

## ПРЕДЛОГ

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12, 7/14-УС и 44/14), и члана 50. став 2. Закона о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II), на предлог Министарства финансија,

Влада доноси

### **СТРАТЕГИЈУ ЗА СУЗБИЈАЊЕ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕВАРА У ПОСТУПАЊУ СА ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2017 – 2020. ГОДИНЕ**

#### УВОД

Стратешки циљ Републике Србије јесте успостављање система владавине права и економски просперитет државе на коме је, између осталих, један од предвиђених корака пуноправно чланство у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ).

У циљу достизања пуноправног чланства, али и у складу са корацима ка модернизацији друштва и достизању стандарда ЕУ, Република Србија спроводи свеобухватне мере како би се постигли најбољи резултати. На путу ка „породици” европских земаља, Република Србија је 2009. године поднела захтев за чланство у ЕУ који је 2012. године потврђен формалним добијањем статуса земље кандидата.

У складу са политиком ЕУ, државама кандидатима се пружа одређена, јасно дефинисана, помоћ која се састоји како од саветодавне подршке, тако и директне финансијске помоћи. Као директан финансијски допринос Републици Србији у процесу припрема за пуноправно чланство и достизање стандарда ЕУ на располагању стоје средства из претприступних фондова, тзв. *Instrument for Pre-accession Assistance* (у даљем тексту: ИПА).

ИПА представља јединствени претприступни инструмент ЕУ који је усмерен на два главна циља:

- (1) пружање помоћи земљама корисницама у испуњавању критеријума који се односе на усвајање правних тековина ЕУ; и
- (2) изградња административних капацитета и јачање правосуђа и процеса припрема за коришћење структурних и кохезионих фондова ЕУ након приступања ЕУ.

Узимајући у обзир сва расположива средства усмерена на модернизацију српског друштва, највећи донатор у Републици Србији јесте ЕУ, с обзиром на то да је у протеклих 15 година у свим областима, од владавине права, реформе јавне управе, друштвеног развоја, животне средине и пољопривреде до данас обезбедила бесповратна средства у висини од преко три милијарде евра.

Ради што бољег и ефикаснијег коришћења средстава која земљи стоје на располагању у процесу придруживања ЕУ, неопходно је обезбедити одговорно поступање са истима, али истовремено и благовремено уочавање свих евентуалних пропуста и грешака које се могу јавити у систему. У складу са тим, неопходно је успостављање механизма контроле и извештавања када су у питању евентуалне неправилности у поступању са средствима ЕУ у земљама кандидатима и земљама чланицама, које користе средства ЕУ.

Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније заједно са пратећим акционим планом за њено спровођење (у даљем тексту: Стратегија), представља документ који први пут у Републици Србији питање заштите финансијских интереса ЕУ, а са тим и питање заштите сопствених буџетских средстава, третира на свеобухватан начин кроз дефинисање области примене, повезивање широког круга државних органа и институција, који сарађујући и размењујући информације доприносе ефикасном поступању са идентификованим неправилностима и процесуирањем починилаца кривичних дела.

Припремајући се за израду Стратегије, у сарадњи са Европском канцеларијом за борбу против превара (у даљем тексту: ОЛАФ) и осталим релевантним институцијама у Републици Србији које су укључене у заштиту финансијских интереса како ЕУ, тако и Републике Србије, а у циљу што јаснијег дефинисања области и услова који би могли упућивати на постојање подстицаја, притисака или прилика, које ће појединца подстаћи на вршење преварних радњи или било које друге неправилности, извршена је прелиминарна процена ризика од превара.

Код процене вероватноће за превару, пре свега, имало се у виду начело тзв. „нулте толеранције”, које подразумева неселективну примену закона.

Имајући у виду да се Република Србија, као корисник претприступних фондова ЕУ налази у раној фази преузимања надлежности самосталног управљања овим средствима и да још увек не постоји одговарајући број случајева неправилности и превара који би могли бити основ за анализу и доношење закључака, у обзир су узети налази ревизора Европске комисије<sup>1</sup> који се односе на децентрализовано/индиректно управљање са посебним освртом на налазе у вези са системом управљања неправилностима и мерама које се користе ради сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (тзв. *Anti Fraud Measures*).

Анализирајући ове налазе дошло се до закључка да је основни проблем у систему управљања неправилностима непостојање адекватних процедура, које за собом повлаче непрепознавање случајева сумњи на неправилност и сумњи на превару од стране свих учесника у процесу управљања претприступним фондовима ЕУ, а самим тим и

---

<sup>1</sup> Serbia – IPA CoM Audit, Component I and II – Annex I of the Final Audit Report Ref Ares (2013) 141149 – 27/05/2013, finding 4.5 Irregularity Signals;  
Serbia – IPA CoM Audit, Component I and II – follow up audit – MCS, closed finding 4.5. Irregularity signals;  
Serbia - IPA II CAP2014 IM – final report – Annex I, finding M4 Irregularity Management;  
Final audit findings for CBC action programme Serbia – Bosnia & Herzegovina for 2014 and 2015, Annex I, finding M4 Irregularity Management;  
Final audit findings for CBC action programme Serbia – Montenegro for 2014 and 2015, Annex I, finding M4 Irregularity Management.

непријављивање истих, као и непостојање јасне линије извештавања. Поред изнетог, наглашена је важност Националног службеника за одобравање (НАО) у целокупном систему управљања неправилностима.

Сагледавањем потребе за усаглашавањем са правним тековинама ЕУ, конкретно у оквиру преговарачких поглавља 23 Реформа правосуђа и 32 Финансијски надзор, према оцени Европске комисије национално кривично законодавство је у највећој мери усаглашено са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске заједнице и њена три протокола. На овај начин се обезбеђује захтевани минимум од стране Европске комисије у погледу усаглашености прописа. У складу са тим, српско законодавство прописује казне за кривична дела преваре, пасивне корупције, активне корупције и прања новца, укључујући казну затвора у озбиљним случајевима.

Код процене тренутног стања усаглашености домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ, потребно је нагласити да је накнадном анализом установљено, да тренутни правни оквир садржи одредбе које осигуравају адекватно прикупљање, чување и обраду доказа, и које су садржане у Закону о кривичном поступку у посебној глави – Глава VII „Докази”.

У припреми Стратегије и изради анализе узета су у обзир и документа Европске комисије/ОЛАФ-а - Смернице за израду Националне стратегије за борбу против превара за европске структурне и инвестиционе фондове и Практични кораци у изради Националне стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ.

