СТРАТЕШКИ ПЛАН

ЗА БОРБУ ПРОТИВ ПРЕВАРА И УПРАВЉАЊЕ НЕПРАВИЛНОСТИМА У ПОСТУПАЊУ СА ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2021−2023. ГОДИНЕ

**I. Увод**

Пуноправно чланство у Европској унији представља један од главних циљева Републике Србије. На путу ка испуњењу наведеног циља неопходно је, између осталог, достизање стандарда Европске уније, успостављање владавине права и унапређење институционалног оквира, као и економски развој и напредак државе. С обзиром на задате циљеве, Република Србија спроводи реформе и предузима мере како би се остварили задовољавајући резултати. Државама кандидатима на европском путу, како финансијску тако и саветодавну помоћ пружа Европска унија.

Европска унија (у даљем тексту: ЕУ) је од 2007. године кроз претприступне инструменте, ИПА (2007−2013) и ИПА II (2014−2020), издвојила око 2,85 милијарди евра бесповратних средстава, што је чини највећим донатором у Републици Србији[[1]](#footnote-1).

Како би употреба наведених средства била ефикасна и ефективна и у складу са предвиђеном наменом, потребно је да Република Србија осигура рационално и одговорно коришћење истих, као и да успостави систем контроле како би се потенцијалне неправилности и преваре правовремено уочиле. С тим у вези, дана 26. октобра 2017. године Влада је донела Стратегију за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017−2020. године („Службени гласник РСˮ, број 98/17 – у даљем тексту: Стратегија 2017−2020) са пратећим акционим планом.

Стратегија 2017−2020 представљала је документ који први пут у Републици Србији област заштите финансијских средстава ЕУ, а самим тим и област заштите сопствених буџетских средстава, третира на систематичан и темељан начин дефинисањем области примене, повезивањем широког круга државних институција и органа који кроз сарадњу и размену информација доприносе ефикаснијем поступању са идентификованим неправилностима и процесуирању починилаца кривичних дела. Стратегија 2017−2020 донета је у циљу успостављања свеобухватног и ефикасног система заштите финансијских интереса ЕУ. Спровођење активности за испуњење циљева, утврђених поменутом стратегијом, било је поверено институцијама и државним органима који су имали своје представнике у Мрежи за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (у даљем тексту: Мрежа).

Стратешки приступ заштити финансијских интереса ЕУ показао се као ефикасан механизам за успешно остварење задатих циљева и распоређивање ресурса потребних за њихово остварење. У периоду важења Стратегије 2017−2020 остварени су позитивни помаци у бројним областима које се односе на заштиту финансијских интереса ЕУ, као што су сарадња са Европском канцеларијом за борбу против превара (у даљем тексту: ОЛАФ), сарадња са државним органима и институцијама потписивањем споразума о сарадњи и размени информација, едукација запослених у државним органима о начину заштите финансијских интереса ЕУ, измена позитивног законодавства Републике Србије, као и успостављање процеса управљања ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ.

Ради одржавања континуитета у постигнутом нивоу заштите финансијских интереса ЕУ, Програмом реформе управљања јавним финансијама за период 2021−2025. године („Службени гласник РС”, број 70/21), предвиђена је израда посебног документа који се односи на ову област. Доношење Стратешког плана 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) представља наставак спровођења политике Републике Србије која се односи на заштиту финансијских интереса ЕУ, а самим тим и заштиту средстава националног буџета.

Доношење и имплементација Стратешког плана уједно представља и испуњење обавезe утврђене 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).

Кроз текст Стратешког плана 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, који је саставни део овог документа, конкретизовани су и поједини кораци ка испуњавању зацртаних циљева у отклањању уочених ризика.

Програмом реформе управљања јавним финансијама за период 2021−2025. године назначено је да је обавеза доношења стратегије утврђена Преговарачком позицијом за поглавље 32. Финансијски надзор, у форми, са садржајем и према методолошком упутству Европске комисије *Guidelines on National Anti – Fraud Strategies Ref. Ares(2016)6943965.*

Сходно наведеном упутству Европске комисије, документ који се односи на заштиту финансијских интереса ЕУ, поред осталог, треба да садржи правни оквир, везу са другим националним стратешким документима, тренутно стање у борби против превара, процену ризика од превара, утврђене мере и циљеве, институције укључене у процес израде стратешког документа, као и институцију одговорну за праћење спровођења активности и извештавање. Документ треба да садржи и план активности, у формату датом у наведеном методолошком упутству, који се заснива на утврђеним приоритетима и повезаним циљевима, мерама, активностима, институцијама одговорним за спровођење активности и роковима за реализацију истих.

