

На основу члана 17. став 1. и члана 43. став 3. 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, 44/14 и 30/18-др. закон), а у вези са чланом 68б став 4. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 118/21-др. закон), на предлог Министарства финансија,
Влада доноси


З А К Л Ј У Ч А К

1. Прихвата се Годишњи извештај о активностима спроведеним у циљу сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за 2021. годину, који је саставни део овог закључка.
2. Влада ће извештај из тачке 1. овог закључка доставити Народној скупштини.
3. Овај закључак доставити Министарству финансија.

05 Број: 021-4863/2022
У Београду, 23. јуна 2022. године

В Л А Д А

Тачност преписа оверава
ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАР


Новак Неђић

ПРЕДСЕДНИК

Ана Брнабић, с.р.

ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ
о активностима спроведеним у циљу сузбијања неправилности и
превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у
Републици Србији за 2021. годину

Чланом 68б став 1. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исп., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 118/21 - др. закон) утврђено је да послове координације активности у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, подршке раду мреже за сузбијање неправилности и превара, координације правне, оперативне и техничке сарадње са Европском канцеларијом за борбу против превара и другим надлежним телима и службама Европске комисије, као и административне провере пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима Европске уније обавља Министарство финансија.

Имајући у виду да је чланом 68б став 4. наведеног закона прописано да Министарство финансија доставља Влади годишњи извештај о активностима из става 1. овог члана, која га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће године за претходну буџетску годину, у наставку следи приказ активности које су предузете током 2021. године.

▪ **Координација активности у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније**

Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017 - 2020. године („Службени гласник РС”, број 98/17 - у даљем тексту: Стратегија), са пратећим Акционим планом, донета је од стране Владе, дана 26. октобра 2017. године.

У оквиру поглавља IV Стратегије утврђено је да је извештавање Владе о спровођењу циљева и активности из Стратегије у надлежности Министарства финансија. Сходно томе, од стране овог министарства, достављен је Влади Финални извештај о спровођењу активности из Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017 - 2020. године. Наведени извештај прихваћен је од стране Владе Закључком 05 Број: 021-2582/2021-1 од 25. марта 2021. године.

С обзиром на то да су активности из пратећег Акционог плана Стратегије окончане закључно са 2020. годином, као и то да је спроведеним анализама утврђена неопходност наставка стратешког деловања у области заштите финансијских интереса Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), почетком 2021. године настављено је са активностима на изради новог стратешког документа.

Како је чланом 31. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), утврђено да се документа јавних политика израђују сагласно резултатима *ex-ante* анализе ефеката и *ex-post* анализе ефеката важећих докумената јавних политика, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС) - (у даљем тексту: АФКОС) је, у

складу са упутством Републичког секретаријата за јавне политике, спровело активности у вези са наведеним анализама. Исте су обављене у циљу сагледавања позитивних и негативних ефеката активности из Стратегије и утврђивања потреба за предузимањем додатних, тј. корективних мера које би смањиле негативне ефекте на најмању могућу меру.

Информације прикупљене путем поменутих анализа указале су на то да је реализација активности утврђених Акционим планом Стратегије имала несумњив допринос постизању, како појединачних, тако и општег циља, као и на оправданост и потребу наставка стратешког деловања у области заштите финансијских интереса ЕУ.

Анализа ризика у погледу начина функционисања система заштите финансијских интереса ЕУ показала је да постоји значајан простор за унапређење контролних механизма у свим фазама циклуса борбе против превара. Могући узроци ризика, идентификовани у процесу анализе и управљања ризицима, указали су да све институције које имају представнике у Мрежи за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније (свака у домену својих надлежности), треба да усмере контролне активности на отклањање узрока ризика и самим тим допринесу смањењу укупне изложености ризику.