Основни ризици који су дефинисани током анализа и који су указали на потребу доношења ове стратегије су:

- Недовољна политичка посвећеност спровођењу активности у циљу сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ;
- Недовољна посвећеност свих релевантних институција спровођењу циљева Стратегије;
- Пропусти у идентификацији неправилности и превара услед неадекватних људских и техничких капацитета (ниво знања, стручности и број запослених, као и недостатак савремених техничких средстава) који подразумевају:
  - недовољно познавање усвојених процедура за детекцију сумње на неправилности и сумње на превару од стране свих учесника у управљању претприступним фондовима ЕУ;
  - непрепознавање случајева сумњи на неправилности и сумњи на превару од стране свих који учествују у управљању претприступним фондовима ЕУ;
  - недовољно познавање и одступање од примене Практичног водича за поступке јавних набавки – ПРАГ;
  - неадекватна видљивост и публицитет пројеката у складу са упуштвима Европске комисије;
  - неадекватан број запослених, као и одлив квалитетних кадрова и честе ротације запослених;
  - недостатак техничких средстава који, између осталог, има за последицу непоузданост података и успоравање пословних процеса.
- Непостојање Методологије управљања ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ;

- Неусклађеност процедура којима се уређује управљање неправилностима у оквиру система за децентрализовано/индиректно управљање претприступним фондовима ЕУ са релевантном регулативом ЕУ што би могло да има за последицу неправилно поступање у процесу управљања средствима ЕУ;
- Недовољно развијена структура за извештавање у оквиру Информационог система за управљање средствима ЕУ (ИМС);
- Недовољна спремност људи, који поседују информације и доказе, да случај преваре/корупције пријаве, због тога што нису сигурни у механизме њихове заштите.

Полазећи од изнетог, у наредној табели је дат преглед кључних ризика:

Табела 1 – Кључни ризици

РБ	КЉУЧНИ РИЗИЦИ	ОЦЕНА УТИЦАЈА	ОЦЕНА ВЕРОВАТНОЋЕ	МЕРА ЗА УБЛАЖАВАЊЕ РИЗИКА	ОДГОВОРНИ ЗА МЕРЕ ЗА УБЛАЖАВАЊЕ РИЗИКА
1	Недовољна политичка посвећеност спровођењу активности у циљу сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ	висок	ниска	Доношење Стратегије	Сви релевантни актери
2	Недовољна посвећеност свих релевантних институција спровођењу циљева Стратегије	средњи	ниска	Адекватан надзор и координација релевантних институција над спровођењем Стратегије	Сви релевантни актери/АФКОС
3	Пропусти у идентификацији неправилности и превара услед неадекватних људских и техничких капацитета	висок	средња	Континуирана едукација у циљу сузбијања неправилности и превара и набавка одговарајуће опреме	Сви релевантни актери/АФКОС
4	Непостојање Методологије управљања ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ	средњи	ниска	Израда Методологије управљања ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ	АФКОС
5	Неусклађеност процедура којима се уређује управљање неправилностима у оквиру система за децентрализовано (индиректно) управљање претприступним фондовима ЕУ са релевантном регулативом ЕУ	висок	средња	Унапређење процедура за управљање неправилностима у оквиру система за децентрализовано (индиректно) управљање претприступним фондовима ЕУ	*НАО / АФКОС
6	Недовољно развијена структура за извештавање у оквиру Информационог система за управљање средствима ЕУ (ИМС)	средњи	средња	Развијена структура за извештавање у оквиру Информационог система за управљање средствима ЕУ (ИМС)	**Тело за подршку НАО / АФКОС
7	Недовољно развијен систем пријављивања случајева неправилности, преваре-корупције	средњи	средња	Примена позитивних законских прописа и унапређење система за пријављивање	Сви релевантни актери

Напомена:

\* НАО - потврђује, док АФКОС указује

\*\* Тело за подршку НАО, док АФКОС (има улогу тзв. посматрача - *observer*)

Поред изнетог, доношење и имплементација Стратегије представља и испуњење обавеза преузетих Преговарачком позицијом Републике Србије за међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 32. Финансијски надзор (у даљем тексту: Преговарачка позиција за поглавље 32. Финансијски надзор), Законом о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи ЕУ Републици Србији у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II)<sup>2</sup> (у даљем тексту: Закон о потврђивању Оквирног споразума за ИПА II) и Програма реформе управљања јавним финансијама о чему ће више речи бити у наставку.

<sup>2</sup> „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 19/14

Наиме, кроз текст Стратегије прожимају се све урађене анализе које су претходиле финализацији текста и дефинисању циљева, као и препоруке за побољшање у свим фазама циклуса сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ. Кроз активности које су унете у Акциони план, а који је саставни део ове стратегије, конкретизовани су и поједини кораци ка испуњавању зацртаних циљева и отклањању уочених ризика.

## ПОГЛАВЉЕ I

Општи циљ ове стратегије јесте обезбеђивање ефикасне и квалитетне заштите финансијских интереса ЕУ, у једнакој мери и на исти начин као и када је реч о сопственим интересима и средствима, кроз координацију активности усмерених на успостављање нормативног, институционалног и оперативног оквира, дефинисање ризика, циљева и мера који ће допринети ефикаснијој борби против неправилности, превара и корупције, као и унапређење сарадње између надлежних институција на националном и наднационалном, односно међународном нивоу.

У складу са тим, током спровођења ове стратегије, Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (*Anti-Fraud Coordination Service* - у даљем тексту: АФКОС) ће предузимати административне провере пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ које се спроводе децентрализовано / индиректно. Са приближавањем пуноправном чланству ЕУ, односно са стварањем услова АФКОС ће предузимати и административне провере свих пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ.

### 1. Појединачни циљеви Стратегије

Појединачни циљеви ове стратегије су:

1. Унапређење правног оквира Републике Србије за заштиту финансијских интереса ЕУ, а самим тим и буџетских средстава Републике Србије;
2. Успостављање ефикасног система за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ;
3. Јачање АФКОС-а, квалитативно и квантитативно, ради предузимања административних провера пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ без обзира на метод спровођења;
4. Јачање институција укључених у процес заштите финансијских интереса ЕУ кроз спровођење континуиране едукације на свим нивоима;
5. Јачање сарадње АФКОС-а са националним институцијама, као и са ОЛАФ-ом и другим надлежним телима и службама Европске комисије;
6. Подизање нивоа свести јавности о потреби и важности сузбијања неправилности и превара.

Испуњавање општег и појединачних циљева Стратегије биће обезбеђено кроз реализацију активности приказаних у Акционом плану, који чини саставни део ове стратегије.

## 2. Повезаност са другим стратешким документима

У циљу постизања бољих резултата и ефикасније сарадње са институцијама укљученим у систем за сузбијање неправилности и превара у поступању и то како са средствима ЕУ, тако и са средствима Републике Србије, Стратегија је усаглашена са постојећим стратешким документима државних органа Републике Србије.