Имајући у виду да је један од задатака Мреже за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније (у даљем тексту: Мрежа за борбу против превара) израда стратегије и акционог плана за њено спровођење, консултације су спроведене са члановима исте, како приликом спровођења *еx-post* и *еx-ante* анализе ефеката, тако и приликом израде текста Стратешког плана.

Мрежа за борбу против превара образована је Oдлуком о образовању Мреже за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније („Службени гласник РСˮ, бр. 6/21 и 38/21 – у даљем тексту: Одлука), са циљем борбе против превара и управљања неправилностима у поступању са финансијским средствима ЕУ у периоду пружања финансијске помоћи ЕУ Републици Србији.

Задаци Мреже за борбу против превара, између осталог, су:

− прикупљање, праћење и анализирање података о предузетим мерама за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима ЕУ;

− иницирање законодавних и других мера са циљем борбе против превара и управљања неправилностима у поступању са финансијским средствима ЕУ;

− јачање међуинституционалне сарадње и размене података између државних органа, организација и институција чији су представници укључени у рад Мреже за борбу против превара о пријављеним случајевима сумње на превару, корупцију или других неправилности; и

− разматрање, давање предлога, мишљења и стручних образложења у вези са свим другим питањима од значаја за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима ЕУ.

Чланови и заменици чланова Мреже за борбу против превара су именовани представници следећих институција:

− Министарства финансија;

− Министарства унутрашњих послова;

− Министарства правде;

− Министарства за европске интеграције;

− Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде;

− Републичког јавног тужилаштва;

− Агенције за спречавање корупције; и

− Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније.

Тачком 6. Одлуке утврђено је да се Мрежа за борбу против превара састаје по потреби, а најмање једном у два месеца.

Сходно тачки 9. Одлуке, Мрежа за борбу против превара, преко Министарства финансија, о свом раду подноси извештај надлежном одбору Владе сваких 60 дана, а Влади сваких 90 дана.

Чланом 34. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, брoj 30/18) 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, дана 6. марта 2021. године, у сарадњи са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог, упутило јавни позив организацијама цивилног друштва за учешће у процесу израде новог стратешког документа.

На јавни позив, који је био отворен у периоду од 9. до 22. марта 2021. године у 15.30 часова, није пристигла ни једна пријава, тако да у процес претходних консултација, ради израде Стратешког плана, нису укључене релевантне организације цивилног друштва.

II**. Правни оквир**

Правни оквир Републике Србије

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 састоји се 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 Националне стратегије за борбу против превара.

Преговарачком позицијом Републике Србије у оквиру Међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији за Поглавље 23 − Правосуђе и основна права, са припадајућим акционим планом утврђено je да Република Србија прихвата правне тековине ЕУ у Поглављу 23 −Правосуђе и основна права, како би била у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство онако како оне гласе на дан 1. јануара 2016. године.

У области правосуђа, потребно је уложити додатне напоре како би се у потпуности обезбедила судска независност, непристрасност, стручност и ефикасност. Када је у питању област основних права, Република Србија у потпуности прихвата све вредности и принципе Повеље о основним правима Европске уније, а сви органи јавне власти, у оквиру својих надлежности, треба да учествују у заштити и промоцији људских права.

Преговарачком позицијом Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 − Правда, слобода и безбедност, са припадајућим акционим планом уређено је да Република Србија прихвата правне тековине ЕУ у поглављу 24 − Правда, слобода и безбедност како би била у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство онако како оне гласе на дан 1. јануара 2016. године.

Законом о потврђивању Оквирног споразума између Владе 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) („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 124/07), 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 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 РС – Међународни уговори”, број 19/14), 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.

Очекује се до краја 2021. године ратификација оквирног споразума за ИПА III који ће се односити на период 2021−2027. године.