Имајући у виду налазе до којих се дошло поступцима *ex-post* и *ex-ante* анализа, оцену укупне изложености ризицима по фазама циклуса борбе против превара, као и могуће узроке ризика по овим фазама, утврђене су области, односно мере и активности путем којих се може стратешки деловати на идентификоване проблеме и ризике.

Чланом 34. Закона о планском систему Републике Србије прописано је да је надлежни предлагач дужан да омогући учешће организацијама цивилног друштва у процесу консултација, које спроводи током израде документа јавних политика. С тим у вези, Министарство финансија је, у сарадњи са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог, упутило јавни позив организацијама цивилног друштва за учешће у изради Стратегије за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2021 - 2023. године. Наведени позив био је отворен у периоду од 9. до 22. марта 2021. године (до 15.30 часова).

Комисија која је била формирана од представника оба министарства, закључила је да у предвиђеном року није било достављених пријава, односно да је пристигла једна неблаговремена пријава. Такође, комисија је одлучила да се на интернет страницама Министарства финансија и Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог објави Листа поднетих пријава, Листа одбачених пријава и Записник којим је констатовано да на јавни позив није достављена ни једна пријава организација цивилног друштва која може бити предложена министру финансија за учешће у изради новог стратешког документа.

Чланом 36. Закона о планском систему Републике Србије дефинисано је да је надлежни предлагач дужан да пре подношења на разматрање и усвајање документа јавне политике, спроведе јавну расправу о том документу и да припреми извештај о спроведеној јавној расправи. Полазећи од наведеног, Одбор за привреду и финансије је, на предлог Министарства финансија, дана 4. августа 2021. године, донео Закључак 05 Број: 021-7321/2021 којим се одређује спровођење јавне расправе о Предлогу стратегије за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским

средствима Европске уније у Републици Србији за период 2021 - 2023. године (у даљем тексту: Предлог стратегије). Јавни позив за учешће у јавној расправи, као и материјал неопходан за спровођење јавне расправе, објављени су на интернет страници Министарства финансија и на Порталу еУправе.

Министарство финансија је, сагласно наведеном закључку, спровело јавну расправу у периоду од 16. августа до 10. септембра 2021. године. У наведеном термину, од стране грађана и стручне јавности није било достављених примедби, предлога и сугестија.

У току трајања јавне расправе, представник Републичког секретаријата за јавне политике је, разматрањем активности садржаних у Акционом плану који је саставни део Предлога стратегије, уочио да исте имају карактеристике оперативне природе.

С тим у вези, одржан је, дана 31. августа 2021. године, састанак ради консултација у вези са овим запажањем. На састанку је предлагач предочио аргументе којима се руководио приликом израде акта у форми националне стратегије. Оправдање за овај приступ имало је упориште у Преговарачкој позицији Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 32 - Финансијски надзор, Закону 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 („Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори”, број 19/14), као и Упутству Европске комисије за израду Националних стратегија за борбу против превара (*Guidelines on National Anti - Fraud Strategies*). Наведеним документима утврђено је да се акт, којим се штите финансијски интереси ЕУ у Републици Србији, доноси у форми националне стратегије.

Поред наведеног, на састанку је констатовано да су Програмом реформе управљања јавним финансијама 2021-2025. године („Службени гласник РС”, број 70/21 - у даљем тексту: ПФМ), као кровним документом, утврђене јавне политике и да се стратегија израђује и усваја за једну област планирања, у овом случају за област планирања јавна управа, у оквиру које је усвојена Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Службени гласник РС”, број 42/21) и ПФМ. Такође је наглашено, да је потребно избећи дуплирање утврђивања јавних политика у различитим планским документима, сагласно члану 49. став 2. Закона о планском систему Републике Србије.

Полазећи од изнетог, закључено је да се Предлог стратегије може сврстати у групу осталих планских докумената, који на оперативном нивоу утврђују циљеве, мере и активности за спровођење јавних политика, које су утврђене у хијерархијски вишем документу јавне политике, као и то да Предлог стратегије треба модификовати кроз формат стратешког плана, и путем предлога закључка, доставити на усвајање Влади.