У складу са тим, у наставку је дат преглед најважнијих националних стратешких докумената:

1. Влада је дана 26. марта 2009. године донела **Националну стратегију за борбу против организованог криминала**<sup>3</sup> којом је дефинисана политика, правац и методологија државних органа у борби против организованог криминала. Основни циљеви ове стратегије су развијање проактивног приступа у борби против организованог криминала, повећање ефикасности у борби против организованог криминала одговарајућом применом превентивног и репресивног деловања, као и одузимање имовине проистекле извршењем кривичног дела, хармонизација националног законодавства са међународним стандардима у области борбе против организованог криминала, јачање капацитета (људских и материјално-техничких) свих државних органа који учествују у борби против организованог криминала, као и јачање сарадње на националном, регионалном и међународном нивоу.<sup>4</sup>
2. Народна скупштина Републике Србије је дана 1. јула 2013. године донела **Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године**<sup>5</sup> са општим циљем да се корупција, као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије, у највећој могућој мери, отклони. Овом стратегијом су наведене поједине области у којима ће се приоритетно деловати, а које су препознате као кључне за изградњу и јачање системских антикорупционих механизма. У оквиру области којом су обухваћене јавне финансије (поглавље 3.2.), наводи се и област интерне финансијске контроле у јавном сектору, екстерне ревизије и заштите финансијских интереса ЕУ (потпоглавље 3.2.3) којом је, у циљу заштите финансијских интереса ЕУ, управљања неправилностима и остваривања блиске сарадње са ОЛАФ-ом предвиђено оснивање АФКОС-а који би био одговоран за успостављање координације у борби против превара између свих релевантних државних органа на националном нивоу и између Републике Србије и Европске комисије. Предвиђено је да АФКОС буде централно контакт тело за правну, административну и оперативну сарадњу са ОЛАФ-ом, као и за тражену асистенцију у истрагама које спроводи ОЛАФ. Циљ у оквиру ове области, а чијим се постизањем планира отклањање уочених проблема, формулисан је кроз успостављање и развијање система превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима у оквиру коришћења средстава из фондова ЕУ и фондова других међународних институција и организација. Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције предвиђене су конкретне мере и активности неопходне за реализацију стратешких циљева, рокови, одговорни субјекти и ресурси за реализацију.

<sup>3</sup> „Службени гласник РС”, број 23/09

<sup>4</sup> На испуњењу циљева дефинисаних Националном стратегијом за борбу против организованог криминала се још увек ради.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС”, број 57/13

3. Канцеларија за европске интеграције израдила је децембра 2013. године **Стратегију комуникације о ИПА средствима** која, имајући у виду потребу веће информисаности грађана Републике Србије о значају ових средстава и њиховом трошењу, предвиђа стратешки и координисани приступ пословима комуникација и видљивости ИПА средстава.
4. Влада је дана 24. јануара 2014. године усвојила **Стратегију реформе јавне управе**<sup>6</sup> чији је општи циљ даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. Европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана. Посебни циљеви реформе се односе на: унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе; успостављање усклађених јавно-службеничких система заснованих на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима; унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама; повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга; јачање транспарентности, етичности и одговорности у обављању послова јавне управе.
5. Влада је дана 31. децембра 2014. године усвојила **Националну стратегију за борбу против прања новца и финансирања тероризма**<sup>7</sup> која акценат ставља на сарадњу свих надлежних државних органа. Њен општи циљ је да у потпуности заштити финансијски систем и привреду државе од опасности које узрокују прање новца и финансирање тероризма и ширење оружја за масовно уништење, чиме се јача интегритет финансијског сектора и доприноси безбедности и сигурности, који се разрађује кроз четири стратешке теме: (1) смањивање ризика од прања новца и финансирања тероризма кроз стратешко планирање, координацију и сарадњу свих учесника у систему; (2) спречавање уношења имовине за коју се сумња да је стечена кривичним делом у финансијски систем и друге секторе, односно откривање и пријављивање већ унете имовине; (3) уочавање и отклањање претњи од прања новца и финансирања тероризма, кажњавање извршилаца кривичних дела и одузимање незаконито стечене имовине; и (4) квалификовани кадрови оспособљени за делотворно учешће у свим сегментима система за борбу против прања новца и финансирања тероризма и разумевање у јавности улоге и планова надлежних органа.
6. Влада је дана 14. маја 2015. године усвојила **Стратегију истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године**<sup>8</sup> којом се проблем финансијског криминала решава свеобухватним приступом, а који се не завршава искључиво на активностима полиције и јавног тужилаштва. Општи циљ ове стратегије је да се омогући: ефикасно и квалитетно спровођење истрага финансијског криминала ради праћења токова новца, као и имовине и проактивног откривања кривичних дела; ефикасна сарадња између институција надлежних за прикупљање података и спровођење финансијских истрага; подизање степена обучености носилаца правосудних функција и државних службеника који се баве истрагама финансијског криминала на највиши ниво; и спречавање укључивања нелегално стечених

<sup>6</sup> „Службени гласник РС”, бр. 57/13 и 42/14 - исправка

<sup>7</sup> „Службени гласник РС”, број 3/15

<sup>8</sup> „Службени гласник РС”, број 43/15

средстава у легалне привредне токове. Стратегија предвиђа проактивно и континуирано спровођење борбе против системске корупције, финансијског криминала, као и прања новца и финансирања тероризма који озбиљно утичу на политичку и економску стабилност земље, националну безбедност, демократију и владавину права. Спровођење ове стратегије предвиђа повезивање широког круга државних органа, који сарађују и размењују информације које примају и обрађују специјализована одељења полиције и јавног тужилаштва и ефикасно и проактивно откривају и гоне учиниоце кривичних дела финансијског криминала.

7. **Програм реформе управљања јавним финансијама** за период од 2016. до 2020. године донет је на седници Владе дана 28. новембра 2015. године. Циљ Програма реформе управљања јавним финансијама јесте пружање свеобухватног и интегрисаног оквира за планирање, координацију, спровођење и праћење напретка у реализацији скупа одрживих активности како би се обезбедила макроекономска стабилност, ефикасно и сврсисходно распоређивање и коришћење јавних ресурса. На овај начин се лакше постижу стратешки циљеви дефинисани од стране Владе, унапређују услуге које пружа државна управа уз истовремено повећавање транспарентности и укупне функционалности управљања јавним финансијама. Програм обухвата област финансијске контроле која садржи, између осталих, мере као што су правилно разумевање улоге и сврхе интерне ревизије, проширен обухват ревизије на ревизију пројеката који се финансирају из средстава ЕУ, сарадња између јединица интерне ревизије у институцијама које су корисници ИПА фондова и Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније.
8. Сагласно Програму реформе управљања јавним финансијама предвиђено је да **Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору**, за период од 2017. до 2020. године (у даљем тексту: Стратегија ИФКЈ) буде усвојена од стране Владе до краја првог квартала 2017. године. Анализом постојећег стања констатовано је да се Република Србија и даље сусреће са изазовима у вези са имплементацијом финансијског управљања и контроле и интерне ревизије код корисника јавних средстава. Претходна стратегија, за период 2009 - 2014. године, односила се на изградњу законодавног оквира и институционалних капацитета за имплементацију Стратегије ИФКЈ. Стратегија ИФКЈ превасходно је усмерена на усаглашавање система интерне контроле са управљачким процесима. Ово је посебно изражено у делу планирања и извршења буџета са циљем унапређења транспарентности, економичности, ефикасности и ефективности у трошењу јавних средстава независно од извора финансирања, јачања капацитета за управљање ризицима, као и праћења спровођења захтева у вези са успостављањем интерне контроле и интерне ревизије од стране корисника јавних средстава. Даље јачање интерне контроле и интерне ревизије је од посебног значаја за управљање ризицима и спречавање настанка неправилности и превара.

