

На основу 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 и 72/19), на предлог Министарства финансија,

Влада доноси

### ЗАКЉУЧАК

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 2019. 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: 021-2896/2020

У Београду, 30. априла 2020. године

В Л А Д А

Тачност преписа оверава  
ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАР



*Новак Недић*  
Новак Недић

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 2019. годину**

Чланом 50. тачка 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 („Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори”, број 19/14 - у даљем тексту: Закон о потврђивању Оквирног споразума), предвиђено је да ће Република Србија, као корисник ИПА II одредити Службу за координацију борбе против превара да олакша делотворну сарадњу и размену информација, укључујући и информације оперативне природе, са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ).

Сагласно наведеном, 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 и 72/19) утврђено је да послове координације активности у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), 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 ЕУ обавља Министарство финансија.

С обзиром на то да је чланом 68б став 4. Закона о буџетском систему 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 2019. године,

▪ **Координација**

Влада је, на седници одржаној дана 26. октобра 2017. године, усвојила Стратегију 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 за њено спровођење.

Акционим планом Стратегије дефинисани су циљеви, активности за реализацију постављених циљева, надлежне институције које су носиоци појединачних активности, рокови и начин финансирања појединачних активности. Дефинисањем циљева и мера за њихово испуњење, планиран је оптимални ниво заштите финансијских интереса ЕУ, а самим тим и интереса Републике Србије.

Имајући у виду да је праћење спровођења активности утврђених Акционим планом Стратегије у надлежности Министарства финансија, АФКОС-а, израђен је Годишњи извештај за 2018. годину о спровођењу циљева и 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 је достављен Влади која је исти прихватила Закључком 05 Број: 48-2308/2019 од 14. марта 2019. године.

У току је израда Годишњег извештаја за 2019. годину о спровођењу циљева и активности из Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017 - 2020. године, који ће бити достављен Влади.

Јула 2019. године на снагу је ступила Директива (ЕУ) 1371/2017 о сузбијању превара почињених против финансијских интереса Уније кривичноправним средствима, која је усвојена 5. јула 2017. године од стране Европског парламента и Савета. Овом директивом је стављена ван снаге претходна Конвенција о заштити финансијских интереса Европских заједница (ПФИ Конвенција) и њена три протокола, који су представљали део правног оквира са којим је Република Србија у процесу придруживања ЕУ усклађивала своје национално законодавство.

Носилац посла израде табеле усклађености са поменутом директивом је Министарство правде, као институција надлежна за кривично законодавство Републике Србије, а улога АФКОС-а је да изврши надзор целог процеса.

У складу са тим АФКОС је иницирао почетак израде наведене табеле и на састанцима Мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, током 2019. године, истицана је потреба за достављање исте институцијама ЕУ, како би се показала спремност за даље усклађивање националног законодавства а самим тим и приближавање захтевима за пуноправно чланство у ЕУ.

Министарство правде се обавезало да ће табелу усклађености са поменутом директивом, као и предлог рокова за усклађивање кривично-правног законодавства доставити Министарству финансија ради даљег прослеђивања Европској комисији.

- **Подршка раду Мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније**

Влада је дана 10. септембра 2015. године, на основу члана 68б став 2. 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 и 68/15 - др. закон) 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, 74/12, 7/14 - УС и 44/14), донела Одлуку о образовању Мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније („Службени гласник РС”, бр. 78/15, 43/17, 74/18 и 15/19 - у даљем тексту: Одлука).

Мрежа за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (у даљем тексту: Мрежа) представља повремено радно тело Владе образовано са циљем спречавања неправилности и превара у поступању са

финансијским средствима ЕУ док траје пружање финансијске помоћи ЕУ Републици Србији за програме финансиране до 2020. године.

Кључни задаци Мреже су: сарадња са Министарством финансија - АФКОС-ом у погледу спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ; учествовање у изради Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније и пратећег Акционог плана; прикупљање, праћење и анализа података о предузетим мерама за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ; покретање законодавних и других мера у циљу спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ; јачање међуинституционалне сарадње и размена података о пријављеним преварама, корупцији или другим неправилностима између органа чији су представници укључени у рад Мреже; и разматрање, давање предлога и мишљења о свим другим питањима важним за спречавање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ.

У току 2019. године Мрежа је одржала три састанака:

- Тринаести састанак - 26. марта;
- Четрнаести састанак - 28. маја; и
- Петнаести састанак - 6. септембра.