Министарство финансија је, сходно закључцима са састанка, уместо Предлога стратегије креирало Предлог стратешког плана за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2021 - 2023. године и исти са осталом документацијом доставило, ради разматрања и доношења, Влади.

Влада је, на седници одржаној дана 21. октобра 2021. године, донела Закључак 05 Број: 48-9638/2021-1 којим је усвојен Стратешки план за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2021 - 2023. године (у даљем тексту: Стратешки план). Наведени закључак објављен је у Службеном гласнику Републике Србије број 99 од 22. октобра 2021. године и постављен на интернет страницама Владе и Министарства финансија.

Акционим планом, као саставним делом Стратешког плана, утврђени су, између осталог, мере и активности које је потребно предузети ради остварења предвиђених циљева, институције задужене за спровођење активности, извори финансирања, као и показатељи. Реализација активности остварује се деловањем више институција појединачно, уз координацију АФКОС-а, чиме је побољшан ниво сарадње и обезбеђена ефикаснија заштита финансијских интереса ЕУ, а самим тим и буџета Републике Србије.

▪ **Подршка раду Мреже за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима ЕУ**

Влада је, дана 28. јануара 2021. године, на основу члана 68б став 3. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20) и члана 33. ст. 2. и 3. 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, 44/14 и 30/18-др. закон), донела Одлуку о образовању Мреже за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније („Службени гласник РС”, бр. 6/21 и 38/21 - у даљем тексту: Одлука).

Мрежа за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније (у даљем тексту: Мрежа) образована је као повремено радно тело Владе ради ефикаснијег спровођења мера и поступака за превенцију, контролу, откривање и санкционисање превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима ЕУ.

Седамнаести састанак Мреже одржан је дана 25. фебруара 2021. године, путем *Webex* апликације, на коме су учесници информисани, између осталог, о Одлуци, Предлогу пословника о раду Мреже за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније, као и активностима спроведеним у вези са изградом новог стратешког документа.

Влада је, на предлог Министарства финансија, на седници одржаној дана 15. априла 2021. године донела Одлуку о измени Одлуке о образовању Мреже за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније. Измена одлуке је уследила као последица кадровских промена у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно замене представника који је био именован као заменик члана Мреже.

Дана 25. маја 2021. године, одржан је, такође путем *Webex* апликације, осамнаести састанак Мреже, на коме је представник Републичког секретаријата за јавне политике информисао учеснике састанка о врстама докумената јавних политика, обавезним елементима стратегије, типовима мера, као и јединственом информационом

систему. Присутни су упознати са обрачуном трошкова у акционом плану, начином повезивања са буџетом, листом стандардних трошкова за израду планских докумената, као и начином уношења обавезних елемената у акциони план. Поред наведеног, учесницима састанка је предочена динамика израде новог стратешког документа по фазама и важност придржавања утврђених рокова, а у циљу доношења новог стратешког документа у планираном року.

С обзиром на то да је један од задатака Мреже израда стратешког документа и акционог плана за његово спровођење, допринос чланова Мреже у креирању Стратешког плана био је од изузетног значаја, полазећи од примедби, предлога и сугестија истих. Консултације са појединим члановима Мреже који су лично имали искуства у раду на стратешким документима биле су посебно драгоцене узимајући у обзир просторни обухват Стратешког плана.

Имајући у виду да АФКОС има координациону улогу када је у питању деловање институција кроз појединачне активности утврђене Акционим планом, одмах након доношења Закључка којим је усвојен Стратешки план настављено је са комуникацијом АФКОС-а и надлежних институцијама, а све у циљу благовременог спровођења активности које су планиране за четврти квартал 2021. године. О исходу спроведених активности чланови Мреже су писаним путем информисали АФКОС, како би годишњи извештај, којим Министарство финансија извештава Владу, био достављен у предвиђеном року.