### 3. Правни оквир

Преговарачком позицијом за поглавље 32. Финансијски надзор, коју је Влада усвојила 25. јула 2014. године, Република Србија је прихватила правне тековине ЕУ и примењиве стандарде засноване на најбољим међународним праксама, који су обухваћени овим поглављем. Поменутом Преговарачком позицијом за поглавље 32. Финансијски надзор, представљено је тренутно стање институционалног и законодавног оквира свих



потпоглавља, као и даљи план усклађивања законодавног и институционалног оквира са правним тековинама ЕУ.

Преговарачко поглавље 32. Финансијски надзор се састоји од четири потпоглавља:

- Интерна финансијска контрола у јавном сектору,
- Екстерна ревизија,
- Заштита финансијских интереса ЕУ, и
- Заштита евра од фалсификовања.

У оквиру потпоглавља Заштита финансијских интереса ЕУ, између осталог, предвиђена је припрема и усвајање Стратегије.

Уговором о функционисању ЕУ (чл. 310. и 325.) предвиђена је обавеза држава чланица да се супротставе преварама и било каквим незаконитим активностима које утичу на финансијске интересе ЕУ. Државе чланице се обавезују да ће предузимати исте мере заштите, којима ће спречити да преваре утичу на финансијске интересе ЕУ, под истим условима и на начин на који штите и сопствене финансијске интересе и координирати своје акције у циљу заштите финансијских интереса Заједнице против преваре.

Законом о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи (ИПА)<sup>9</sup> (у даљем тексту: у даљем тексту: Закон о потврђивању Оквирног споразума за ИПА), чл. 27.-29., предвиђен је надзор, контрола и ревизија коју врши Европска комисија и Европски суд ревизора, спречавање неправилности и превара, мере против корупције, као и надокнада новчаних средстава у случају неправилности или преваре.

Законом о потврђивању Оквирног споразума за ИПА II, чл. 50. и 51., предвиђена је неопходност обезбеђивања заштите финансијских интереса ЕУ, успостављање механизма надзора, контроле, ревизије и извештавања по питању неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ и одређивања службе са циљем да олакша делотворну сарадњу и размену информација, укључујући и информације оперативне природе, са ОЛАФ-ом.

Увођењем финансијске помоћи ЕУ у јавне приходе који припадају буџету Републике Србије, кроз одредбе чл. 14. и 23. Закона о буџетском систему<sup>10</sup> обезбеђен је законски основ за заштиту финансијских интереса ЕУ у правном систему Републике Србије.

Законом о буџетском систему предвиђено је да Влада, на предлог министра финансија, одређује поделу одговорности и начин управљања средствима финансијске помоћи ЕУ, у складу са међународним споразумом између Републике Србије и ЕУ.

<sup>9</sup> „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 124/07

<sup>10</sup> „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13 и 142/14, 68/15 – др. закон и 103/15

На овај начин је обезбеђено да су финансијска средства ЕУ заштићена у истој мери као и остали јавни приходи који припадају буџету Републике Србије.

Чланом 68б Закона о буџетском систему прописано је да послове координације активности у области спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ, подршке раду Мреже за сузбијање неправилности и превара, као и координације правне, оперативне и техничке сарадње са ОЛАФ-ом и другим надлежним телима и службама Европске комисије обавља Министарство финансија.

Чланом 19. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему<sup>11</sup> извршена је допуна члана 68б кроз прописивање да вршење административних провера пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ обавља Министарство финансија.

Чланом 20. Уредбе о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007 – 2013. година<sup>12</sup> (у даљем тексту: Уредба о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ) и чланом 28. Уредбе о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014 - 2020. године<sup>13</sup> (у даљем тексту: Уредба) дефинисане су надлежности АФКОС-а. Одлуком о одређивању одговорних лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године<sup>14</sup>, АФКОС је одређен као организациона јединица у оквиру Министарства финансија, надлежна за послове дефинисане поменутиим чланом 28. Уредбе.

## ПОГЛАВЉЕ II

### 1. АФКОС

Влада је дана 21. октобра 2013. године дала сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија, чиме је основан АФКОС, као национално тело за координацију активности у области спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ.

У складу са тим, АФКОС обавља послове који се односе на:

- координацију правних, административних и оперативних активности усмерених на спречавање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ;
- подршку раду Мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (у даљем тексту: АФКОС Мрежа);
- сарадњу са ОЛАФ-ом и другим надлежним телима и службама Европске комисије;
- спровођење административних провера пријава неправилности и сумњи на превару, утврђивање чињеница и покретање поступака ради санкционисања злоупотреба у поступању са финансијским средствима ЕУ;

<sup>11</sup> „Службени гласник РС”, број 99/16

<sup>12</sup> „Службени гласник РС”, број 140/14

<sup>13</sup> „Службени гласник РС”, број 86/15

<sup>14</sup> „Службени гласник РС”, број 93/15

- пружање административно техничке и логистичке подршке ОЛАФ-у у спровођењу истрага на територији Републике Србије;
- праћење тока истрага и судских поступака у вези са случајевима доказане преваре и извештавање ОЛАФ-а о њима;
- утврђивање могућих слабости у националним системима за управљање новчаним средствима Уније, укључујући исплаћену помоћ ИПА II;
- управљање процесом израде/спровођења националних стратегија за заштиту финансијских интереса Уније;
- организацију обука у области управљања неправилностима, а у циљу заштите финансијских интереса ЕУ;
- координацију активности у вези са усаглашавањем националних прописа са прописима ЕУ у вези са заштитом финансијских интереса ЕУ;
- праћење извештавања кроз Информациони систем за управљање неправилностима (ИМС);
- учествовање у релевантним преговарачким групама Републике Србије у процесу преговора о приступању ЕУ, у складу са утврђеним надлежностима.

## **2. АФКОС Мрежа**

АФКОС Мрежа образована је дана 10. септембра 2015. године Одлуком Владе која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије”, број 78/15, са циљем спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ током трајања пружања финансијске помоћи Републици Србији од стране ЕУ за програме финансиране до 2020. године.