На састанцима Мреже разматрана су питања у вези са пријавама неправилности и сумњи на превару у коришћењу финансијских средстава ЕУ, активности које се односе на израду оперативних процедура АФКОС-а за спровођење административних провера, активности које се тичу израде Методолошког упутства за управљање ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, информације о актуелним питањима у области заштите финансијских интереса ЕУ и питања у вези са будућом финансијском перспективом која ће обухватити период 2021-2027. година и изазовима који стоје пред Републиком Србијом.

Мрежа је преко Министарства финансија, АФКОС-а, о свом раду подносила извештај Одбору за привреду и финансије, као и Влади, у складу са тачком 9. Одлуке и чланом 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 2019. године, настављена је добра пракса сарадње и размене информација о неправилностима и сумњи на превару са надлежним институцијама Републике Србије, првенствено са Републичким јавним тужилаштвом и представницима Министарства унутрашњих послова.

АФКОС је у три случаја, по захтеву надлежног тужилаштва спроводио административне провере пријављених сумњи на неправилност, односно превару, у коришћењу ЕУ средстава, сачинио одговарајуће извештаје, давао појашњења појединих одредаба међународних правила и на тај начин помагао институцијама које су надлежне за вођење поступка.

У марту 2019. године, на захтев Министарства унутрашњих послова, АФКОС је посредовао у размени информација са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ).

АФКОС је у току 2019. године имао добру сарадњу и са другим институцијама РС, као и са одговорним лицима и телима из ИПА структуре, првенствено са Националним службеником за одобравање<sup>1</sup>, Телом за подршку Националном службенику за одобравање<sup>2</sup> и Телом за уговарање<sup>3</sup>, а ова сарадња је допринела ефикаснијем обављању административних провера. У седам случајева, који су у надлежности АФКОС-а, административне провере су вршене у сарадњи са Телом за подршку Националном службенику за одобравање.

Када су административне провере вршене у сарадњи АФКОС-а са Телом за подршку Националном службенику за одобравање, сагласно процедурама за управљање неправилностима у оквиру система за индиректно управљање претприступним фондовима ЕУ (Поглавље Q), на основу сачињених извештаја, Национални службеник за одобравање (НАО) донео је Одлуке о утврђивању неправилности у шест случајева и наложио повраћај неправилно утрошених средстава. На основу ових одлука Тело за уговарање је раскинуло пет уговора .

С обзиром на то да је у пет случајева АФКОС установио постојање сумње на превару, Извештаји о извршеним административним проверама, заједно са документацијом која је прикупљена у току административних провера, а који се односе се на ове случајеве, достављени су Републичком јавном тужилаштву на даље поступање.

Представници АФКОС-а по позиву су учествовали, као посматрачи, на састанцима Комисије за неправилности у оквиру Министарства за европске интеграције, а у вези са неправилностима у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње са земљама чланицама. У току 2019. године, представници АФКОС-а присуствовали су на три састанка поменуте Комисије за неправилности.

---

<sup>1</sup> Национални службеник за одобравање јесте функционер или државни службеник на положају кога поставља Влада на предлог министра финансија;

<sup>2</sup> Одељење за надзор и праћење функционисања система управљања средствима претприступне помоћи Европске уније - унутрашња јединица у Министарству финансија која обавља послове Тела за подршку националном службенику за одобравање;

<sup>3</sup> Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније - унутрашња јединица у Министарству финансија која обавља послове Тела за уговарање;

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

Европска канцеларија за борбу против превара (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.

Иако Република Србија нема потписан Споразум о сарадњи са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ), (*Administrative Cooperation Arrangement - АСА*) у области размене информација и административних провера у случајевима сумње у неправилност или превару у коришћењу средстава ЕУ, сарадња је успостављена и на задовољавајућем је нивоу.

Правни основ ове сарадње налази се у 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), као и у Закону о буџетском систему.

АФКОС је, на захтев ОЛАФ-а, у мају 2019. године доставио информације у вези са једним пројектом који је финансиран у оквиру програма прекограничне сарадње Србија – Бугарска, једним пројектом који је финансиран у оквиру програма прекограничне сарадње Србија – Босна и Херцеговина, као и информације о спроведеним административним проверама АФКОС-а у вези са додељеним бесповратним средствима у оквиру једне грант шеме.