Мрежа је, преко Министарства финансија, о свом раду подносила извештај Одбору за привреду и финансије, као и Влади, сагласно тачки 9. Одлуке и члану 22. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19). Сваки извештај о раду Мреже који је поднет Одбору за привреду и финансије и Влади, прихваћен је од стране истих путем доношења одговарајућих закључака.

▪ **Сарадња са институцијама Републике Србије**

У току 2021. године настављена је добра пракса сарадње и размене информација о неправилностима и сумњама на превару са надлежним институцијама Републике Србије, првенствено са Републичким јавним тужилаштвом и Министарством за европске интеграције.

Размена информација са Републичким јавним тужилаштвом вршена је, између осталог, у складу са закљученим Споразумом о међусобној сарадњи, потписаним дана 28. марта 2018. године између Министарства финансија и Републичког јавног тужилаштва.

На основу члана 12. Уредбе о спровођењу програма прекограничне и транснационалне сарадње са државама чланицама Европске уније у Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014 - 2020. године („Службени гласник РС”, број 37/18), министар за европске интеграције образовао је Комисију за неправилности. Ова комисија је разматрала пријаве сумњи на неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ која се спроводе кроз

програме прекограничне и транснационалне сарадње са земљама чланицама и давала предлоге одлука Одговорном лицу за послове Националног тела¹.

Представници АФКОС-а у поменутој комисији имају улогу посматрача и по позиву учествују на састанцима исте.

Уколико након провере сумње на неправилност Одговорно лице за послове Националног тела, донесе одлуку о постојању сумње на превару, проневеру или друго кажњиво дело, релевантне информације прослеђује надлежним органима у Републици Србији и Европској комисији у сарадњи са АФКОС-ом.

АФКОС је у 2021. години наставио добру сарадњу и са одговорним лицима и телима из ИПА структуре, првенствено са Националним службеником за одобравање². Ова сарадња допринела је ефикаснијем обављању административних провера.

На предлог АФКОС-а, дана 19. марта 2021. године, министар финансија је донео Решење о Методолошком упутству за управљање ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније Број: 021-01-00127/2021-25 (у даљем тексту: Методолошко упутство), у циљу пружања подршке надлежним телима и институцијама Републике Србије у заштити финансијских интереса ЕУ.

Примена Методолошког упутства односи се на поступање АФКОС-а у вези са управљањем ризицима, као и на размену информација са телима која су надлежна за испуњење задатака у оквиру инструмената за претприступну помоћ ИПА I и ИПА II и телима и институцијама које имају именоване представнике у Мрежи.

Даном ступања на снагу наведеног решења ван снаге је стављено Решење о Методолошком упутству за управљање ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније Број: 021-01-00081/2019-25 од 7. новембра 2019. године.

▪ **Сарадња са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ)**

Европска канцеларија за борбу против превара (у даљем тексту: ОЛАФ) је независно тело Европске комисије са истражним надлежностима, чији представници имају право да врше техничке и финансијске провере које сматрају неопходним за спровођење програма, акције или уговора, укључујући и посете на локацијама и у просторијама где се врше активности које се финансирају из претприступне помоћи ЕУ.

Како се наводи у последњем Извештају Европске комисије о напретку за 2021. годину, у делу који се односи на Поглавље 32 - Финансијски надзор и заштиту финансијских интереса ЕУ, чијим испуњењем координира АФКОС, у посматраном извештајном периоду Република Србија је постигла висок степен усклађености са правним тековинама ЕУ, међутим, потребно је осигурати пуну усклађеност релевантних

¹ Помоћник министра у Сектору за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова Министарства за европске интеграције;

² Национални службеник за одобравање јесте функционер или државни службеник на положају кога поставља Влада на предлог министра финансија;

прописа са Директивом ЕУ о борби против превара почињених против финансијских интереса Уније (Директива 1371/2017).