Основни задаци АФКОС Мреже су:

- сарадња са Министарством финансија – АФКОС-ом и ОЛАФ-ом у вези са спречавањем неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ,
- учешће у изради Стратегије и Акционог плана за њено спровођење,
- прикупљање, праћење и анализирање података о предузетим мерама за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ,
- иницирање законодавних и других мера са циљем спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ,
- јачање међуинституционалне сарадње и размена података између тела чији су представници укључени у рад АФКОС Мреже о пријављеним преварама, корупцији или другим неправилностима,
- разматрање, давање предлога, мишљења и стручних образложења у вези са свим другим питањима од значаја за спречавање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ.

Чланови АФКОС Мреже су представници следећих органа и институција:

- Министарства финансија (Сектор за управљање средствима ЕУ, Сектор за контролу јавних средстава, Пореска управа, Управа за трезор, Управа за спречавање прања новца);
- Министарства унутрашњих послова;
- Министарства правде;

- Републичког јавног тужилаштва;
- Државне ревизорске институције;
- Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ; и
- Агенције за борбу против корупције.

За обављање послова из делокруга Министарства финансија образоване су, између осталих, унутрашње јединице Сектор за управљање средствима ЕУ и Сектор за контролу јавних средстава, као и органи управе у саставу Министарства финансија међу којима су Пореска управа, Управа за трезор, Управа за спречавање прања новца.

**Сектор за управљање средствима ЕУ** обавља послове управљања рачунима и финансијским пословима везаним за средства претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА и послове који се односе на успостављање и делотворно функционисање система интерних контрола у вези са програмирањем и коришћењем ИПА средстава. У Сектору за управљање средствима ЕУ се обављају и послови у вези са обезбеђивањем утврђивања неправилности и извештавањем о њима, ефективних и сразмерних мера против превара и неправилности узимајући у обзир препознате ризике, као и осигуравање адекватног извештавања. Обављајући наведене послове Сектор за управљање средствима ЕУ пружа подршку Националном службенику за одобравање (НАО).

Надлежности и функција **Сектора за контролу јавних средстава и то Одељења за буџетску инспекцију** су контрола примене закона у области материјално - финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника јавних средстава. Независно од тога што се у Закону о буџетском систему који дефинише надлежности и функцију буџетске инспекције не спомиње директно заштита финансијских интереса ЕУ, нити је та активност директно назначена у наведеним стратегијама, чињеница да средства ЕУ представљају јавна средства пружа основ за ангажовање буџетске инспекције на тим активностима. Програмом реформе управљања јавним финансијама, као једна од приоритетних активности, дефинисана је и потреба усклађивања правила и процедура буџетске инспекције са правилима и процедурама ЕУ стандарда у области сузбијања неправилности и превара.

Надлежности **Пореске управе** су да врши регистрацију пореских обвезника додељивањем ПИБ-а и води јединствени регистар пореских обвезника, врши утврђивање пореза у складу са законом, врши пореску контролу у складу са законом, врши редовну и принудну наплату пореза у складу са законом, открива пореска кривична дела и њихове извршиоце и у вези са тим предузима законом прописане мере, подноси захтеве за покретање прекршајног поступка за пореске прекршаје, обавља интерну ревизију свих организационих делова Пореске управе у складу са законом и међународним стандардима интерне ревизије у јавном сектору, као и друге послове у складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији<sup>15</sup>.

**Управа за трезор** надлежна је за извршење државног буџета, буџетско рачуноводство и извештавање, послове у вези са јавним плаћањима, финансијско планирање, управљање финансијским средствима Републике Србије, процену и управљање

<sup>15</sup> „Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 15/16 и 108/16

финансијским ризицима везаним за операције управљања ликвидношћу буџета, анализу финансијских тржишта, као и друге послове у складу са Законом о буџетском систему.

**Управа за спречавање прања новца** на основу Закона о спречавању прања новца и финансирању тероризма<sup>16</sup> обавља финансијско-информационе послове, прикупља, обрађује, и анализира информације, податке и документацију коју добија од обвезника из члана 4. тог закона, надлежних државних органа, као и органа надлежних за спречавање прања новца других држава.

Надлежност **Државне ревизорске институције** уређена је Законом о Државној ревизорској институцији<sup>17</sup>, према којем је, између осталог, прописано да субјекти ревизије могу бити и корисници средстава ЕУ, донација и помоћи међународних организација, страних влада и невладиних организација (члан 10.). Средства ЕУ фондова су у 2015. години постала саставни део буџета, односно финансијских планова корисника средстава, тако да ће бити предмет ревизије сходно програму ревизије.

**Агенција за борбу против корупције** је самосталан и независан државни орган основан Законом о Агенцији за борбу против корупције<sup>18</sup> и за послове из своје надлежности одговора Народној скупштини Републике Србије. Улога Агенције за борбу против корупције је да штити јавни интерес, доприноси смањењу ризика од корупције, промовише важност јачања интегритета и одговорности органа јавне власти и функционера. Кључне надлежности Агенције за борбу против корупције су надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана, решавање о сукобу интереса, контрола имовине и прихода јавних функционера, контрола финансирања политичких активности, поступање по представкама физичких и правних лица, надзор над спровођењем планова интегритета, увођење програма едукације у области борбе против корупције и координација међународне сарадње у области превенције корупције.

**Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније** основана је Уредбом Владе о оснивању Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ<sup>19</sup> која је донета 2. јуна 2011. године, а надлежност је дефинисана Уредбом о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи ЕУ у периоду 2014 – 2020.<sup>20</sup> Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније обавља стручне послове за потребе Владе, у сарадњи са другим органима државне управе, који се односе на ревизију и потврђивање усклађености система спровођења програма ЕУ у којима је одговорност за управљање пренета на Републику Србију. Послови Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније се обављају у складу са обавезама које су преузете Оквирним споразумом између Европске комисије и Владе Републике Србије о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији за потребе реализације програма и пројеката финансираних из средстава ЕУ. Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније своје активности извршава према међународно прихваћеним ревизорским стандардима, а у складу са Стратегијом ревизије и годишњим плановима ревизије.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС”, бр. 20/09, 72/09, 91/10 и 139/14

<sup>17</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07 и 36/10

<sup>18</sup> „Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13-аутентично тумачење и 8/15-УС)

<sup>19</sup> „Службени гласник РС”, број 41/11

<sup>20</sup> „Службени гласник РС”, број 86/15

Надлежност **Министарства правде** прописана је чланом 9. Закона о министарствима<sup>21</sup> према којем је, између осталог, предвиђено обављање послова државне управе који се односе на кривично законодавство и законодавство о привредним преступима и прекршајима, припрему закона којим се уређује поступак пред судовима, организацију и рад правосудних органа, стручно усавршавање носилаца правосудних функција, извршење кривичних санкција, спровођење програма заштите учесника у кривичном поступку, статистику и аналитику рада правосудних органа, управљање одузетом имовином проистеклом из кривичног дела, припрему прописа у области борбе против корупције, усклађивање међународне сарадње у области борбе против корупције и стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова ЕУ.