Дана 24. октобра 2019. године у Београду, одржан је састанак Пододбора за економска и финансијска питања и статистику, на ком су представници Европске комисије потврдили да су задовољни нивоом успостављене сарадње по питању заштите финансијских интереса ЕУ, а за коју је одговоран АФКОС.

ОЛАФ једном годишње организује семинар посвећен унапређењу сарадње између земаља чланица и земаља кандидата у области заштите финансијских интереса ЕУ, размени искустава по питању утицаја нових законодавних иницијатива, сарадњи између ОЛАФ-а и надлежних институција, као и актуелним изазовима који се тичу извештавања о неправилностима.

Последњи, у низу ових семинара, одржан је у Скопљу од 18. до 20. септембра 2019. године. Наведеном семинару присуствовали су представници Министарства финансија Републике Србије (АФКОС-а и Сектора за управљање средствима ЕУ) и Вишег јавног тужилаштва у Београду, представници релевантних институција из Црне Горе, Босне и Херцеговине, Северне Македоније, Албаније, Аутономне покрајине Косова и Метохије, Молдавије, Грузије, Украјине, Румуније, Италије и Естоније, као и представници Делегација Европске уније (из: Албаније, Србије, Босне и Херцеговине, Турске, Црне Горе, Северне Македоније и Аутономне покрајине Косова и Метохије), ОЛАФ-а и Европске инвестиционе банке.

Циљ поменутог семинара био је упознавање учесника са најновијим политикама ЕУ и развојем законодавства у области борбе против превара, Стратегијом Европске комисије за сузбијање превара, везом између спречавања превара и спровођења истрага, практичном страном истрага, извештавањем о неправилностима и преварама, као и улогама сигнала упозорења у откривању и спречавању превара.

#### ▪ Спровођење административних провера

Административне провере су извршене на основу одредбе члана 68б став 1. Закона о буџетском систему, члана 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. године („Службени гласник РС“, број 10/19), затим 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 раду и начину поступања 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. Министар финансија је издао поменуту директиву дана 5. септембра 2019. године. До 5. септембра 2019. године провере су вршене у складу са процедурама за управљање неправилностима у оквиру система за индиректно управљање претприступним фондовима ЕУ (Поглавље Q).

У току 2019. године, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (у даљем тексту: АФКОС) примило је укупно 18 пријава којима се указује на потенцијалне неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ.

Девет пријава, од наведеног броја, примљено је из системског извора (запослени у структури за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА), док је преосталих девет пристигло из екстерног извора (било које треће, физичко или правно лице, анонимно или представљено).

Пристигле пријаве узете су у разматрање од стране АФКОС-а и након извршене прелиминарне анализе, процењено је да 16 пријављених неправилности спадају у надлежност АФКОС-а, док је једна прослеђена Републичком јавном тужилаштву на даљу надлежност, а друга је достављена Европској канцеларији за борбу против превара (ОЛАФ).

Као резултат спроведених 16 административних провера утврђено је постојање неправилности у девет случајева. Сходно томе, АФКОС је сачинио одговарајуће извештаје који садрже уочене неправилности и препоруке за повраћај непрописно утрошених средстава.

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. У наставку је представљен преглед утврђених неправилности по областима.

- Међусобно повезана лица и привредни субјекти

Анализом пријава сумњи на неправилност у вези са спровођењем свих претходно наведених пројеката, као и пратеће документације, долази се, између осталог, до следећих закључака:

- Организовани приступ спровођењу поступака јавних набавки на пројектима, имајући у виду чињеницу да се иста привредна друштва/предузетници у највећем броју случајева појављују као најуспешнији понуђачи;
- Приликом расписивања тендера позивају се исти понуђачи и стварају привид конкуренције, али се углавном само један понуђач одазива са понудом и на крају потписује уговор са наручиоцем;
- Врши се вештачка подела уговора за извођење радова како би се избегла процедура отвореног поступка (*Local Open Procedure*) и уговор се доделио путем тзв. преговарачког поступка (*Competitive Negotiated Procedure*) када се позиви за учешће на тендеру шаљу одређеним понуђачима;
- Тендерска документација је сачињена тако да одговара одређеном понуђачу;
- У појединим случајевима понуда се доставља и од понуђача коме позив није упућен, али који на крају ипак потпише уговор са наручиоцем.
- Оцењивање пристиглих понуда траје само један дан и уговор се у највећем броју случајева потписује тог истог дана; и
- Пројектни менаџери су екстерно ангажовани, уместо да буду запослени код корисника (професионални капацитети корисника су предмет оцењивања капацитета и један од критеријума приликом одлучивања о додели бесповратних средстава).