Увођењем финансијске помоћи ЕУ у јавне приходе који припадају буџету Републике Србије, кроз одредбе чл. 14. и 23. 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) 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. 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 („Службени гласник РС”, број 99/16) 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 („Службени гласник РС”, број 10/19) и чланом 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 – у даљем тексту: Уредба за ИПА II) 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 („Службени гласник РС”, бр. 26/19 и 90/21), АФКОС је одређен као организациона јединица у оквиру Министарства финансија, надлежна за послове дефинисане чланом 29. Уредбе за ИПА II.

У процесу израде Стратешког плана, поред наведених аката, узети су у обзир и:

− Стратегија развоја правосуђа за период 2020−2025. године („Службени гласник РС”, број 101/20);

− Стратешки план Агенције за спречавање корупције за период 2019−2023. године;

− Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020−2024. године („Службени гласник РС”, број 14/20);

− Кривични законик („Службени гласник РСˮ, бр. 85/05, 88/05-исправка, 107/05-исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19);

− Законик о кривичном поступку („Службени гласник РСˮ, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21-УС и 62/21-УС);

− Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције („Службени гласник РСˮ, бр. 94/16 и 87/18-др. закон);

− Закон о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РСˮ, број 97/08);

− Уредба о спровођењу програма прекограничне и транснационалне сарадње са државама чланицама Eвропске уније у Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014−2020. године („Службени гласник РС”, број 37/18);

− Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента претприступне помоћи ИПА („Службени гласник РС”, број 113/13);

− Уредба o одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) („Службени гласник РС”, број 86/15);

− Директива о спровођењу административних провера; и

− Методолошко упутство за управљање ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније.

Правни оквир ЕУ

Главoм II Уговорa о функционисању Европске уније *(Treaty on the Functioning of the European Union)* која се односи на Финансијске одредбе уређена је борба против превара. Чланом 325. наведеног уговора установљена је обавеза ЕУ и држава чланица да сузбијају преваре и друге противправне активности усмерене против финансијских интереса ЕУ. Државе чланице дужне су да, ради сузбијања превара које угрожавају финансијске интересе ЕУ, предузимају исте мере, као и у случају сузбијања превара које штете њиховим сопственим финансијским интересима. Такође, државе чланице су у обавези да координирају своје деловање усмерено на заштиту финансијских интереса ЕУ, као и да организују редовну сарадњу између надлежних националних тела. Поред наведеног, утврђена је и потреба за доношењем мера које имају за циљ сузбијање и борбу против превара усмерених против финансијских интереса ЕУ.

Република Србија је, као држава кандидат за чланство у ЕУ, преузела обавезу усклађивања свог националног законодавства са законодавством ЕУ, као и обавезу успостављања свих органа и тела који су потребни за правилну примену обавеза које произилазе из чланства.

Успостављање заштите финансијских интереса ЕУ представља меру институционалне надоградње којом Република Србија показује спремност да пружи ефикасну заштиту средствима ЕУ, у једнакој мери и под истим третманом, као да је реч о сопственим буџетским средствима. Заштита финансијских интереса ЕУ представља обавезу свих земаља чланица ЕУ, као и земаља које су у процесу приступања ЕУ.

Уредба бр. 883/2013 Европског парламента и Савета од 11. септембра 2013. године донета је у циљу јачања борбе против превара, корупције и других незаконитих активности којима се угрожавају финансијски интереси ЕУ.

Ради остварења наведеног циља, ОЛАФ пружа помоћ државама чланицама у организовању редовне сарадње између надлежних националних тела како би активности које имају за циљ заштиту финансијских интереса ЕУ биле усклађене.

Такође, ОЛАФ спроводи административне истраге у циљу борбе против превара, корупције и других незаконитих активности којима се штети финансијским интересима ЕУ. Приликом спровођења ових истрага, ОЛАФ има могућност да спроводи провере и инспекције на лицу места, како у државама чланицама ЕУ, тако и у трећим земљама, као и у просторијама међународних организација.

Наведене контролне активности ОЛАФ спроводи на основу овлашћења која су Европској комисији додељена Уредбом број 2185/96, као и у складу са важећим споразумима о сарадњи и међусобној помоћи. Током провера и инспекција на лицу места, ОЛАФ поступа сагласно важећем праву ЕУ, правилима и праксама државе чланице, која је на захтев ОЛАФ-а дужна пружити неопходну помоћ његовом особљу у циљу успешног обављања контролних активности.