Организација и надлежност **Министарства унутрашњих послова** уређена је Законом о министарствима и Законом о полицији<sup>22</sup>. Унутрашњи послови су законом утврђени послови државне управе, које обавља министарство, а чијим обављањем се остварује и унапређује безбедност грађана и имовине, пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода, као и други, са њима повезани послови из утврђеног делокруга и надлежности министарства. Полиција је централна организациона једница министарства која у обављању унутрашњих, односно полицијских послова, штити и унапређује безбедност грађана и имовине, поштујући уставом зајамчена права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност на Уставу и закону засноване употребе средстава принуде.

Организација и надлежност **јавних тужилаштава** уређена је Законом о јавном тужилаштву<sup>23</sup>. Јавно тужилаштво је самостални државни орган који гони учиниоце кривичних дела и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона. Републичко јавно тужилаштво је највише јавно тужилаштво у Републици Србији.

### 3. ОЛАФ

ОЛАФ је, на захтев Европске комисије, формиран 1999. године као функционално независно тело са значајним истражним надлежностима у циљу сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ, као и ради ефикасне заштите њених финансијских интереса.

Неправилно коришћење фондова додељених од стране ЕУ директно штети, како пореским обвезницима ЕУ, тако и комплетној идеји пројекта ЕУ. Зато је обавеза европских институција, а нарочито ОЛАФ-а, да гарантују својим радом најбоље коришћење ових средстава, а уједно и да пруже што ефикаснију борбу против превара ове врсте. У том смислу, ОЛАФ игра значајну улогу. јер истражује преваре, корупцију или било коју нелегалну активност која је настала, а штети интересима европских институција. Исто тако, помаже како ЕУ, тако и властима сваке земље да, поред борбе против превара, јачају

<sup>21</sup> „Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15

<sup>22</sup> „Службени гласник РС”, број 6/16

<sup>23</sup> „Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12-УС, 121/12, 101/13, 111/14-УС, 117/14, 106/15

правни оквир у овој области, али и праксу, како да се администрација избори са овим проблемом.

#### **4. Међуинституционална сарадња**

Оснивањем АФКОС-а створени су услови за остваривање ефикасне координације у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ и обављања послова у вези са спровођењем административних провера пријава сумњи на неправилности и сумњи на превару, а омогућено је и боље повезивање релевантних институција укључених у заштиту финансијских интереса ЕУ.

Јуна 2015. године, запослени у АФКОС-у учествовали су са инспекторима ОЛАФ-а у спровођењу контроле на територији Републике Србије по пријави сумње на превару и то је била прва оперативна сарадња АФКОС-а са ОЛАФ-ом.

Успешна сарадња са ОЛАФ-ом настављена је и у наредном периоду.

Са циљем још ефикасније сарадње између АФКОС-а и ОЛАФ-а очекује се потписивање Споразума о сарадњи између Министарства финансија Републике Србије и ОЛАФ-а, којим ће се дефинисати конкретни начини и области сарадње.

У наредном периоду, а ради унапређења сарадње са државним органима и институцијама чији су представници чланови АФКОС Мреже, очекује се, такође, потписивање и споразума о сарадњи Министарства финансија са Републичким јавним тужилаштвом, Агенцијом за борбу против корупције, Канцеларијом за ревизију система управљања средствима Европске уније и Државном ревизорском институцијом.

Правовремена размена информација, сарадња и координација свих учесника у процесу заштите финансијских интереса ЕУ, а самим тим и заштите финансијских интереса Републике Србије, кроз јасно дефинисане процедуре је од пресудног значаја за функционисање система борбе против неправилности и превара.

### **ПОГЛАВЉЕ III**

#### **1. Управљање неправилностима**

Управљање неправилностима подразумева предузимање одговарајућих мера са циљем превенције, откривања, поступања, извештавања и праћења поступања по неправилностима. Управљање неправилностима је у надлежности свих институција и тела која су укључена у систем заштите финансијских интереса ЕУ, а која самим тим штите и финансијске интересе Републике Србије.

#### **2. Превенција у циљу спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ**

Комплексност области заштите финансијских интереса ЕУ, као и заштите јавних средстава Републике Србије, захтева активно учешће целокупног друштва, односно свих актера у процесу коришћења средстава ЕУ. Интерес грађана Републике Србије је да финансијска средства ЕУ, а самим тим и средства Републике Србије, буду искоришћена на

законит и наменски начин, да не дође до било какве злоупотребе, услед чега је **неопходна континуирана и директна комуникација на свим нивоима**. Република Србија предузима све мере потребне за заштиту финансијских интереса ЕУ, и у том циљу, посебна пажња се посвећује превенцији неправилности и превара.

Информисање о ИПА средствима и активностима у вези са видљивошћу ИПА програма усмерено је на подизање свести и знања грађана о овим програмима, повећање транспарентности активности и резултата постигнутих кроз претприступну помоћ и информисање потенцијалних корисника о могућностима у оквиру ИПА.

У свим институцијама које учествују у спровођењу ИПА потребно је да буду именоване особе које су одговорне за испуњавање захтева који се односе на информисање јавности и видљивост пројекта (*Visibility Officers*). Посебна пажња треба да буде усмерена на даље јачање капацитета за комуникацију и видљивост ЕУ фондова у оквиру институција Владе, као и државних службеника задужених за комуникацију.

Управљање ризицима неизоставни је део система управљања и коришћења средстава помоћи ЕУ, а састоји се од идентификације различитих облика ризика којима су изложена тела која управљају и користе средства помоћи ЕУ. Један од уочених недостатака у овој фази јесте недовољна анализа ризика, која ће се у наредном периоду побољшати кроз израду Методологије управљања ризицима везано за појаву неправилности и превара, као и анализом ризичних области при управљању и коришћењу средстава из ИПА програма.

Постављање основа за успостављање ефикасног система у поступању са финансијским средствима ЕУ, захтева одређене активности које су усмерене на подизање свести, побољшање комуникације и адекватно спровођење одговарајућих политика. Како би се на адекватан начин достигли планирани циљеви потребно је осигурати могућност пријављивања неправилности и превара, спровођење мера за реализацију политике управљања ризиком, као и успостављање канала комуникације са медијима.

### **3. Управљање неправилностима у оквиру система управљања јавним финансијама**

У циљу обезбеђивања јединственог консолидованог система управљања јавним финансијама, посебна пажња је усмерена на оптимизацију система управљања и контроле средстава националног буџета и управљања и контроле претприступних фондова ЕУ како би се створила здрава основа за будуће управљање структурним инструментима.