Како је наведено у поменутом Извештају о напретку за 2021. годину, Република Србија је наставила добру сарадњу са Европском комисијом током истрага, укључујући и праћење препорука.

Имајући у виду важност сарадње и размене информација успостављених служби за координацију борбе против превара (*Anti-Fraud Coordination Service - AFCOS*) из региона и ОЛАФ-а, дана 19. маја 2021. године, путем *Webex* платформе, одржан је „*OLAF - AFCOS*” семинар. Истом су, поред представника АФКОС-а из Републике Србије, присуствовали представници ОЛАФ-а, као и представници служби за координацију борбе против превара из Црне Горе, Северне Македоније, Албаније, Босне и Херцеговине, Турске и Косова*³. На истом су разматране теме које се односе на импликације ревидиране Регулative 883/2013 на активности ОЛАФ-а, сарадњу са Европским јавним тужилаштвом (*European Public Prosecutor's Office - EPP*), нови Програм за борбу против превара (*Union Anti-Fraud Programme*), практичну сарадњу приликом спровођења истрага и на тренутне изазове и могуће начине за унапређење сарадње са ОЛАФ-ом.

Дана 3. децембра 2021. године одржан је састанак Пододбора за економска и финансијска питања и статистику путем *Webex* платформе (у даљем тексту: Пододбор). Представници АФКОС-а су обавестили представнике Европске комисије о свим активностима спроведеним током 2021. године у циљу заштите финансијских интереса ЕУ, као и о плановима у наредном периоду. Европска комисија је поздравила континуиране напоре Републике Србије на испуњавању критеријума за приступање, као и ажурирање информација у овој области.

Узимајући у обзир информацију од представника Министарства правде, да је дана 12. маја 2021. године формирана Радна група за измену Кривичног законика коју чине професори, адвокати, судије и представници Министарства унутрашњих послова, Европска комисија је захтевала да буде информисана о главним корацима у процесу, посебно у вези са Директивом ЕУ о борби против превара почињених против финансијских интереса Уније (Директива 1371/2017) и поновила да усклађивање са овом директивом не захтева само измене Кривичног законика, већ и успостављање одређених правила или усклађивање постојећих, као што су конфискација имовине, сарадња са ОЛАФ-ом и Европском комисијом, као и извештавање о статистици.

Европска комисија је поздравила информације које су пружене о процесу националних консултација у вези са Стратешким планом и похвалила прелиминарне консултације представника Републике Србије са ОЛАФ-ом приликом израде нацрта овог документа.

У вези са сарадњом у истрагама, Европска комисија је истакла веома добру сарадњу између ОЛАФ-а и АФКОС-а. Истовремено, Европска комисија је охрабрила Републику Србију да настави са пријављивањем неправилности и истакла, за сада, релативно велики број случајева пријављених сумњи на превару.

³ Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о декларацији о независности Косова.

Република Србија без одлагања обавештава ОЛАФ о потврђеним случајевима неправилности путем електронског Информационог система за управљање неправилностима (*IMS - Irregularity Management System*).

- **Спровођење административних провера**

Административне провере су извршене на основу одредбе члана 68б став 1. Закона о буџетском систему, члана 29. Уредбе о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014 - 2020. године („Службени гласник РС”, број 10/19), као и у складу са Директивом о спровођењу административних провера.

Дана 24. марта 2021. године министар финансија је издао Директиву о спровођењу административних провера, Број: 021-02-00129/2021-25, која је објављена на порталу Министарства финансија. Даном ступања на снагу ове директиве, стављена је ван снаге Директива о поступању Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС) поводом пријављених и на друге начине евидентираних неправилности и сумњи на превару у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији, Број: 021-02-00157/2019-25 од 5. септембра 2019. године.

У току спровођења административних провера АФКОС је прикупио документацију и утврдио чињенице на основу којих је донео закључке који су презентовани у извештајима о спроведеним административним проверама.