

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I ПРАВНИ ОСНОВ

Правни основ за доношење Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017 – 2020. године, садржан је у члану 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), којим је утврђено да Стратегијом развоја Влада утврђује стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

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) помоћ при изградњи капацитета.

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 за период 2017-2020. године (у даљем тексту: Стратегија)

заједно са пратећим акционим планом за њено спровођење (у даљем тексту: Акциони план), 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 учинилаца кривичних дела.

Стратегијом и Акционим планом дефинишу се основни циљеви, мере за реализацију постављених циљева, надлежне институције, рокови и начин финансирања појединачних активности.

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 ЕУ, кроз Мрежу за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (у даљем тексту: АФКОС Мрежа), 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” који представља принцип неселективне примене закона.

Имајући у виду да се Република Србија, као корисник претприступних фондова ЕУ налази у раној фази преузимања надлежности управљања овим средствима и да још увек не постоји одговарајући број случајева неправилности и превара који би могли послужити као основ за анализу и доношење закључака, у обзир су узети налази ревизора Европске комисије 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*).

У припреми Стратегије и изради анализе узети су у обзир документи 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.

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

- Недовољна политичка посвећености 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 и стручности и број запослених, као и недостатак савремених техничких средстава) који подразумевају:

- nedovoljno poznavanje usvojenih procedura za detekciju slucaja sumnje na nepravilnost i prevaru od strane svih ucesnika u upravljaju pretpriступnim fondovima EU;
- neprepoznavanje slucajeva sumnje na nepravilnost i prevaru od strane svih koji учествују u upravljaju pretpriступним fondovima EU;
- nedovoljno poznavanje i odstupanje od primene Prakticnog vodича za postupke javnih nabavki – ПРАГ;
- neadekvatna vidljivost i publicitet projekata u skladu sa uputstvima Evropske komisije;
- neadekvatan broj zaposlenih, kao i odлив kvalitetnih kadrova i честе ротације zaposlenih;

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

III ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Предложена Стратегија се састоји из Уводног дела и пет Поглавља.

У Уводном делу Стратегије садржани су разлози за њено доношење, као и кључни ризици који су дефинисани током анализа и који су указали на потребу њеног доношења.

У Поглављу I су обрађени општи циљ Стратегије, као и појединачни циљеви, затим повезаност с другим стратешким документима и правни оквир.

У Поглављу II обрађена су питања која се тичу управљања неправилностима, превенције у циљу спречавања неправилности и превара у поступању са средствима EU (*Anti-Fraud Coordination Service* - у даљем тексту: АФКОС), АФКОС Мреже, ОЛАФ-а, као и међуинституционална сарадња.

У Поглављу III обрађена су питања која се тичу управљања неправилностима, превенције у циљу спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима EU, управљања неправилностима у оквиру система управљања јавним финансијама, управљање неправилностима у оквиру система децентрализованог/индиректног управљања pretpriступним fondovima EU, истрага кривичних дела и кривични поступци, извештавање о неправилностима, као и повраћај средстава.

У Поглављу IV описане су одредбе које се односе на праћење спровођења Стратегије и Акционог плана.

У Поглављу V описане су одредбе које се односе на изворе финансирања активности предвиђених за спровођење Стратегије, који су разрађени у Акционом плану.

IV ПОТРЕБНА ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА

Финансијска средства која су потребна за спровођење Стратегије и Акционог плана су обезбеђена у буџету Републике Србије, из средстава претприступних фондова Европске уније и билатералне помоћи.

Средства за реализацију активности из Акционог плана, у износу од 1.477.000 динара и средстава из донација, обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину („Службени гласник РС”, број 99/16):

- На разделу 16 Министарство финансија, Програм 2301-Уређење, управљање и надзор финансијског и фискалног система, Програмска активност 0004-Административна подршка управљању финансијским и фискалним системом, група 42-Коришћење роба и услуга, извор финансирања 01 - Приходи из буџета, док ће за наредне две године бити планирана у оквиру утврђених лимита на разделу Министарства финансија, у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије;
- На разделу 22 Министарства правде, глава 22. тачка 3 Правосудна академија, Програм 1602-Уређење и управљање у систему правосуђа, Програмска активност 0009-Стручно усавршавање за будуће и постојеће носиоце правосудне функције, на извору 06-донације међународних организација.

Уједно, напомињемо да су остали директни корисници буџетских средстава (Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Републичко јавно тужилаштво и Државно веће тужилаца, као и друге релевантне институције) само учесници у реализацији.