Током вршења административних провера идентификована је присутност одређених лица и привредних субјеката на више пројеката, уочена је њихова међусобна повезаност, организовани приступ и намера прибављања противправне имовинске користи. Поменута лица присутна су на реализацији пројеката у својству чланова пројектног тима, власника или директора привредних субјеката који су ангажовани за извршење задатака који нису у вези са делатностима за која су регистровани код надлежних органа. Такође, утврђено је да ова лица и привредна друштва нису испунили своје уговорне обавезе, иако су им исплаћене новчане накнаде за реализацију истих.

- Спровођење поступка јавних набавки

Административном провером правилности пословања у делу примене ПРАГ правилника<sup>4</sup> код девет корисника бесповратних ИПА средстава, утврђено је да су извршене набавке добара, услуга и радова, које нису у складу са наведеним правилником, у седам случајева.

---

<sup>4</sup>ПРАГ практични водич представља процедуре и практични водич којим су дефинисана сва правила везана за процедуре набавки из донација које су финансиране из Генералног буџета ЕУ, а спроводе се ван граница ЕУ



Идентификоване неправилности и незаконитости:

- Закључени су уговори са понуђачима који нису испунили прописане критеријуме за испуњавање економских, техничких или професионалних капацитета у пет случајева;
- Додељивање уговора привредним субјектима који у својим понудама нису доставили сву потребну документацију у пет случајева;
- Извршена је набавка добара, услуга и радова без претходно обављеног истраживања тржишта којим наручилац оправдава листе потенцијалних понуђача у преговарачким поступцима јавних набавки у четири случаја;
- Додељени су уговори привредним субјектима који су регистровани код надлежних органа, односно уписани у одговарајући регистар, за обављање делатности које нису у логичкој вези са предметом јавне набавке у два случаја;
- Наручилац не поседује доказе да је у оквиру преговарачког процеса јавне набавке упутио позиве за учешће на тендеру привредним субјектима који су наведени у тендерској документацији у два случаја;
- Уговор за извршење пројектних активности додељен је привредном друштву коме није упућен позив за учешће у преговарачком поступку јавне набавке у два случаја;
- Реализовање набавке добара по значајно вишим ценама од тржишних у једном случају;
- Извршена је вештачка подела уговора, односно „уситњавање” јавних набавки, од стране наручиоца како би се избегла примена отвореног поступка јавне набавке у једном случају.

- Пројектни тим

Пројектни тим представља групу стручњака за одређене области којима су додељене одређене улоге и одговорности и који се међусобно допуњују у циљу успешне реализације пројекта.

Најчешће идентификоване неправилности:

- Корисници бесповратних ИПА средстава нису испоштовали обавезу транспарентности одабира чланова пројектних тимова у два случаја;
- Ангажовање чланова пројектних тимова који не поседују неопходне квалификације за обављање пројектних задатака у једном случају;
- Ангажовање лица који су у тренутку њиховог именовања за чланове пројектног тима обављали јавне функције у једном случају.

- Извршење уговорних обавеза између корисника бесповратних ИПА средстава, као наручиоца, и извршиоца послова
  - Понуђач није извршио своје обавезе у временским роковима и на начин који су предвиђени уговором у два случаја.
- Уговорне обавезе између Тела за уговарање и корисника бесповратних ИПА средстава
  - Корисник бесповратних ИПА средстава није одговорио на захтев Тела за уговарање и доставио информације и извештаје у вези реализације пројектних активности у три случаја;
  - Видљивост пројекта није урађена на начин који је предвиђен уговором у два случаја;
  - Ангажовање екстерних чланова пројектних тимова, иако је уговором предвиђено да чланове пројектног тима чине лица запослена код корисника бесповратних средстава у једном случају.

Обављањем административних провера пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ АФКОС наставља, како са заштитом финансијских интереса ЕУ, тако и са заштитом финансијских интереса Републике Србије, имајући у виду да је чланом 14. Закона о буџетском систему утврђено да су јавни приходи, између осталог, донације, трансфери и финансијска помоћ ЕУ, као и то да је чланом 51. став 1. Закона о потврђивању Оквирног споразума предвиђено да ће Република Србија извршити повраћај новчаних средстава ЕУ која су непрописно исплаћена.