Чланом 12а Уредбе бр. 883/2013 прописано је, без детаљнијег дефинисања мандата, задатака и институционалног оквира, да свака држава чланица треба да установи службу за координацију борбе против превара *(Anti-fraud coordination service* − *AFCOS)* са циљем унапређења сарадње и размене информација са ОЛАФ-ом.

С тим у вези, Европска комисија и ОЛАФ објавили су „*Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS)*” („Смернице о главним задацима и одговорностима Службе за координацију борбе против превара *(AFCOS)*”*)* које имају за циљ пружање подршке државама приликом успостављања *AFCOS*-а и утврђивања надлежности и делокруга истог. Према овом документу, мандат *AFCOS*-а може се разликовати од земље до земље узимајући у обзир специфичност сваке понаособ. Минимум утврђен поменутим смерницама налаже да *AFCOS* унутар земље координира свим законодавним, административним и истражним обавезама и активностима у вези са заштитом финансијских интереса ЕУ, као и да осигура сарадњу са ОЛАФ-ом. На захтев ОЛАФ-а, наведена служба пружа потребну помоћ пре доношења одлуке о спровођењу истраге, током истраге, као и након спровoђења исте.

У већини држава чланица ЕУ, *AFCOS* је позициониран у Министарству финансија, док се надлежност и улога истог разликују и варирају од координационе улоге до независне службе са истражним овлашћењима (нпр. *Fight Against Fraud Department – DLAF, Romania*).

Уредба 2020/2223 Европског парламента и Савета од 23. децембра 2020. године односи се на измену и допуну Уредбе бр. 883/2013, а у погледу дефинисања нових правила за даље јачање ОЛАФ-а и утврђивања начинa рада и координације са Европском канцеларијом јавних тужилаца (*EPPO*). Европска канцеларија јавних тужилаца (*EPPO*), успостављена Уредбом Савета 2017/1939, представља прво наднационално јавно тужилаштво које ће деловати у 22 државе чланице ЕУ, са основним циљем који се односи на спровођење истрага и процесуирање извршилаца кривичних дела која погађају финансијске интересе ЕУ.

Стратегијом Европске комисије за борбу против превара *COM(2019) 196 final* представљен је нови приступ борби против превара кроз прилагођене и појачане активности у одређеним областима, а у циљу заштите финансијских интереса ЕУ.

Посебан акценат у овој стратегији ставља се на интензивну борбу против превара које наносе штету приходној страни буџета ЕУ. Кључна подручја покривена поменутом стратегијом су пореске преваре, злоупотребе поступака јавних набавки, као и повреде професионалних дужности од стране особља које припада институцијама и телима ЕУ.

**III. Анализа ефеката Стратегије 2017**−**2020**

У циљу спровођења *ex-post* анализе ефеката, сачињен је упитник који је достављен члановима Мреже ради давања одговора на постављена питања. Упитник је био подељен на четири области (релевантност/значај, ефективност, ефикасност и одрживост) и садржао је 36 питања која су се односила на тренутно стање и спровођење активности из Стратегијe 2017−2020. Чланови Мреже су имали задатак да опишу тренутно стање, дају оцену досадашње ситуације и предложе мере за примену у будућности.

1. Релевантност/значај

Графикон 1

Увидом у Графикон 1 може се констатовати да је средња оцена одговора у погледу релевантности Стратегије 2017−2020 висока (4.4/5) и указује на оправданост и потребу наставка стратешког деловања у области заштите финансијских интереса ЕУ. У прикупљеним одговорима се истиче препознавање неопходности наставка политике у вези са заштитом финансијских интереса ЕУ и даљег развоја ове области као „интегралног дела процеса ЕУ интеграција”.

У исто време, прикупљене информације указују на простор за побољшање „учешћа организација цивилног друштва” док се у домену „уочених проблема у току спровођења стратегије” може констатовати да је потребно оснажити праћење имплементације кроз редовне анализе проблема у току спровођења мера и проактивно деловање на њиховом отклањању.

У наредном периоду потребно је јавности и заинтересованим странама активније промовисати резултате имплементације, што су поједине институције из Мреже предложиле у погледу унапређења јавне доступности будуће стратегије и извештаја о праћењу.

