proračunski nadzor obavlja se na temelju prijavljenih sumnji na nepravilnosti ili prijevaru te po nalogu ministra financija. Odluku o obavljanju proračunskog nadzora donosi ministar financija.

Sumnje na nepravilnost ili prijevaru mogu se prijaviti temeljem:

- predstavki građana i pravnih osoba,
- zahtjeva središnjih tijela državne uprave,
- obavijesti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ukoliko inspektor proračunskog nadzora u redovnom postupku nadzora utvrdi nepravilnost ili sumnju na prijevaru u korištenju sredstava pomoći EU-a o tome će obavijestiti Odjel.

Odjel također može inicirati obavljanje proračunskog nadzora. Ako se proračunski nadzor obavi na inicijativu Odjela, mogu mu se u svakom trenutku dostaviti svi raspoloživi podaci koji se odnose na obavljeni nadzor.

Ako se proračunskim nadzorom utvrde radnje koje imaju obilježja kaznenog djela ili prekršaja, inspektor proračunskog nadzora podnosi kaznenu prijavu nadležnom državnom odvjetništvu, odnosno optužni prijedlog nadležnom područnom uredu Porezne uprave.

Ako se proračunskim nadzorom utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu ili državnom proračunu inspektor proračunskog nadzora rješenjem nalaže povrat sredstava u državni proračun.

Ukoliko se proračunskim nadzorom utvrde nepravilnosti koje su u nadležnosti drugih tijela državne uprave, zapisnik o obavljenom proračunskom nadzoru dostavlja se na nadležno postupanje tome tijelu te se traži izvješće toga tijela o poduzetim mjerama.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE SUSTAVA POSTUPANJA S NEPRAVILNOSTIMA

Obzirom na brojnost novih propisa i uvođenje novog područja djelovanja tijela koja sudjeluju u provođenju administrativnih postupaka u slučaju pojave nepravilnosti vezano uz upravljanje i korištenje sredstava pomoći EU-a, odnosno prikupljanje vlastitih sredstava EU-a, potrebno je provesti edukaciju zaposlenika u tom području te unaprjeđivati sustav kroz razmjenu iskustava s drugim zemljama članicama. Edukacija u ovom području provest će se u okviru mjera iz poglavlja 3. 2. ove Strategije.

Također je neophodno uspostaviti kontinuiranu suradnju tijela koja sudjeluju u provođenju administrativnih postupaka u slučaju pojave nepravilnosti vezano uz prikupljanje vlastitih sredstava EU-a s Odjelom za koordinaciju i upravljanje vlastitim sredstvima EU-a u Ministarstvu financija.

Ciljevi:

1. Razvoj učinkovitih i prikladnih administrativnih postupanja, tijela u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima u slučajevima pojave nepravilnosti i prijevera;
2. Osiguranje kontinuirane suradnje između tijela u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima i tijela koja provode administrativne postupke u AFCOS mreži;
3. Osiguranje pokretanja administrativnih postupaka u slučaju nepravilnosti ili sumnje na prijeveru;

Mjere:

1. Razvijanje učinkovitih i primjerenih administrativnih postupanja u tijelima unutar Sustava izvještavanja o nepravilnostima u slučaju pojave nepravilnosti i prijevera
2. Uspostavljanje pravnog okvira za suradnju tijela iz Sustava izvještavanja o nepravilnostima i tijela iz AFCOS mreže koja obavljaju administrativne postupke.
3. Uspostavljanje pravne osnove za otvaranje administrativnih postupaka
4. Stručno usavršavanje zaposlenika Sektora za proračunski nadzor na području inspekcija pretprijetnih programa pomoći EU-a
5. Organiziranje ciljane izobrazbe za sve zaposlenike unutar tijela koja provode administrativne postupke, a koja su uključena u borbu protiv prijevera.

Poglavlje V. Istrage kaznenih djela i kazneni progoni

Strategija suzbijanja korupcije i njezin Akcijski plan sadrže i mjere¹⁷ koje je potrebno provesti s ciljem podizanja razine učinkovitosti otkrivanja i kaznenog progona počinitelja korupcijskih kaznenih djela.

Također, u okviru Strategije suzbijanja korupcije i njezinog Akcijskog plana, propisani su ciljevi i mjere vezano uz područje zaštite financijskih interesa EU-a (opisani u Poglavljima I. i II. ove Strategije).

Jedna od mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije bila je i donošenje novog Zakona o kaznenom postupku s ciljem pojednostavljenja i ubrzanja kaznenog postupka. Novim Zakonom o kaznenom postupku (NN 76/2009) provedena je reforma hrvatskog kaznenog procesnog sustava.

5.1. Provođenje istrage i kaznenog progona

Istraga, kazneni progon počinitelja kaznenih djela, provođenje istrage te nadziranje provođenja dokaznih radnji u nadležnosti su državnog odvjetnika.

Za kazneni progon koruptivnih kaznenih djela nadležan je Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (dalje u tekstu: USKOK), koji je ustrojen kao dio Državnog odvjetništva (dalje u tekstu: DO), dok je za kazneni progon prijevare na štetu financijskih interesa EU-a nadležan općinski državni odvjetnik.

Nadležni državni odvjetnik provodi istragu i kazneni progon prema načelu legaliteta za kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti. Jedan se izuzetak odnosi na primjenu načela oportuniteta, sukladno kojem je moguće odustajanje od kaznenog progona, ali samo za kaznena djela sa zapriječenom kaznom do 5 godine zatvora, a drugi izuzetak je odbačaj kaznene prijave ili odustajanje od kaznenog progona pripadnika zločinačke organizacije, prema oduci Glavnog državnog odvjetnika i uz uvjete i na način iz posebnog zakona (ZUSKOK).

U Republici Hrvatskoj postoji zakonski okvir suradnje tijela koja provode istrage i kazneni progon s drugim domaćim i međunarodnim tijelima koja bi im u tome mogla pomoći.

Tako je novim odredbama Zakona o kaznenom postupku propisano da će državni odvjetnici moći zaposlene u državnim službama, kao što su carina, porezna uprava i državni inspektorat, imenovati istražiteljima u pojedinoj istrazi za točno određenu svrhu. Na taj će se način olakšati i poboljšati prikupljanje podataka iz državnih službi.

¹⁷ Nadzor nad provođenjem prioritarnog rješavanja korupcijskih kaznenih djela; provedba projekta „Daljnje jačanje institucionalne sposobnosti i jačanje administrativnih kapaciteta USKOK-a“; zaključivanje Sporazuma o suradnji između MINGORP-a, DORH-a, USKOK-a i MUP-a; sklapanje Sporazuma između USKOK-a i Ravnateljstva policije o razmjeni podataka; održavanje sastanaka ravnatelja USKOK-a s predstavnicima nadležnih službi tijela državne uprave u čijoj je nadležnosti borba protiv korupcije – dvaput godišnje ; progon počinitelja kaznenih djela bez obzira na visinu stečene koristi izvršenjem koruptivnih kaznenih djela; poticanje rada NVO-a u borbi protiv korupcije – održavanje zajedničkih sastanaka DORH-a (USKOK-a) s predstavnicima NVO-a; u suradnji s organizacijama civilnog društva osmišljavanje i provođenje programa izobrazbe novinara o problemu korupcije s ciljem širenja javne svijesti o opasnosti korupcije i mjerama za njezino suzbijanje.

Navedena tijela, u okviru postupanja s nepravilnostima, provode odgovarajuće postupke, opisane u poglavlju IV. ove Strategije, te u tom smislu mogu stručno i kvalitetno obavljati i poslove istražitelja prema nalogu državnog odvjetnika.

5.1.1. Provođenje istraga

Aktivnost policije usmjerena je na otkrivanje kaznenih djela i počinitelja te istraživanje kaznenih djela samostalno ili prema nalogu državnog odvjetnika. Ukoliko postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti, policija ima pravo i dužnost poduzeti potrebne mjere da se pronađe počinitelj kaznenog djela, da se počinitelj ili sudionik ne sakrije ili pobjegne, da se otkriju i osiguraju tragovi kaznenog djela i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica te da se prikupе sve obavijesti koje bi mogle biti od koristi za uspješno vođenje kaznenog postupka. O poduzimanju navedenih radnji policija će obavijestiti državnog odvjetnika odmah, a najkasnije u roku od 24 sata nakon poduzimanja navedenih radnji.

U Republici Hrvatskoj postoje propisi koji uređuju posebne istražne tehnike. Sukladno Zakonu o kaznenom postupku i Zakonu o USKOK-u na pisani obrazloženi zahtjev državnog odvjetnika, sudac istrage može odrediti posebne dokazne radnje /istražne tehnike/ koje su zakonom taksativno navedene i kojima se privremeno ograničavaju određena ustavna prava građana. U katalogu kaznenih djela pri čijoj istrazi se mogu odrediti posebne istražne radnje nalazi se i kazneno djelo prijave na štetu financijskih interesa EU-a.

Svaka domaća i strana fizička i pravna osoba, uključujući i OLAF, ovlaštena je podnijeti DO-u kaznenu prijavu zbog sumnji na počinjenje kaznenog djela na štetu financijskih interesa EU-a.

Državni odvjetnik radi ocjene vjerodostojnosti navoda prijave ili prikupljanja podataka potrebnih za pokretanje kaznenog postupka može zahtijevati prikupljanje potrebnih podataka i činjenica od policije, Ministarstva financija, Državnog ureda za reviziju i drugih državnih tijela, organizacija, banaka i pravnih osoba (uključujući tijela AFCOS sustava i OLAF).

Državni odvjetnik od navedenih tijela može zahtijevati kontrolu poslovanja pravne i fizičke osobe, privremeno oduzimanje novca, vrijednosnih papira, predmeta i dokumentacije koji mogu poslužiti kao dokaz, obavljanje nadzora i dostavu podataka koji mogu biti dokaz o kaznenom djelu ili imovini pribavljenoj kaznenim djelom.

Tijekom istrage dužnost prikupljanja dokaza je na državnom odvjetniku koji nalogom može povjeriti provođenje dokaznih radnji istražitelju. Funkciju istražitelja obavlja policija, državni odvjetnik ili službenik iz nekog drugog državnog tijela. Državni odvjetnik nalogom može za istražitelja odrediti i istražitelja OLAF-a.

Prema Zakonu o kaznenom postupku, informacije, dokumentacija i nalazi prikupljeni od strane OLAF-a imaju jednaku dokaznu snagu u sudskom postupku kao i nalazi prikupljeni od domaćih inspeksijskih i nadzornih tijela.

5.1.2. Oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnim radnjama

Kazneni zakon propisuje obvezno oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom sudskom odlukom. Imovinska korist oduzet će se i kad se po bilo kojoj osnovi nalazi kod fizičke ili pravne osobe

ako nije stečena u dobroj vjeri. Prema odredbama Kaznenog zakona i Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, sud je dužan obvezati počinitelja kaznenog djela na isplatu odgovarajuće protuvrijednosti u novčanom iznosu kada se utvrdi nemogućnost oduzimanja predmeta, novca, vrijednosnih papira ili drugih prava.

Privremeno oduzimanje imovinske koristi prije početka kaznenog postupka moguće je prema Zakonu o kaznenom postupku kada postoji vjerojatnost da je određena imovinska korist pribavljena kaznenim djelom ili u vezi s kaznenim djelom te ako je to potrebno radi njezina osiguranja za daljnji tijek kaznenog postupka. Zakon o kaznenom postupku propisuje postupak za oduzimanje imovinske koristi kao i in rem postupak koji pokreće i vodi sud po službenoj dužnosti. U tom postupku sud je dužan prikupiti dokaze i istražiti okolnosti koje su važne za utvrđivanje imovinske koristi. Prema odredbama Zakona o kaznenom postupku, sud će prije donošenja konačne sudske odluke odrediti privremenu mjeru osiguranja u skladu s odredbama Ovršnog zakona, ukoliko smatra da će doći do oduzimanja imovinske koristi.

Zamrzavanje, odnosno privremeno oduzimanje, imovine DO može predložiti i u slučaju kaznenog djela prijevera na štetu EU-a.

Navedene se mjere provode u kaznenim postupcima, međutim nedostatak je što za upravljanje zamrznutom (privremeno oduzetom) ili oduzetom imovinom trenutno ne postoji posebno nadležno tijelo u Republici Hrvatskoj.

Kada je u cilju oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnim radnjama nužno provoditi financijske istrage, u njih će se uključiti tijela AFCOS sustava (prvenstveno policija i nadzorna tijela Ministarstva financija – Financijski inspektorat, Porezna uprava, Carinska uprava, Financijska policija te Ured za sprječavanje pranja novca).

Ured za sprječavanje pranja novca može biti uključen u rad AFCOS mreže u slučaju kada se novac ili druga imovinska korist stečena kaznenim djelom na štetu financijskih interesa EU-a pokušava ubaciti u zakonite financijske ili druge gospodarske tijekove s ciljem prikrivanja pravog izvora novca ili s ciljem uporabe istog novca za financiranje terorizma.

Na prijedlog državnog odvjetnika istražni sudac odnosno sudsko vijeće može naložiti pravnoj ili fizičkoj osobi privremenu obustavu izvršenja financijske transakcije za koju postoji sumnja da predstavlja kazneno djelo, da služi prikrivanju kaznenog djela ili prikrivanju dobiti ostvarene kaznenim djelom.

Istražni sudac od banaka temeljem odredbi Zakona o kaznenom postupku može zatražiti podatke o bankovnim računima okrivljenika i druge osobe protiv koje se vodi postupak za oduzimanje imovinske koristi, a tu ovlast istražni sudac ima i prije pokretanja kaznenog postupka odnosno postupka oduzimanjem imovinske koristi ako postoji vjerojatnost da se na računu nalaze sredstva pribavljena sudjelovanjem u kaznenim djelima koja je počinila grupa i zločinačka organizacija, ili kaznenim djelima zlouporabe droga i za koje je propisana kazna zatvora dulja od 3 godine.

5.1.3. Podizanje optužnice i procesuiranje kaznenih djela

Podizanje optužnice u nadležnosti je DO-a ili USKOK-a u slučaju korupcijskih kaznenih djela, a postupci radi sankcioniranja počinitelja kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa EU-a vode se kod općinskih i županijskih sudova.

Zbog potrebe ubrzanja procesuiranja kaznenih djela iz područja korupcije i organiziranog kriminala, osnovani su posebni sudski odjeli u četiri županijska suda i četiri općinska suda iz sjedišta županijskog suda, koji su nadležni za vođenje postupaka u tim predmetima.

5.1.4. Suradnja tijela u kaznenoprocenom sustavu

Radi uspješnog otkrivanja kaznenih djela te provođenja istrage i kaznenog progona, koje obavljaju policija i državno odvjetništvo, nužna je suradnja i drugih državnih tijela, a u slučaju zaštite financijskih interesa EU-a, to su tijela u AFCOS mreži.

U cilju osiguranja što djelotvornije i učinkovitije istrage, DO-u je potrebna pomoć i suradnja drugih tijela uključenih u AFCOS sustav. Odredbama Zakona o kaznenom postupku propisano je da policija, državni odvjetnik, istražitelj i sud mogu za potrebe vođenja kaznenog postupka zahtijevati pomoć od sudova, istražitelja, državnih odvjetništava, tijela državne uprave i drugih državnih tijela. Ta tijela će zahtjevu udovoljiti u najkraćem roku, a zapreke će priopćiti bez odgode. Prema potrebi može im se dostaviti preslika dijela kaznenog spisa.

DO i USKOK su radi unapređenja suradnje tijekom prethodnog postupka i koordinacije postupanja, potpisali Protokole o suradnji s policijom i Poreznom upravom Ministarstva financija. Također, Državno odvjetništvo pri provođenju istrage i kaznenog progona za kazneno djelo prijevare na štetu financijskih interesa EU-a, surađuje sa specijaliziranim odjelima u policiji (Odjel za gospodarski kriminalitet) i Carinskoj upravi (Služba za nadzor – Odjel za suzbijanje krijumčarenja – prijevara).

Ukoliko DO, zbog nedostatnih dokaza, ne pokrene postupak po određenoj kaznenoj prijavi za kazneno djelo prijevare na štetu financijskih interesa EU-a, o tome će na redovnom sastanku obavijestiti oštećene stranke, Samostalni odjel te predstavnike AFCOS mreže.

Na području međusobne suradnje tijela u provođenju istrage i kaznenog progona, potreban je daljnji rad na provedbi zakonom propisane međuinstitucionalne suradnje, kako bi istrage i kazneni progoni, vezano uz zaštitu financijskih interesa EU-a, bili što brži i djelotvorniji.

Suradnja između Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva financija već postoji na temelju Protokola o suradnji i razmjeni informacija temeljem kojeg je uređena međusobna suradnja i razmjena informacija i podataka prikupljenih u okviru njihove nadležnosti, a u cilju sprječavanja i otkrivanja kaznenih djela, stvaranja preduvjeta za uspostavu Nacionalnog kriminalističkog obavještajnog modela te realizacije Sporazuma o operativnoj i strateškoj suradnji između Republike Hrvatske i Europskog policijskog ureda.

5.1.5. Integrirano upravljanje granicom

Između Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva financija, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi te Državnog inspektorata potpisan je Sporazum o suradnji u integriranom upravljanju granicom Republike Hrvatske s ciljem međusobne suradnje i uzajamne pomoći u obavljanju poslova iz svojih nadležnosti vezanih za granični promet. S tim u svezi izrađena je i Strategija integriranog upravljanja granicom kao i prateći Akcijski plan.

Radi povećanja učinkovitosti policije i njenog integriranja u plan jedinstvenog upravljanja granicom, u Ministarstvu unutarnjih poslova, u okviru Uprave za granicu ustrojena je Mobilna jedinica za provedbu nadzora državne granice. Navedena jedinica u suradnji s mobilnim jedinicama carinske uprave provodi ciljane i planirane pojačane mjere kontrole osoba, prijevoznih sredstava i stvari na državnoj granici te u unutrašnjosti državnog područja radi sprječavanja i otkrivanja nezakonitog ulaska i boravka osoba te sprječavanja prekograničnog kriminaliteta.

5.2. Međunarodna suradnja

Kao i s ostalim tijelima, nadležna državna odvjetništva i USKOK mogu s OLAF-om surađivati i razmjenjivati podatke i informacije u cilju otkrivanja i procesuiranja kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa Europske unije.

U DO -u je tako, s ciljem koordinacije postupanja u predmetima međunarodne pravne pomoći i za suradnju s međunarodnim organizacijama, uspostavljen Odjel za međunarodnu pravnu pomoć i suradnju .

Prema odredbama Zakona o USKOK-u ustrojen je Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage sukladno odredbama više međunarodnih konvencija. Taj odjel, u skladu s međunarodnim ugovorima, surađuje s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija. Određuje članove u zajednička istražna tijela radi provođenja istraga, kaznenog progona ili zastupanja optužbe pred sudom za kaznena djela organiziranog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj ili u jednoj odnosno više drugih država.

U cilju unapređenja međunarodne suradnje u području kaznenog progona prekograničnog kriminala, između ostalog i na štetu financijskih interesa EU-a, Republika Hrvatska je potpisala i ratificirala Sporazum s EUROJUST-om, a Odlukom Vlade RH određen je zamjenik Glavnog državnog odvjetnika za osobu za kontakt u sjedištu EUROJUST-a .

Ministarstvo unutarnjih poslova u policijskim izvidima kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa EU-a uspostavlja međunarodnu policijsku suradnju i razmjenjuje podatke s drugim međunarodnim tijelima, a ta se suradnja uspostavlja posredstvom međunarodnih policijskih tijela: INTERPOL-a i EUROPOL-a.

USKOK kao specijalizirano državno odvjetništvo ima mogućnosti ostvariti suradnju s OLAF-om i provoditi zajedničke istrage u cilju suzbijanja prekograničnog kriminala i kaznenih djela za koja je nadležan USKOK, dok OLAF-ovi službenici mogu sudjelovati u zajedničkim istražnim timovima.

Državno odvjetništvo pomoću sklopljenih Memoranduma o međusobnoj suradnji razmjenjuje informacije i podatke s tužiteljstvima Srbije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Albanije, Makedonije, Ukrajine, Ujedinjenog kraljevstva, Kine, Kanade i Čilea, a djeluje i preko svog predstavnika u SEEPAG-u i u Mreži tužitelja *Western Balkan*.

S obzirom na važnost međunarodnih gospodarskih veza, a u namjeri da se pridonese njihovom skladnom razvoju, uviđajući pri tom međusobni interes u suzbijanju prekograničnog kriminaliteta i tješnje regionalne suradnje u provedbi zakona, Republika Hrvatska je potpisala i Ugovor o suradnji u sprječavanju i suzbijanju prekograničnog kriminala te Povelju o organizaciji i djelovanju Inicijative za suradnju u jugoistočnoj Europi – SECI Regionalnog centra. Sukladno odredbama spomenutog Ugovora, Republika Hrvatska putem svojih imenovanih tijela vlasti dužna je pomagati tijelima vlasti drugih država članica Inicijative u sprječavanju, otkrivanju, istrazi, gonjenju i suzbijanju prekograničnog kriminala.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE ISTRAGA I KAZNENOG PROGONA

U području provođenja istrage i kaznenog progona, analizom stanja utvrđeno je da u Republici Hrvatskoj postoji odgovarajući zakonski okvir zaštite financijskih interesa EU-a, ali je s obzirom na brojnost novina u hrvatskom kazneno procesnom sustavu, nužno provođenje edukacija svih tijela i zaposlenika uključenih u njihovu implementaciju, kao i razmjena iskustava s drugim zemljama i odgovarajućim tijelima EU-a.

U vezi s navedenim u organizaciji Pravosudne akademije Ministarstva pravosuđa i Policijske akademije 6. ožujka 2009. održan je prvi seminar u okviru edukacije za državne odvjetnike, suce i policajce koji rade u predmetima iz članka 21. Zakona o USKOK-u, dakle, za državne odvjetnike iz USKOK-a u Zagrebu i njegovih odsjeka tužitelja u Splitu, Rijeci i Osijeku. Edukacija će također obuhvatiti suce koji rade na takozvanim uskočkim predmetima u posebnim odjelima Županijskih sudova u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci, kao i policajce u policijskim upravama.

Nakon uvodnog seminara do konca svibnja 2009. godine održano je pet radionica na kojima je sudjelovalo 30 državnih odvjetnika, 40 sudaca i 80 policajaca. Nakon početne edukacije razvit će se edukacijski programi i za ostale državne odvjetnike, suce i policajce koji rade na redovnim kaznenim predmetima, a prema odredbama novog Zakona o kaznenom postupku.

Također, radi uspostave protočne i brze razmjene kvalitetnih informacija u cilju uspješnog otkrivanja istrage i kaznenog progona te oduzimanja imovinske koristi (povrat sredstava), organizirat će se zajednički treninzi tijela koja sudjeluju u provođenju istrage i kaznenog progona.

Potrebno je i uvođenje novih instrumenata prema , te poduzimanje daljnjih koraka kako bi korištenje tih instrumenata i operativna međunarodna suradnja s INTERPOL-om, Europskom pravosudnom mrežom, EUROJUST-om i OLAF-om zaživjeli u praksi.

CILJEVI:

1. Jačati suradnju tijela koja sudjeluju u provođenju istraga i kaznenog progona: međusobne suradnje nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj i međunarodne suradnje;
2. Povećati djelotvornost i brzinu provođenja istraga i kaznenog progona;

MJERE:

1. Provođenje stručne izobrazbe u području procesuiranja kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU;
2. Jačanje međunarodne suradnje kroz programe stručnog usavršavanja o korištenju novih instrumenata operativne međunarodne suradnje s INTERPOL-om, EUROPOL-om, europskom pravosudnom mrežom, EUROJUST-om i OLAF-om;

Poglavlje VI. Povrat sredstava

Pravo Republike Hrvatske da koristi sredstva prepristupnih programa pomoći EU-a (CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i IPA programa) regulirano je - Okvirnim sporazumom o korištenju sredstava pomoći EU, koji je Vlada Republike Hrvatske sklopila s Komisijom Europskih zajednica, a kojim se propisuju pravila za suradnju u svezi korištenja sredstava pomoći EU-a, uključujući i obvezu povrata pogrešno ili nezakonito korištenih sredstava pomoći EU-a.

Da bi došlo do realizacije odnosno korištenja sredstava pomoći Europske unije, za svaki program sklapaju se financijski sporazumi (godišnji ili višegodišnji).

U financijskim sporazumima propisuje se da se sva neiskorištena i nepravilno ili nezakonito korištena sredstva moraju vratiti Europskoj komisiji, najkasnije po zatvaranju programa, a na zahtjev EK-a i ranije.

6.1. Tijela koja sudjeluju u postupku povrata sredstava

Nacionalni fond djeluje pod nadležnošću NDO-a te je odgovoran za poslove financijskog upravljanja sredstvima pomoći EU što uključuje i evidentiranje iznosa koji se moraju vratiti Europskoj komisiji.

Provedbeno tijelo osigurava da ugovori s dobavljačima roba i usluga/izvođačima radova/korisnicima bespovratnih sredstava uključuju odredbe o povratu pogrešno ili nezakonito korištenih prepristupnih sredstava pomoći EU-a.

Kako bi se nepravilno ili nezakonito korištena sredstva pomoći EU-a mogla pravodobno vratiti Europskoj komisiji, čelnik tijela nadležnog za provedbu programa EU-a dužan je osigurati da Provedbeno tijelo poduzme sve potrebne radnje radi povrata sredstava od dobavljača roba i usluga/izvođača radova/korisnika bespovratnih sredstava.

Ako Provedbeno tijelo ne uspije vratiti sredstva u roku kojeg odredi NDO, iznos sredstava koji NDO mora vratiti Komisiji nadoknadit će se iz sredstava državnog proračuna s pozicije Tijela nadležnog za prioritet/mjeru ili Provedbenog tijela ukoliko je navedeni izvanproračunski ili proračunski korisnik.

Za programe CARDS, PHARE, ISPA i IPA (komponente I-IV) propisano je da Provedbeno tijelo prilikom sklapanja ugovora s dobavljačima roba i usluga/izvođačima radova, naplatu svojih potraživanja osigurava bankarskim jamstvima. Ako iznos na koji glasi bankarsko jamstvo ne može pokriti cjelokupni iznos potraživanja, Provedbeno tijelo će pokušati mirnim putem naplatiti iznos potraživanja (ako je potrebno uz postupak mirenja pred Delegacijom EK-a u Republici Hrvatskoj). Ako postupak mirenja ne bude uspješan Provedbeno tijelo podnosi Državnom odvjetništvu prijedlog za nadležno postupanje, koje pred nadležnim sudom pokreće parnicu za povrat sredstava.

U slučaju dodjele bespovratnih sredstava, ukoliko se utvrdi da su ista nepravilno ili nezakonito korištena, Provedbeno tijelo podnosi Državnom odvjetništvu prijedlog za nadležno postupanje radi povrata sredstava.

Za programe SAPARD/IPARD, Provedbeno tijelo s korisnicima sklapa ugovore koji sadrže odredbe o povratu sredstava. U slučaju da se utvrdi da su korisniku pogrešno ili nezakonito isplaćena sredstva, odnosno da ih je pogrešno ili nezakonito koristio, Provedbeno tijelo donosi odluku o povratu sredstava.

Ako korisnik ni nakon druge opomene ne vrati sredstva, Provedbeno tijelo podnosi Državnom odvjetništvu prijedlog za nadležno postupanje radi povrata sredstava.

Odredbe o postupcima povrata pogrešno ili nezakonito isplaćenih ili korištenih sredstava pomoći EU-a, propisane financijskim sporazumima, sastavni su dio Priručnika tijela u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima.

Odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevara kroz redovna izvješća o nepravilnostima dobiva informacije o tijeku povrata sredstava i stanju duga.

6.2. Postupak povrata sredstava

a) Građansko-pravni postupak

- U slučajevima kad Provedbeno tijelo ne uspije mirnim putem naplatiti iznos potraživanja, ili ako se utvrdi da su dodijeljena sredstva nepravilno ili nezakonito korištena, potrebno je građansko-upravnom odjelu nadležnog državnog odvjetništva dostaviti prijedlog zajedno sa svom potrebnom dokumentacijom kako bi državno odvjetništvo pred nadležnim trgovačkim sudom ili općinskim građanskim sudom (ako je tužena fizička osoba) podiglo tužbeni zahtjev u ime Republike Hrvatske radi povrata sredstava.

- Ako tuženik ne vrati iznos sredstava niti u roku određenom presudom nadležnog suda, tada državno odvjetništvo (građansko-upravni odjel) pokreće kao ovrhovoditelj ovršni postupak sukladno odredbama Ovršnog zakona.

b) Kazneni postupak

Oštećenik svoje pravo na naknadu štete može ostvariti u kaznenom postupku postavljanjem imovinskopravnog zahtjeva koji se rješava u pridruženom postupku, što znači da oštećenik ima pravo izbora da to pravo rješava ili u kaznenom ili u parničnom postupku. Ako se odluči za kazneni postupak, ima priliku da brže dođe do takozvanog "prompt redress".

Oštećenik je osoba čije je bilo kakvo osobno ili imovinsko pravo povrijeđeno ili ugroženo učinjenim kaznenim djelom. Kao oštećenik može se pojaviti fizička ili pravna osoba.

Imovinskopravni zahtjev može se odnositi na: 1. naknadu štete, 2. povrat stvari i 3. poništenje određenog pravnog posla.

Prava oštećenika i njegovih nasljednika regulirana su odredbama Zakona o kaznenom postupku.

Imovinskopravni zahtjev u kaznenom postupku može podnijeti ovlaštena osoba, što je širi pojam od pojma "oštećenika", tako da su tu uključene i one osobe koje prema općim propisima civilnog prava imaju sposobnost biti nositelji procesnih prava i obveza u parničnom postupku.

U presudi kojom je počinitelj proglašen krivim zbog kaznenog djela, sud može oštećeniku dosuditi imovinskopravni zahtjev u cijelosti ili djelomično, a preostali dio uputiti na parnicu. Ako podaci kaznenog postupka ne daju dovoljno pouzdan temelj niti za djelomično udovoljavanje zahtjevu oštećenika, uputit će ga se da svoje pravo ostvaruje u parničnom postupku.

Kazneno-postupovnim zakonodavstvom u Republici Hrvatskoj dobro je regulirano područje povrata sredstava. Ali, potrebno je dodatno unaprijediti područje upravljanja oduzetom imovinom koje trenutno nije u potpunosti regulirano.

S tim ciljem osnovana je pri Ministarstvu pravosuđa radna skupina za izradu pravnog propisa o osnivanju tijela za upravljanje privremeno oduzetom i oduzetom imovinom u kaznenom postupku.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE MEHANIZAMA POVRATA SREDSTAVA EU-a

S obzirom da u procedurama i sporazumima nije definiran rok do kojeg se pogrešno isplaćena sredstva moraju vratiti na račun Nacionalnog fonda neophodno ih je dopuniti te definirati rok u kojem su provedbena tijela dužna vratiti pogrešno isplaćena sredstva. Također će se propisati da se, ako provedbeno tijelo u određenom roku ne uspije ostvariti povrat od dobavljača, navedena sredstva moraju osigurati u proračunu.

Uočeno je da u državnom proračunu za 2009. godinu nema osiguranih sredstava u financijskim planovima tijela nadležnih za prioritet/mjeru ili provedbenih tijela za povrat u slučaju pogrešnog korištenja sredstava iz programa IPA. S obzirom na fazu u kojoj se proces provedbe nalazi, navedeno nije niti potrebno u financijskim planovima za 2009. godinu. Međutim, budući da se u 2010. godini očekuju prva plaćanja prema dobavljačima, Nacionalni fond bi se trebao aktivno uključiti u pripremu uputa o sastavljanju financijskih planova ministarstava i ostalih proračunskih korisnika državnog proračuna za razdoblje 2010. – 2012. godine. Cilj je osigurati da se kao obveza utvrdi planiranje određenog postotka ukupno odobrenih sredstava za slučaj potrebe povrata zbog nepravilnosti i prijevara.

CILJEVI:

1. Poboljšati mehanizme za povrat sredstava EU-a

MJERE:

1. Reguliranje uključenosti Nacionalnog fonda u proces sastavljanja državnog proračuna
2. Daljnje reguliranje upravljanja oduzetom imovinom
3. Izmjene i dopune pravnog okvira i postupaka u upravljanju fondovima EU-a

Poglavlje VII. Koordinacija borbe protiv prijevара i zaštita financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj

Na temelju Zakona o proračunu, Republika Hrvatska je kao korisnica sredstava pomoći Europske unije obvezna osigurati zaštitu financijskih interesa Europske unije uspostavljanjem sustava za suzbijanje nepravilnosti i prijevara (AFCOS sustav).

U Republici Hrvatskoj AFCOS sustav obuhvaća (Vidi Prilog 1.):

- a) mrežu tijela koja upravljaju i koriste sredstva pretpristupnih programa pomoći EU (sustav izvještavanja o nepravilnostima)
- b) mrežu tijela koja se bave suzbijanjem prijevara, korupcije ili nekog drugog oblika nepravilnosti u sustavu (AFCOS mreža)
- c) Ministarstvo financija - Samostalni odjel (dalje u tekstu: Odjel), koji unutar sustava obavlja koordinativnu ulogu i predstavlja kontakt točku OLAF-u.

Sustav izvještavanja o nepravilnostima kontinuirano se gradi još od 2005. godine kada su se tijela državne uprave, vezano uz korištenje sredstava pomoći EU-a, pripremala za akreditaciju od strane Europske komisije. Osnovna funkcija ovog sustava je izvještavanje o nepravilnostima. Tijela koja čine Sustav izvještavanja o nepravilnostima dužna su kvartalno izvještavati o nepravilnostima do kojih je došlo u njihovim tijelima pri korištenju EU pretpristupnih sredstava pomoći. Izvještavanje provode Osobe za nepravilnost, imenovane u svakom od tijela.

AFCOS mreža osnovana je Odlukom Vlade Republike Hrvatske, kojom su ujedno i imenovane odgovorne osobe koje će svoja tijela predstavljati u AFCOS mreži te kojom su definirane zadaće tijela u AFCOS mreži. Uloga AFCOS mreže nije izvještavanje o nepravilnostima, već postupanje po nepravilnostima, kada je to potrebno, zajedno sa Odjelom. Ako je tijelo koje je u AFCOS mreži ujedno i korisnik pretpristupnih sredstava pomoći EU-a, onda je ono zastupljeno i u AFCOS mreži i u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima. U AFCOS mreži ga predstavlja osoba imenovana Odlukom Vlade RH (NN 92/08), dok ga u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima predstavlja osoba za nepravilnost, koja je zadužena za izvještavanje o nepravilnostima u korištenju pretpristupnih sredstava pomoći EU-a.

Ustrojstvena jedinica nadležna za koordinaciju zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti između tijela u AFCOS sustavu, s ciljem zaštite financijskih interesa EU-a te s tim u svezi za neposrednu suradnju s OLAF-om, osnovana je u Ministarstvu financija i operativno je neovisna od bilo kojeg tijela u AFCOS sustavu (funkciju te jedinice obavlja Odjel).

7.1. *Komunikacija između osobe za nepravilnosti i zaposlenika unutar tijela*

Svako tijelo u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima imenovalo je osobu za nepravilnosti koja svoje tijelo predstavlja u AFCOS sustavu Trenutno je u Republici Hrvatskoj imenovano više od 50 osoba za nepravilnosti.

Svrha imenovanja osoba za nepravilnosti je da svako od tijela u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima ima osobu koja će se na operativnoj razini baviti nepravilnostima i prijevarama, a čije su primarne zadaće: zaprimanje informacija o pojavi nepravilnosti i prijevara, obavještavanje nadređene odgovorne osobe o zaprimljenoj prijavi, praćenje postupanja po prijavljenoj nepravilnosti ili prijevari unutar tijela, sastavljanje izvještaja o nepravilnosti te njihovo prosljeđivanje Odjelu kao i vođenje registra o nepravilnostima.

Tijela u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima izradila su Godišnji plan edukacije zaposlenika za 2009. godinu, kojim su predviđene edukacije o funkcioniranju AFCOS sustava, ulozi svakog od tijela u AFCOS sustavu, uključujući i edukacije o ulozi osobe za nepravilnosti te kakav bi njezin odnos i komunikacija trebali biti sa svim zaposlenicima, a vezano uz prijavljivanje nepravilnosti i prijevara.

Do sada su prijave o nepravilnostima i prijevarama dolazile od strane osoba za nepravilnosti i to vezano uz provedbu projekata iz programa CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i IPA.

Radi djelotvornog funkcioniranja AFCOS sustava neophodno je da svi zaposlenici koji rade na i izvan poslova provedbe projekata Europske unije, ali i javnost, budu upoznati s ulogom osobe za nepravilnosti u sustavu te mogućnostima prijavljivanja nepravilnosti i prijevara. Također, potrebna je uspostava suradnje i komunikacije između osoba za nepravilnosti i zaposlenika s unutarnjim revizorima.

U tom su smislu već propisane mjere u poglavlju II. da svako od tijela u AFCOS sustavu treba osigurati potrebne uvjete za prijavu nepravilnosti i prijevara, posebice za mogućnost anonimnog prijavljivanja nepravilnosti i prijevara.

7.2. Izvještavanje osobe za nepravilnosti prema Odjelu

Osoba za nepravilnosti zadužena je za sastavljanje izvještaja o nepravilnostima koji se Odjelu šalju kvartalno.

Odjel je izradio Smjernice za sprječavanje, otkrivanje, izvješćivanje i postupanje s nepravilnostima vezano uz korištenja sredstava pomoći EU-a (dalje u tekstu Smjernice), koje su sastavni dio priručnika svih tijela u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima i koje sadrže detaljne procedure o upravljanju s nepravilnostima i prijevarama te obrasce za izvještavanje o nepravilnostima.

Pravni okvir za poštivanje procedura iz Smjernica su dvije Vladine uredbe i to: Uredba o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA I SAPARD (Narodne novine, 18/2007. i 38/2008.) i Uredba o opsegu i sadržaju odgovornosti te ovlastima tijela nadležnih za upravljanje Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA) (Narodne novine, broj 34/20008.)

Radi djelotvornijeg funkcioniranja AFCOS sustava, neophodno je izmijeniti i dopuniti procedure iz Smjernica. Nove procedure donijet će se u obliku Napatka, a donijet će ih Ministar financija. Naputak će se primjenjivati i na postupanje tijela u AFCOS mreži.

Temeljem izvještavanja o nepravilnostima, osoba za nepravilnosti obavještava Odjel o pojavi nepravilnosti ili prijevara uočene u upravljanju ili korištenju sredstava pomoći EU-a, kako bi Odjel, ukoliko je potrebno, pravodobno mogao sazvati sastanak s tijelima u AFCOS mreži.

Radi osiguravanja kvalitetnije razine komunikacije između osoba za nepravilnosti i Odjela, u smislu razmjene informacija vezano uz pojavu nepravilnosti ili prijevara potrebno je proširiti procedure o upravljanju nepravilnostima i prijevarama te propisati održavanje redovnih mjesečnih sastanaka s osobama za nepravilnosti. Na taj način, Odjel bi mogao pratiti kvalitetu i učinkovitost upravljanja nepravilnostima i

prijevarama od strane tijela u Sustavu izvještavanja o nepravilnostima te pravovremeno izvijestiti nadležna tijela u AFCOS mreži o sumnji na prijeveru ili drugo koruptivno djelo.

Također, potrebno je da Odjel o svim poduzetim radnjama nadležnih tijela iz AFCOS mreže obavijesti osobu za nepravilnosti, kako bi ona mogla pratiti tijek postupanja, izvijestiti odgovornu osobu o poduzetim mjerama te ažurirati izvještaje o nepravilnostima.

U tijelima sustava izvještavanja o nepravilnostima analizom rizika utvrđeno je nedovoljno poznavanje postupanja u slučaju sumnje i otkrivanja nepravilnosti ili prijevere te propisanih procedura, što dovodi do negativnih posljedica u području prevencije, detekcije, postupanja, izvještavanja i praćenja nepravilnosti i prijevera. Također, utvrđeno je i nedovoljno poznavanje načina pisanja izvještaja o nepravilnostima i nepoštivanje rokova za izvještavanje, što se odražava u nejasnom sadržaju izvještaja o nepravilnostima i nepravovremenosti dostavljanja izvještaja nadležnim tijelima.

7.3. Postupanje Odjela

Kada Odjel zaprimi izvještaje o nepravilnostima, detaljno ih analizira i kontrolira te objedinjuje i dostavlja Nacionalnom dužnosniku za ovjeravanje na potpis, koji ih šalje OLAF-u i relevantnim Općim upravama Europske komisije. Izvještaje o nepravilnostima sastavljaju osobe za nepravilnosti.

U slučaju da je iz izvještaja o nepravilnostima vidljivo da je u konkretnom slučaju došlo do nepravilnosti ili se radi o sumnji na prijeveru, Odjel posebnu pozornost posvećuje dijelu izvještaja koji opisuje tko je i kada posumnjao na nepravilnost ili prijeveru, što je po toj sumnji poduzeto i u kojem roku, koja su tijela poduzela odgovarajuće aktivnosti i u kojoj je fazi cijeli postupak.

U 2008. godini, u sustavu provedbe programa pomoći EU-a u Republici Hrvatskoj, otvoreno je ukupno 18 slučajeva nepravilnosti (6 slučajeva CARDS, 7 slučajeva PHARE, 4 slučaja SAPARD, 1 slučaj ISPA). Po otvaranju svakog slučaja, prati se poduzimanje mjera vezano uz uočenu nepravilnost ili prijeveru te se o statusu redovito izvještava do samog zaključenja slučaja. Tijekom prve polovice 2008. godine zaključena su 4 slučaja nepravilnosti, a u posljednjem tromjesečju 2008. godine zaključeno je još 9 slučajeva. Početkom 2009. godine status otvorenog slučaja nepravilnosti imaju 2 slučaja CARDS i 3 slučaja SAPARD.

Radi učinkovitog funkcioniranja Odjela promijenjen je njegov organizacijski položaj u Odjel što osigurava njegovu operativnu neovisnost te je novom sistematizacijom radnih mjesta predviđeno zapošljavanje sedam djelatnika pravne, ekonomske ili druge odgovarajuće struke. Ujedno, predviđena je kontinuirana edukacija djelatnika Odjela i njihovo stručno usavršavanje.

U svrhu unaprjeđenja funkcioniranja sustava, Odjel je u suradnji s tijelima u AFCOS sustavu izradio analizu rizika koja je ukazala na probleme vezane uz:

a) nedovoljan broj zaposlenika te visoku razinu fluktuacije što može dovesti do preopterećenosti osoba za nepravilnosti, a time i do neefikasnog obavljanja njihovog primarnog posla kao i obveza koje proizlaze iz uloge osobe za nepravilnosti. Isto može dovesti i do neprepoznavanja uloge osobe za nepravilnosti unutar tijela u kojem su te osobe zaposlene te neprepoznavanja obveza koje proizlaze iz navedene funkcije. Također, ove vrste rizika utječu na područje edukacije na način da se zaposlenici, zbog velikog obujma posla, ne mogu u dovoljnoj mjeri educirati iz područja korištenja pretpripravnih programa pomoći EU-a u cjelini, uključujući područje upravljanja nepravilnostima i prijeverama, a što može dovesti do pojave

sukoba interesa s obzirom na to da se osobama za nepravilnosti imenuju zaposlenici koji ne bi smjeli obnašati tu dužnost;

b) nepoznavanje postupanja u slučaju sumnje i otkrivanja nepravilnosti ili prijevare te propisanih procedura što dovodi do negativnih posljedica u području prevencije, detekcije, postupanja, izvještavanja i praćenja nepravilnosti i prijevare;

c) nepoznavanje načina pisanja izvještaja o nepravilnostima i nepoštivanje rokova za izvještavanje, što se odražava na lošu kvalitetu izvještaja o nepravilnostima i nepravovremenost dostavljanja izvještaja nadležnim tijelima;

d) nedovoljna uključenost dužnosnika u pripremu i provedbu projekata, otežana komunikacija s nadležnim osobama na višoj razini te neupućenost dužnosnika u procedure upravljanja sredstvima pomoći EU-a kao i u procedure upravljanja nepravilnostima i prijevarama;

e) nedovoljno razvijen informatički sustav koji može rezultirati gubitkom važnih podataka i dokumentacije, u pravilu zbog nedovoljne ili loše informatičke podrške te nedostatak prostornih kapaciteta (ureda i skladišta), što utječe na kvalitetu obavljanja radnih zadataka.

Slijedom nedostataka na koje je ukazala provedena analiza, Odjel će poduzeti daljnje aktivnosti vezane uz detaljnu analizu pojedinih rizičnih područja. Slijedom rezultata te analize izradit će odgovarajuće preporuke za poboljšanje sustava.

7.4. AFCOS mreža i postupanje pojedinog tijela unutar AFCOS mreže

Kako bi nadležna tijela, u slučaju prijavljene sumnje na prijevaru ili drugo koruptivno djelo, mogla pravodobno postupati, Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 8. kolovoza 2008. osnovana je AFCOS mreža kao element AFCOS sustava.

AFCOS mrežu čine: Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva - Uprava za sustav javne nabave, Ministarstvo uprave, Državni ured za reviziju, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i Ministarstvo financija – Porezna uprava, Carinska uprava, Financijska policija i Sektor za proračunski nadzor.

Ako Odjel smatra da je u konkretnom slučaju potrebno postupanje tijela iz AFCOS mreže, sazvat će sastanak sa svim predstavnicima tijela iz AFCOS mreže i osobom za nepravilnosti koja je podnijela izvješće o nepravilnosti, s ciljem utvrđivanja nadležnosti za postupanje u konkretnom slučaju. Nakon što se odredi nadležno tijelo, ono pokreće odgovarajuće postupke.

Trenutno tijela u AFCOS mreži surađuju s Odjelom. Sastanci se kontinuirano održavaju, ali nije definiran rok u kojem je potrebno poduzeti odgovarajuće radnje i izvijestiti Odjel o postignutom napretku.

Iz suradnje Odjela s AFCOS mrežom proizišla je potreba da se u rad AFCOS mreže uključe i druga tijela, primjerice: Ured za sprječavanje pranja novca, Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije, Državni inspektorat te Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole.

Također, u tijelima AFCOS mreže, uočava se nedostatan i nejasan zakonski okvir njihovog djelovanja u AFCOS sustavu, što u cijelosti značajno utječe na njegovu djelotvornost. Također, postojanje djelotvorne suradnje među tijelima u AFCOS mreži uvjetovano je postojanjem pravovremene i potpune razmjene informacija među navedenim tijelima te je stoga nužno precizno utvrditi načine na koje će tijela u AFCOS mreži međusobno surađivati i razmjenjivati informacije.

Utvrđen je i nedostatak praktičnog iskustva u tijelima AFCOS mreže u području postupanja po prijavljenim nepravilnostima i prijevarama. Ujedno je potrebno provesti odgovarajuću edukaciju u navedenim područjima za sva tijela u AFCOS sustavu.

7.5. Suradnja Odjela s istražiteljima OLAF-a

Odjel u obavljanju svoje funkcije u AFCOS sustavu mora biti u mogućnosti surađivati s istražiteljima OLAF-a, vezano uz razmjenu informacija ili uz provođenje kontrola na licu mjesta. U tom smislu, u razumnom vremenskom periodu istražiteljima OLAF-a mora biti omogućeno provođenje istraga i suradnja s nadležnim tijelima u AFCOS sustavu.

Pravo istražitelja Europske komisije odnosno OLAF-a da provode kontrole na licu mjesta u korisnicima sredstava pomoći EU u Republici Hrvatskoj, regulirano je okvirnim sporazumima o korištenju sredstava pomoći EU (CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i IPA programa), koje je Vlada Republike Hrvatske sklopila s Komisijom Europskih zajednica. U tom smislu, navedeni sporazumi predstavljaju pravni okvir za provođenje kontrola na licu mjesta od strane OLAF-a.

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju, pravna stečevina EU-a postat će sastavni dio pravnog sustava Republike Hrvatske.

Kako bi Odjel u što kraćem vremenu mogao osigurati razmjenu informacija i provođenje kontrola na licu mjesta s istražiteljima OLAF-a, potrebno je propisati procedure i rokove u okviru kojih će Odjel postupati te način na koji će osigurati suradnju drugih tijela AFCOS sustava.

PODRUČJA PROVEDBE MJERA ZA POBOLJŠANJE KOORDINACIJE IZMEĐU TIJELA U AFCOS SUSTAVU

Radi djelotvornog funkcioniranja AFCOS sustava neophodno je donijeti propis koji će definirati ulogu tijela u AFCOS sustavu i predstavljati pravni okvir za njihovo postupanje. On će ujedno predstavljati pravni temelj za djelovanje AFCOS sustava i nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju.

Također, radi unapređenja suradnje i komunikacije između tijela u AFCOS sustavu neophodno je unaprijediti i proširiti procedure o upravljanju nepravilnostima.

Kako bi se podigla razina znanja o sustavu upravljanja nepravilnostima neophodno je da osobe za nepravilnosti kontinuirano pohađaju, ali i provode, edukacije u području prevencije, detekcije, postupanja, izvještavanja i praćenja nepravilnosti i prijevara, za zaposlenike koji rade na poslovima provedbe EU projekata i za ostale zaposlenike.

CILJEVI:

1. Osigurati održivo i neovisno funkcioniranje AFCOS sustava
2. Osigurati učinkovito funkcioniranje AFCOS sustava

MJERE:

1. Izmjene i dopune pravnog okvira za funkcioniranje AFCOS sustava u svezi samostalnosti AFCOS sustava i ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju
2. Pojašnjenje i proširenje opsega Naputka o izvješćivanju o nepravilnostima
3. Izobrazba u područjima detekcije, postupanja, praćenja te izvještavanja o nepravilnostima i prijevarama.

Poglavlje VIII. Praćenje provedbe Strategije i Akcijskog plana

Samostalni odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevara jest tijelo odgovorno za koordinaciju i nadzor provedbe Nacionalne strategije suzbijanja prijevara za zaštitu financijskih interesa Europske unije. Provedbeni instrument je Akcijski plan koji je prilog ove Strategije, s detaljno opisanim ciljevima, mjerama, rokovima i odgovornim tijelima za provedbu mjera.

S ciljem učinkovitog praćenja provedbe ciljeva i mjera iz Strategije i Akcijskog plana, Odjel će izraditi procedure za izvješćivanje od strane nadležnih tijela te pregledavanje izvješća zaprimljenih od tih tijela.

Tijela nadležna za provedbu ciljeva i mjera iz Strategije i Akcijskog plana, dostavljat će Odjelu dvomjesečna izvješća o poduzetim aktivnostima i eventualnim problemima u provedbi. Za sastavljanje navedenih izvješća i njihovo dostavljanje Odjelu zadužene su osobe za nepravilnosti i predstavnici tijela u AFCOS mreži. Na temelju dostavljenih izvješća Odjel će sastaviti polugodišnje objedinjeno izvješće o trenutnom stanju ispunjavanja ciljeva i mjera iz Strategije i Akcijskog plana uključujući probleme u provedbi, koje će se dostaviti NDO-u.

U slučaju neispunjavanja obveza iz Strategije i Akcijskog plana, Odjel će organizirati sastanak s predstavnikom tijela u kojem je došlo do problema u provedbi, s ciljem postizanja dogovora o načinu njegovog otklanjanja.

Zaključak o korektivnim mjerama koje će se poduzeti u sklopu provedbe mjera i ciljeva iz Strategije i Akcijskog plana Odjel će dostaviti NDO-u.

Prijedlog korektivnih mjera za ispunjavanje ciljeva i mjera iz Strategije i Akcijskog plana, Ministarstvo financija će uputiti na usvajanje Vladi Republike Hrvatske.

Samostalni odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevara o radu tijela u AFCOS sustavu sastavljat će godišnje izvješće te ga podnositi Vladi Republike Hrvatske i Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF-u).

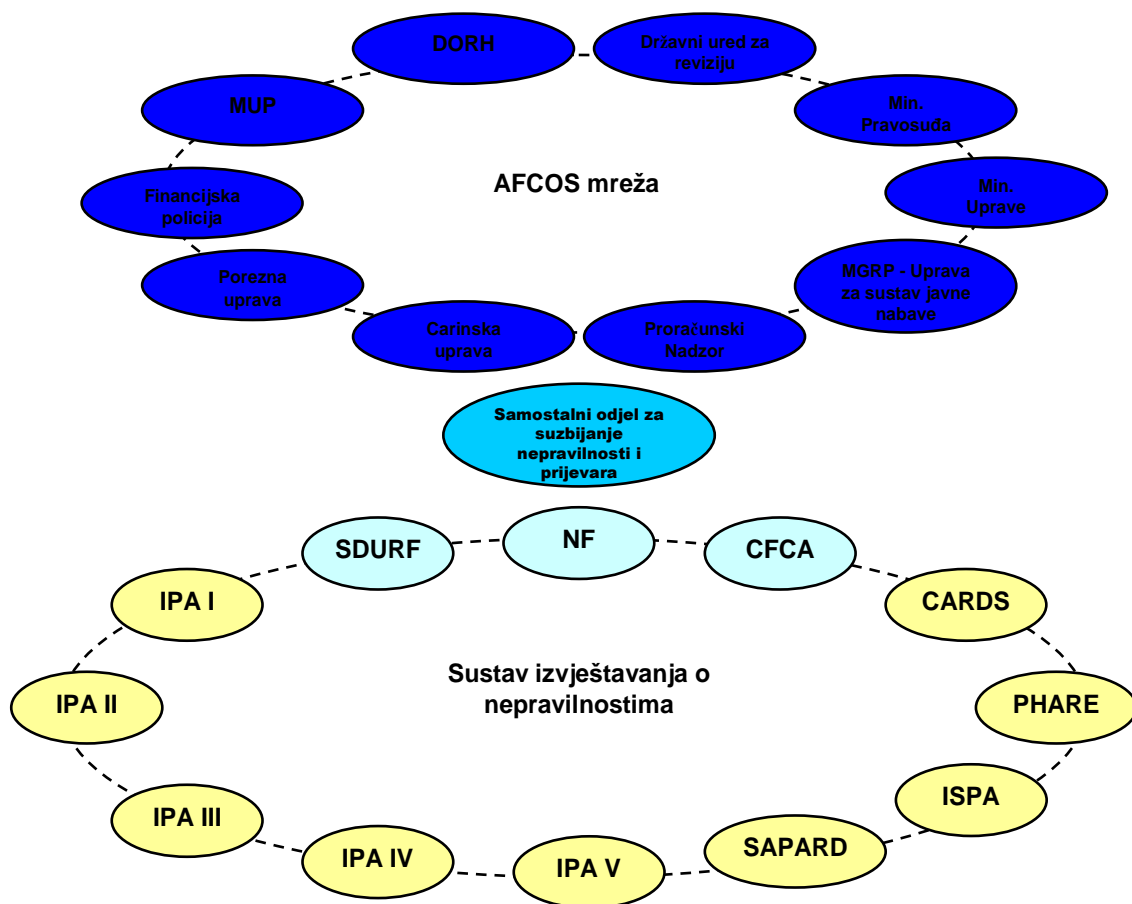
Cilj:

1. Uspostava jedinstvenog sustava za praćenje i ocjenjivanje napretka i provedbe Nacionalne strategije za zaštitu financijskih interesa Europske unije.

Mjere:

1. Izrada procedura za izvještavanje o provedbi ciljeva i mjera iz Strategije i Akcijskog plana
2. Izrada kriterija za pregledavanje izvješća dostavljenih Odjelu od strane tijela nadležnih za provedbu ciljeva i mjera
3. Izrada obrasca godišnjeg izvješća koje će Odjel slati Vladi i OLAF-u

Dodatak 1: AFCOS sustav



Dodatak 2: Grafički prikaz izvještavanja o nepravilnostima