Према Програму реформе управљања јавним финансијама план је да се законодавни оквир који регулише финансијско управљање и контролу у Републици Србији у наредном периоду унапреди и ојача елементима који се примењују у систему за индиректно управљање фондовима ЕУ.

У Преговарачкој позицији за поглавље 32 – Финансијски надзор, наглашено је да је увођење управљања неправилностима један од главних приоритета у будућем развоју и изградњи финансијског управљања и контроле, јер је то битан чинилац управљачке одговорности и један је од кључних делова система интерних контрола, а уједно и тачка додира финансијског управљања и инспекцијске службе што је следећи ниво заштите јавних средстава од злоупотреба.



#### 4. Управљање неправилностима у оквиру система индиректног управљања претприступним фондовима ЕУ

Марта 2014. године, Европска комисија је одлуком пренела права за управљање средствима претприступне помоћи на Републику Србију, чиме су, на одговарајућа тела у Републици Србији, а која су испунила утврђене захтеве за добијање акредитације, пренета овлашћења и надлежности за самостално управљање средствима ЕУ. Такав вид управљања фондовима ЕУ (тзв. децентрализовано/индиректно управљање) подразумева да акредитована национална тела обављају послове који се односе на програмирање, уговарање, спровођење, плаћање, праћење националних програма финансираних из средстава ЕУ и ревизију. Правни основ и институционални оквир за управљање по моделу децентрализованог/индиректног управљања ће додатно бити унапређен у контексту свеобухватне реформе система управљања јавним финансијама у Републици Србији. У оквиру тог процеса ће се обезбедити даља интеграција система за финансијско управљање и контролу и система за управљање средствима претприступне помоћи ЕУ, односно јединствено системско управљање свим јавним средствима у Републици Србији, у складу са релевантним захтевима и прописима ЕУ којима се обезбеђује одговорно и законито управљање средствима ЕУ.

Национални службеник за одобравање (НАО) је одговорно лице, именовано од стране Владе, у оквиру система децентрализованог/индиректног управљања, да обавља послове у вези са финансијским управљањем средствима ЕУ у Републици Србији и да се стара о делотворном функционисању система интерних контрола у вези са претприступном помоћи у смислу обезбеђивања законитости и регуларности трансакција. То је одговорно лице у систему за управљање средствима претприступне помоћи ЕУ за успостављање система за управљање неправилностима, укључујући и вршење потребних финансијских корекција у вези са неправилностима, као и за извештавање Европске комисије о потврђеним неправилностима у циклусу управљања претприступном помоћи ЕУ, уз истовремено информисање АФКОС-а о том извештавању.

Национални службеник за одобравање (НАО) потврђује процедуре у вези са програмирањем, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о програмима који се финансирају из претприступне помоћи и иницира доношење аката којима се утврђују ове процедуре. Овим процедурама су прописани административно-технички поступци који се спроводе у систему за управљање претприступном помоћи ЕУ.

Процедуре су организоване по поглављима, од којих се свако поглавље понаособ односи на специфичне области поступања. Ове процедуре, између осталог, описују редовне токове пријављивања неправилности. Уколико се укаже потреба за директним пријављивањем неправилности, то пријављивање неправилности може се вршити директно Националном службенику за одобравање (НАО), АФКОС-у или ОЛАФ-у.

Извори пријава могу бити:

- упозорења унутар тела која учествују у припреми и спровођењу програма који се финансирају из ИПА, током обављања редовних послова (нпр. провере документације (тзв. „*desk check*”), провере на лицу места (тзв. „*on the spot check*”), итд.);

- упозорења на основу налаза ревизије (нпр. налази Државне ревизорске институције, Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније, Европског ревизорског суда, ревизора Европске комисије, итд.);
- упозорења од других институција;
- упозорења трећих страна (нпр. од стране медија, узбуњивача, анонимне пријаве итд.).

У вршењу својих административних провера АФКОС може, између осталих, да сарађује са Телом за подршку Националном службенику за одобравање (НАО).

По обављеној административној провери, АФКОС припрема извештај који у себи може садржати и препоруку о финансијској корекцији уколико је током административне провере утврђена неправилност у поступању са средствима ЕУ и исти доставља министру финансија.

АФКОС обавештава чланове АФКОС Мреже о сваком појединачном случају пријављене сумње на превару и на тај начин иницира покретање поступака ради санкционисања злоупотреба у поступању са финансијским средствима ЕУ.

## **5. Истраге кривичних дела и кривични поступци**

Кривично законодавство Републике Србије је, према оцени Европске комисије, у највећој мери усаглашено са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске заједнице<sup>24</sup> и три њена протокола<sup>25</sup>, тако да обезбеђује захтевани минимум од стране Европске комисије у погледу усаглашености прописа.

Прописи у надлежности Министарства правде од значаја за заштиту финансијских интереса Републике Србије, као и домаћих и страних правних и физичких лица су:

- Кривични законик<sup>26</sup>;
- Законик о кривичном поступку<sup>27</sup>;
- Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела<sup>28</sup>;
- Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела<sup>29</sup>;
- Закон о кривичној одговорности правних лица за кривична дела<sup>30</sup>;
- Закон о пружању међународне правне помоћи у кривичним стварима<sup>31</sup>;
- Закон о заштити узбуњивача<sup>32</sup>.

<sup>24</sup> „Convention on the protection of the European Communities' financial interests” - PIF Convention

<sup>25</sup> „Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests”, „Protocol on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests”, „Second Protocol of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests”

<sup>26</sup> „Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14

<sup>27</sup> „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14

<sup>28</sup> „Службени гласник РС”, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 - др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 - др. закон, 101/11 - др. закон и 32/13

<sup>29</sup> „Службени гласник РС”, број 32/13

<sup>30</sup> „Службени гласник РС”, број 97/08

<sup>31</sup> „Службени гласник РС”, број 20/09

<sup>32</sup> „Службени гласник РС”, број 128/14

Кривичним закоником Републике Србије прописана су кривична дела која у највећем делу одговарају дефиницијама „преваре” из чл. 1. и 2. Конвенције о заштити финансијских интереса Европске заједнице у главама: XXI Кривична дела против имовине (чл. 208, 208а, 209.), XXII Кривична дела против привреде (чл. 223., 234., 234а, 238. и др.), XXXII Кривична дела против правног саобраћаја (чл. 355., 356. и др.) и XXXIII Кривична дела против службене дужности (чл. 359., 361., 362а, 363., 364., 367. и др).