1. Ефективност

Графикон 2

Анализом питања која се односе на ефективност, уочава се да је средња оцена досадашње имплементације релативно ниска (3.6/5). Циљеви у вези са подизањем нивоа свести јавности и јачањем институција кроз обуке оцењени су ниским вредностима, док су остали стратешки циљеви оцењени тек незнатно вишим просечним вредностима. Код циља који се односи на „јачање АФКОС-а” сугерисано је да би даље капацитете требало побољшати у складу са анализом потреба за деловањем у наредном периоду. Одговори прикупљени у вези циља „унапређење правног оквира” указују на потребу приоритизације (бржег усвајања) оних правних решења која су усмерена на усклађивање са правилима ЕУ. Приликом оцене циљева „успостављање ефикасног система за сузбијање неправилности и превара” и „јачање сарадње АФКОС-а са националним и међународним институцијама” није прикупљено довољно квалитативних информација тако да је изостала анализа ниских оцена ових циљева и могућих проблема у њиховом остваривању.

Када се заједно погледају прикупљене информације у сегменту релевантности и ефективности, а на основу достављених одговора из упитника, може се констатовати да је Стратегија 2017−2020 била усмерена на праве области.

Кумулативно, налази из *еx-post* анализе указују да би сагледавање циљева у перспективи, за период 2021−2023. године, требало почети са детаљнијом анализом испуњености циљева из Стратегије 2017−2020, уз обавезну анализу ризика и фактора који су допринели нижој реализацији, како би исти могли бити отклоњени у наредном периоду.

1. Ефикасност

Графикон 3

Одговори у сегменту ефикасности указују да су параметри ефикасности у имплементацији Стратегије 2017−2020 оцењени доста високо са средњом оценом (4.37/5). Релативно ниже кумулативне вредности везују се уз „релевантност”, „адекватност” и „рокове” у којима су реализоване активности за имплементацију Стратегије 2017−2020. Наведено указује на потребу да се новим стратешким документом ојача приступ праћењу и извештавању. Предвиђени једногодишњи формат акционог плана је погодан за ажурирање активности, сагласно потребама, и његово прилагођавање у циљу отклањања проблема који се јављају у току имплементације. То је уједно и научена лекција из првог циклуса стратешког деловања у овој области која је указала на потребу да се задржи флексибилност код одговора на питања која се отварају током имплементације стратешког документа, а која није било могуће предвидети у време његовог усвајања. Прикупљене информације указују да на реализацију активности није утицало ограничење ресурса, односно да су ресурси за имплементацију Стратегије 2017−2020 били адекватно алоцирани.

1. Одрживост

Графикон 4

Средња оцена у области одрживости је релативно висока (4.36/5). Одговори упућују на то да је АФКОС обезбедио функционисање координационе улоге што не искључује потребу за њеним јачањем у будућности. Нешто нижа оцена у погледу „одрживости ефеката Стратегије” је очекивана јер Стратегија 2017−2020 није прецизно утврдила ефекте дефинисане по СМАРТ критеријумима.

Тренутно стање у борби против превара са анализом могућих проблема

Како је Стратегија 2017−2020 представљала документ који је први пут у Републици Србији дефинисао област заштите финансијских интереса ЕУ, а самим тим и питање заштите сопствених буџетских средстава, истом су успостављени институционални и административни капацитети система који је у свом делокругу имао поменуту област. Систем је повезао релевантне државне органе и институције у циљу спровођења мера и поступака за превенцију, контролу, откривање и санкционисање превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима ЕУ.

С обзиром на то да је Стратегијом 2017−2020 успостављен систем заштите финансијских интереса ЕУ са неопходним субјектима, овим стратешким планом ће се унапредити механизми који ће, на ефикаснији начин, довести до испуњења задатих циљева, уз ефективну алокацију финансијских и кадровских ресурса.

Кроз преглед остварења циљева Стратегијe 2017−2020, изведени су следећи закључци по областима на које се циљеви односе:

Табела 1 – Идентификовани могући проблеми по фазама циклуса борбе против превара

| ***Фаза*** | ***Идентификовани могући проблеми*** |
| --- | --- |
| ***Превенција*** | 1. недостатак координације и размене информација у процени ризика од превара; 2. недостатак индивидуалне одговорности, због тога што је сукоб интереса прећутно толерисан, чињенице да се не прати спровођење планова интегритета због чега се злоупотреба и/или превара доживљава прихватљивом, што има негативне финансијске последице и урушену репутацију институција и државе; 3. неадекватно праћење идентификованих слабости у ИПА структури; 4. различити стандарди који се примењују и различито дефинисање појмова грешке, неправилности и преваре; 5. недовољно развијена свест јавности о потреби и важности контроле коришћења ЕУ средстава и сузбијања неправилности и превара; |
| ***Откривање, пријављивање и поступање по неправилности и сумњи на превару*** | 1. недовољно развијена свест запослених у систему индиректног управљања о појму преваре; 2. честа флуктуација запослених, недовољна обученост кадрова, непознавање улога и одговорности у пријављивању неправилности због различитих услова за пријављивање који се посебно дефинишу за сваку врсту уговора; 3. непрецизност/мањкавост уговорних одредаба о извештавању о неправилностима (нпр. са добављачима, корисницима гранта, крајњим корисницима):  * непознавање улога, одговорности и значаја пријављивања неправилности, * недовољно видљив и сложен поступак за пријављивање неправилности и сумње на превару, * неадекватно познавање процедура за анонимно пријављивање неправилности, * страх од последице пријављивања неправилности и сумњи на превару;  1. мањкава процена значаја информација којима располаже лице које пријављује неправилност или сумњу на превару, а које би иницирале проверу; 2. недовољно развијена свест јавности о потреби и важности пријављивања потенцијалних неправилности и превара насталих приликом коришћења ЕУ средстава; |
| ***Истрага у вези са злоупотребама приликом коришћења финансијских средстава ЕУ*** | 1. недовољно познавање важећих правила ЕУ захтева додатно време за обраду сумњи на преваре; недостатак изворних докумената на српском језику и ограничени преводилачки ресурси доводе до погоршања проблема који резултирају потенцијално мањем броју оптужница и наступања застарелости кривичног гоњења; |
| ***Повраћај финансијских средстава и праћење судских поступака*** | * недостатак развијене свести код локалних носилаца власти (корисника /примаоца ЕУ средстава) да имају уговором предвиђену обавезу да изврше повраћај ненаменски утрошеног новца, * недостак посвећености и/или преузете одговорности локалних носилаца власти, који су корисници/примаоци средстава ЕУ, да у потпуности одговоре обавези повраћаја износа нерегуларно или прекомерно утрошених средстава према важећим правним актима, * промена статуса правног лица (гашење, ликвидација, стечај) корисника/примаоца средстава-организација цивилног друштва доводи до немогућности надокнаде нерегуларно утрошених средстава. |

Могући проблеми, идентификовани кроз анализу ризика, указују на потребу да све институције у Мрежи за борбу против превара, свака у домену својих надлежности, усмере контролне активности на отклањање узрока проблема и самим тим допринесу смањењу укупне изложености ризику. С тим у вези, потребно је интензивирати рад Мреже за борбу против превара и обезбедити благовремену информисаност чланова о оствареним резултатима и правцима деловања у будућем периоду.

Активности Мреже за борбу против превара спроводе се кроз све четири фазе циклуса борбе против превара које хоризонтално прожима међуинституционална сарадња, као и координација, коју спроводи АФКОС.

**IV. Анализа ризика**

Анализом ризика разматран је начин функционисања система заштите финансијских интереса ЕУ по фазама циклуса борбе против превара. За потребе анализе ризика система борбе против превара, поред четири основне фазе циклуса борбе против превара (превенција, пријављивање и поступање по неправилности и сумњи на превару, истрага сумњи на превару, повраћај финансијских средстава) узета је у обзир и међуинституционална координација и сарадња, која прожима све фазе у домену сарадње релевантних институција. Поменутим поступком идентификовани су и описани ризици са могућим узроцима и спроведена је квалитативна анализа и процена укупне изложености ризику.

Ради умањења укупне изложености ризицима, уочених у циклусу борбе против превара, неопходно је, активним спровођењем митигационих мера, деловати на генерички ризик из ког исти произилазе. Недовољна политичка посвећеност свих релевантних институција Републике Србије спровођењу активности, у оквиру самог циклуса борбе против превара, које би имале за циљ сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ, представља општи ризик у области неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ.

У наставку следи Табела 2. која садржи ризике, идентификоване у фазама циклуса борбе против превара, и оцену укупне изложености ризику сходно методолошком упутству Европске комисије *Guidelines on National Anti* − *Fraud Strategies.*

Табела 2: Оцена укупне изложености ризику по фазама циклуса борбе против превара

| Редни број | Опис ризика | Укупна изложеност ризику |
| --- | --- | --- |
|  | ***Превенција*** | |
| 1. | Изостанак сарадње приликом успостављања системских контрола усмерених ка превенцији неправилности и превара; | висока |
| 2. | Злоупотреба ресурса институције од стране запослених (информације, кадрови…); | средња ка високој |
| 3. | Злоупотребљена знања о слабостима у управљању финансијским средствима ЕУ и процедурама; | средња ка високој |
| 4. | Недовољно развијена свест јавности о потреби и важности контроле коришћења ЕУ средстава и сузбијања неправилности и превара; | средња ка високој |
| 5. | Неадекватно сагледавање процеса управљања ризицима од превара кроз акционе планове корисника за поступање по препорукама ревизорског тела; | средња |
|  | ***Откривање, пријављивање и поступање по неправилности и сумњи на превару*** | |
| 6. | Незнатан број пријава неправилности од стране запослених у систему индиректног управљања; | висока |
| 7. | Мали број пријава неправилности из екстерних извора; | средња ка високој |
| 8. | Недовољно развијена свест јавности о потреби и важности пријављивања потенцијалних неправилности и превара насталих приликом коришћења ЕУ средстава; | средња ка високој |
| 9. | Недовољно развијена структура за извештавање кроз интерне информационе системе као и Информациони систем за управљање неправилностима (ИМС); | средња |
| 10. | Потпуност, квалитет (поузданост) и документованост пријављених сигнала неправилности; | средња |
|  | ***Истрага у вези са злоупотребама приликом коришћења финансијских средстава ЕУ*** | |
| 11. | Реакција одговорних тела на пријављене неправилности и сумње на превару неће бити благовремена и/или адекватна; | висока |
|  | ***Повраћај финансијских средстава и праћење судских поступака*** | |
| 12. | Дужина трајања поступака; | висока |
| 13. | Немогућност повраћаја незаконито и ненаменски утрошених средстава у буџет Републике Србије. | средња ка високој |

Анализа ризика у погледу начина функционисања система заштите финансијских интереса ЕУ је указала да постоји значајан простор за унапређење контролних механизама у свим фазама циклуса борбе против превара.

**V. Циљеви Стратешког плана**

Општи циљ

Општи циљ Стратешког плана је унапређење заштите финансијских интереса ЕУ у Републици Србији применом начела „нулте толеранције” које подразумева неселективну примену закона од стране релевантних институција Републике Србије кроз фазе циклуса борбе против превара.

Начелом „нулте толеранције” обезбеђује се ефикасна и квалитетна заштита финансијских интереса ЕУ, у једнакој мери и на исти начин као и када је реч о сопственим интересима и средствима, која се огледа кроз координацију активности усмерених на јачање нормативног, институционалног и оперативног оквира који доприноси ефикаснијој борби против неправилности, превара и корупције.

Посебни циљеви

Разрађујући наведени општи циљ, издвојени су посебни циљеви на темељу анализа постојећег стања, претходно постигнутих резултата и приоритета за деловање путем новог стратешког документа.

Посебни циљеви су:

1. јачање превентивног деловања на заштити финансијских интереса ЕУ;
2. унапређење процеса раног откривања превара;
3. унапређење спровођења истражних радњи;
4. унапређење механизма за повраћај средстава; и
5. подизање нивоа свести јавности о потреби и важности контроле коришћења ЕУ средстава и сузбијања неправилности и превара.

Испуњење општег и посебних циљева, путем утврђених мера и активности приказаних у акционом плану, допринеће променама у односу корисника и јавности према финансијским средствима ЕУ и њиховој заштити. Активан приступ у реализацији мера и активности утицаће на побољшање функционалности и делотворности институција Републике Србије, што ће за последицу имати унапређење заштите финансијских интереса ЕУ, а самим тим и финансијских интереса Републике Србије.

**VI. [Мере за остваривање циљева](#_Toc34136648)**

Имајући у виду да испуњење посебних циљева представља предуслов за остваривање општег циља, пратећим акционим планом предвиђене су мере, као скуп међусобно повезаних активности, чије спровођење ће бити поверено надлежним институцијама.

Сагласно утврђеним посебним циљевима, предвиђене су, у оквиру истих, следеће мере:

1. јачање превентивног деловања на заштити финансијских интереса ЕУ:
   * мера 1.1 – Јачање кадровског потенцијала у оквиру превентивног деловања на заштити финансијских интереса ЕУ,
   * мера 1.2 – Унапређење интерних процедура у области превентивног деловања на заштити финансијских интереса ЕУ,
   * мера 1.3 – Развијање сарадње и размене информација у сфери превентивног деловања на заштити финансијских интереса ЕУ,
   * мера 1.4 – Подизање нивоа свести о значају заштите финансијских интереса ЕУ и финансијских интереса Републике Србије;
   * мерa 1.5 – Измена и/или усклађивање правног оквира ради јачања превентивног деловања на заштити финансијских интереса ЕУ;
2. унапређење процеса раног откривања превара:
   * мера 2.1 – Континуирано управљање ризицима са циљем унапређења процеса раног откривања превара,
   * мера 2.2 – Развијање сарадње и размене информација у области раног откривања превара,
   * мера 2.3 – Јачање кадровског потенцијала ради унапређења процеса раног откривања превара;

1. унапређење спровођења истражних радњи:
   * мера 3.1 – Јачање сарадње и размене информација у циљу унапређења спровођења истражних радњи,
   * мера 3.2 – Јачање кадровског потенцијала ради унапређења спровођења истражних радњи,
   * мера 3.3 – Измена и/или усклађивање правног оквира у циљу спровођења истражних радњи,
   * мера 3.4 – Реализација организационих промена ради унапређења спровођења истражних радњи,
   * мера 3.5 – Побољшање материјално техничких капацитета институција надлежних за спровођење истражних радњи;
2. унапређење механизма за повраћај средстава:
   * мера 4.1 – Измена и/или усклађивање правног оквира са циљем унапређења механизма за повраћај средстава,
   * мера 4.2 – Развијање сарадње и размене информација ради побољшања механизма за повраћај средстава;
3. подизање нивоа свести јавности о потреби и важности контроле коришћења ЕУ средстава и сузбијања неправилности и превара
   * мера 5.1 – Јачање сарадње и размене информација у циљу подизања нивоа свести јавности о потреби и важности контроле коришћења ЕУ средстава и сузбијања неправилности и превара.

**VII. Институције укључене у процес спровођења активности и извештавање о оствареним резултатима**

Остваривање циљева Стратешког плана и отклањање уочених ризика конкретизовано је кроз поједине кораке, односно активности утврђене Акционим планом који чини саставни део Стратешког плана.

Степен остварених циљева трасира пут спровођењу будућих активности како би се њиховом реализацијом постигли жељени ефекти. Мерење резултата спровођења активности пружаће потребне информације о ефектима планираних активности и њиховом доприносу остваривању посебних циљева, као и доприносу посебних циљева остварењу општег циља.

Спровођење Стратешког плана је у надлежности институција које имају именоване представнике у Мрежи за борбу против превара. Наведене институције су Акционим планом одређене за носиоце појединачних активности, а праћење спровођења Стратешког плана у надлежности је АФКОС-а и представља континуирану активност. О свим реализованим активностима АФКОС информише Мрежу за борбу против превара, кроз редовне састанке.

Министарство финансија – АФКОС на крају првог квартала текуће године, извештава Владу путем годишњег извештаја о спровођењу циљева и активности из Стратешког плана за претходну годину. Приликом израде наведеног извештаја, институције одређене за носиоце појединачних активности, писаним путем, извештавају АФКОС о реализацији активности за које су задужене.

**VIII. Процена финансијских средстава потребних за спровођење Стратешког плана**

За поступак усвајања Стратешког плана нису потребна финансијска средства.

Спровођење мера, односно активности, планирано је у оквиру редовних (одобрених) буџетских средстава, тако да нису потребна додатна финансијска средства у буџетима надлежних институција.

**IX. Aкциони план**

Акциони план садржи скуп мера и активности које је потребно предузети ради остварења предвиђених циљева. Поред наведеног, истим су утврђене институције задужене за спровођење активности, органи партнери у спровођењу активности, рок за спровођење активности, извор финансирања, као и показатељи.

Акциони план чини саставни део овог документа.

1. Извор: Министарство за европске интеграције [↑](#footnote-ref-1)