**Изменама и допунама Кривичног законика<sup>33</sup>** предвиђена су нова кривична дела из главе кривичних дела против привреде (превара у обављању привредне делатности, проневера у обављању привредне активности, злоупотреба послова управљања надзора и заступања у обављању привредне делатности, злоупотреба у поступку приватизације, закључење рестриктивног споразума, примање мита у обављању привредне делатности, давање мита у обављању привредне делатности).

Надлежност за спровођење кривичног законодавства је подељена између судске и извршне власти у Републици Србији, односно јавног тужилаштва и судова, са једне стране, и Министарства правде и Министарства унутрашњих послова, са друге стране.

Јавно тужилаштво је Уставом Републике Србије<sup>34</sup> и Законом о јавном тужилаштву дефинисано као самостални државни орган који гони учиниоце кривичних дела и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Закоником о кривичном поступку детаљније су регулисана права и дужности јавног тужиоца (члан 43.).

Новим Закоником о кривичном поступку, који је у потпуности у примени у Републици Србији од 1. октобра 2013. године, улога јавног тужиоца се суштински изменила, тако да тужилац руководи предистражним поступком и спроводи истрагу.

Сви државни органи дужни су да јавном тужилаштву на његов захтев, доставе, односно пруже обавештења потребна за предузимање радњи за које је надлежно.

Одредбе Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, којима је регулисано питање откривања, одузимања и управљања имовином физичких и правних лица проистеклом из кривичног дела, примењују се, између осталог, и за кривична дела: против привреде (члан 234. став 3. и члан 234а став 3. Кривичног законика) и против службене дужности (члан 359. став 3. Кривичног законика).

Наведеним Законом о одузимању имовине је, такође, регулисан и институт финансијске истраге. Финансијска истрага покреће се против власника када постоје основи сумње да поседује знатну имовину проистеклу из кривичног дела, док је одредбама члана 19. прописано да финансијску истрагу наредбом покреће и истом руководи јавни тужилац.

Сходно Закону о одузимању имовине проистекле из кривичног дела Јавни тужилац може наредити банкарској или другој финансијској организацији да организационој јединици надлежној за финансијску истрагу достави податке о стању пословних и личних рачуна и сефова власника.

---

<sup>33</sup> „Службени гласник РС”, број 94/16

<sup>34</sup> „Службени гласник РС”, број 98/06

## 6. Извештавање о неправилностима

Република Србија извештава без одлагања Европску комисију кроз Информациони систем за управљање неправилностима (ИМС) о свим неправилностима, сумњама на превару, као и покренутим поступцима који се односе на средства ЕУ.

**Извештавање** о свим неправилностима, сумњама на превару, као и покренутим поступцима који се односе на средства ЕУ, регулисано кроз акта Републике Србије која су усклађена са прописима ЕУ, мора бити спровођено на транспарентан начин од стране **службеника који су адекватно оспособљени за ове послове.**

## 7. Повраћај средстава

На основу Закона о потврђивању Оквирног споразума за ИПА и Закона о потврђивању Оквирног споразума за ИПА II, Корисник ИПА средстава, односно Влада у име Републике Србије, дужан је да изврши повраћај новчаних средстава која су непрописно исплаћена и да покрене судске поступке када је то неопходно.

Чланом 41. Закона о потврђивању Оквирног споразума за ИПА II предвиђено је да ће сваки случај који настане, у било ком тренутку, током реализације ИПА или приликом ревизије, а који се односи на ситуације описане у оквиру члана 51. истог закона (неправилност, системска неправилност, превара, активна корупција, пасивна корупција, сукоб интереса и сл.) имати, као последицу, повраћај новчаних средстава Европској комисији који ће морати да изврши Корисник ИПА, односно Република Србија.

Национални службеник за одобравање (НАО) извршиће повраћај доприноса ЕУ исплаћеног Кориснику ИПА средстава о трошку оних који су се нашли у било којој од поменутих ситуација (неправилност, системска неправилност, превара, активна корупција, пасивна корупција, сукоб интереса и сл.) или који су имали користи од тога, у складу са националним процедурама за повраћај јавних средстава. Ако Национални службеник за одобравање (НАО) не успе да изврши повраћај целокупног или делимичног износа новчаних средстава, то неће спречити Европску комисију да надокнади новчана средства од Корисника ИПА, односно Републике Србије.

Чланом 59. Закона о буџетском систему уређено је да у случају да за извршење одређеног плаћања није постојао правни основ у складу са законом, директни, односно индиректни корисник буџетских средстава обавезан је да одмах затражи повраћај буџетских средстава у буџет.

Чланом 21. Уредбе о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ и чланом 29. Уредбе, детаљније се регулишу правила за повраћај непрописно утрошених средстава. Овим члановима предвиђено је да се за извршена плаћања, а за која није постојао правни основ, повраћај средстава врши у висини извршеног плаћања, у складу са оперативним споразумима, споразумима са крајњим примаоцима, као и у складу са процедурама у вези са програмирањем, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о програмима.

Уговором, односно другим правним актом који се потписује са примаоцем средстава, односно корисником бесповратне помоћи (укључујући и твининг извођача), извођачем у оквиру уговора о услугама, набавци и радовима, уговорном страном у оквиру

споразума о делегирању, или било којим правним или физичким лицем које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у складу са законом о регистрацији, а које прима помоћ из ИПА, уређује се повраћај непрописно исплаћених средстава, односно могућност пребијања дуговања.

У току спровођења мера прописаних како националним законодавством тако и одредбама свих релевантних споразума и уговора потребно је јасно и недвосмислено образложити одлуке и циљеве који се желе постићи чиме се ставља до знања да се неправилности и евентуалне преварне радње неће толерисати.

## **ПОГЛАВЉЕ IV**

### **1. Праћење спровођења Стратегије и Акционог плана**

Саставни део ове стратегије је Акциони план којим се дефинишу основни циљеви, мере за реализацију постављених циљева, надлежне институције, рокови и начин финансирања појединачних активности.

Спровођење Стратегије је у надлежности институција које су Акционим планом одређене за носиоце појединачних активности.

Препознавањем ризика које Стратегија садржи, започиње процес тзв. управљања ризицима, који је суштински део превенције неправилности и превара. Дефинисањем циљева и мера за отклањање ризика планирано је да се постигне оптимални ниво заштите финансијских интереса ЕУ и буџета Републике Србије.

Како би Стратегија испунила постављене циљеве и сврху због којих се и доноси, посебну пажњу би требало посветити јачању административних капацитета у свим телима и институцијама које су укључене у заштиту финансијских интереса ЕУ.

Праћење спровођења Стратегије је у надлежности АФКОС-а.

Постизање оптималног нивоа заштите финансијских интереса ЕУ, као и буџета Републике Србије, могуће је остварити праћењем реализације дефинисаних циљева и мера које су дефинисане самом Стратегијом, као и уочавањем и исправљањем свих недостатака система.

### **ЗАВРШНИ ДЕО**

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број:

У Београду, априла 2017. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК