

На основу одредби Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021- аут.тумачење, 94/2021 и 14/2022), Упутства за израду и спровођење плана интегритета („Сл. гласник РС“, број 145/20, 43/21 и 48/21) и усвојеног Плана интегритета Општинске управе Мало Црниће,

Начелница Општинске управе Мало Црниће, доноси

ПРОЦЕДУРУ КОЈОМ СЕ УРЕЂУЈЕ УПРАВЉАЊЕ ДОБИЈЕНИМ ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА ИЗ ФОНДОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДРУГИХ ФОНДОВА

УВОДНИ ДЕО

Члан 1.

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

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

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

Општина може приступити ИПА фондовима аплицирањем на одговарајуће конкурсе, те добијањем средстава на истим, а за намене тачно дефинисане конкурсом и наведене у апликацији.

Ради што бољег и ефикаснијег коришћења средстава, неопходно је обезбедити одговорно поступање са истима, али истовремено и благовремено уочавање свих евентуалних пропуста и грешака. У складу са тим, неопходно је успостављање механизма контроле и извештавања када су у питању евентуалне неправилности у поступању са средствима ЕУ.

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

Појединачни циљеви ове процедуре су: успостављање ефикасног система за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ; предузимање

административних провера пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ без обзира на метод спровођења; подизање нивоа свести о потреби и важности сузбијања неправилности и превара.

ПРАВНИ ОКВИР

Члан 2.

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

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

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

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

Законом о потврђивању Оквирног споразума између 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 - у даљем тексту: Закон о потврђивању Оквирног споразума за ИПА), чл. 27-29. предвиђен је надзор, контрола и ревизија коју врши Европска комисија и Европски суд ревизора, спречавање неправилности и превара, мере против корупције, као и надокнада новчаних средстава у случају неправилности или преваре.

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

Увођењем финансијске помоћи ЕУ у јавне приходе који припадају буџету Републике Србије, кроз одредбе чл. 14. и 23. Закона о буџетском систему ("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 и 99/16) 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 И Инструмента претприступне помоћи (ИПА) - Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. година ("Службени гласник РС", број 140/14 - у даљем тексту: Уредба о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ) и чланом 28. Уредбе о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године ("Службени гласник РС", број 86/15 - у даљем тексту: Уредба) дефинисане су надлежности АФКОС-а. Одлуком о одређивању одговорних лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године ("Службени гласник РС", број 76/17), АФКОС је одређен као организациона јединица у оквиру Министарства финансија, надлежна за послове дефинисане чланом 28. Уредбе.

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

УПРАВЉАЊЕ НЕПРАВИЛНОСТИМА

Члан 3.

Управљање неправилностима подразумева предузимање одговарајућих мера са циљем превенције, откривања, поступања, извештавања и праћења поступања по неправилностима. Управљање неправилностима у Општинској управи је у надлежности начелника.

Начелник Општинске управе, када Општинска управа учествује у спровођењу ИПА, именује особе које су одговорне за испуњавање захтева који се односе на информисање јавности и видљивост пројекта (Visibility Officers). Ове особе имају задатак да усмеравају пажњу на јачање капацитета за комуникацију и видљивост ЕУ фондова у оквиру Општинске управе.

Управљање ризицима неизоставни је део система управљања и коришћења средстава помоћи ЕУ, а састоји се од идентификације различитих облика ризика којима је изложена Општинска управа када управља и користи средства помоћи ЕУ. Како би се спречила недовољна анализа ризика, израђује се методологија управљања ризицима везано за појаву неправилности и превара, као и анализа ризичних области при управљању и коришћењу средстава из ИПА програма.

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

Пријављивање из претходног става врши се лицу које је задужено за узбуњивање у Општинској управи, у складу са Законом о заштити узбуњивача.

УПРАВЉАЊЕ НЕПРАВИЛНОСТИМА У ОКВИРУ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ФИНАНСИЈАМА

Члан 4.

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

Шеф Одсека за буџет и трезор је одговорно лице, за обављање послова у вези са финансијским управљањем средствима ЕУ када Општинска управа учествује

у спровођењу ИПА и да се стара о делотворном функционисању система интерних контрола у вези са претприступном помоћи у смислу обезбеђивања законитости и регуларности трансакција. То је одговорно лице у систему за управљање средствима претприступне помоћи ЕУ за успостављање система за управљање неправилностима, укључујући и вршење потребних финансијских корекција у вези са неправилностима, као и за извештавање Европске комисије о потврђеним неправилностима у циклусу управљања претприступном помоћи ЕУ, уз истовремено информисање начелника Општинске управе о том извештавању.

Ове процедуре, између осталог, описују редовне токове пријављивања неправилности. Уколико се укаже потреба за директним пријављивањем неправилности, то пријављивање неправилности може се вршити директно Националном службенику за одобравање (НАО), АФКОС-у или ОЛАФ-у.

Извори пријава неправилности могу бити:

- упозорења унутар тела која учествују у припреми и спровођењу програма који се финансирају из ИПА, током обављања редовних послова (нпр. провере документације (тзв. "desk check"), провере на лицу места (тзв. "on the spot check"), итд.);
- упозорења на основу налаза ревизије (нпр. налази Државне ревизорске институције, Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније, Европског ревизорског суда, ревизора Европске комисије, итд.);
- упозорења од других институција;
- упозорења трећих страна (нпр. од стране медија, узбуњивача, анонимне пријаве итд.).

По обављеној административној провери, шеф Одсека припрема извештај који у себи може садржати и препоруку о финансијској корекцији уколико је током административне провере утврђена неправилност у поступању са средствима ЕУ и исти доставља начелнику Општинске управе.

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

ИСТРАГЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА И КРИВИЧНИ ПОСТУПЦИ

Члан 5.

Прописи од значаја за заштиту финансијских интереса су:

- Кривични законик ("Службени гласник РС", бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16);
- Закон о изменама и допунама Кривичног законика ("Службени гласник РС", број 94/16);
- Законик о кривичном поступку ("Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14);

- Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела ("Службени гласник РС", бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 - др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 - др. закон, 101/11 - др. закон и 32/13);
- Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела ("Службени гласник РС", бр. 32/13 и 94/16);
- Закон о одговорности правних лица за кривична дела ("Службени гласник РС", број 97/08);
- Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима ("Службени гласник РС", број 20/09);
- Закон о заштити узбуњивача ("Службени гласник РС", број 128/14).

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

Изменама и допунама Кривичног законика из 2016. године предвиђена су нова кривична дела из главе кривичних дела против привреде (превара у обављању привредне делатности, проневера у обављању привредне активности, злоупотреба послова управљања надзора и заступања у обављању привредне делатности, злоупотреба у поступку приватизације, закључење рестриктивног споразума, примање мита у обављању привредне делатности и давање мита у обављању привредне делатности).

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

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

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

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

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

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

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

ИЗВЕШТАВАЊЕ О НЕПРАВИЛНОСТИМА

Члан 6.

Општинска управа извештава Министарство финансија о свим неправилностима, сумњама на превару, као и покренутим поступцима који се односе на средства ЕУ.

Извештавање о свим неправилностима, сумњама на превару, као и покренутим поступцима који се односе на средства ЕУ, мора бити спровођено на транспарентан начин од стране службеника који су адекватно оспособљени за ове послове.

ПОВРАЋАЈ СРЕДСТАВА

Члан 7.

Општинска управа је дужна да изврши повраћај новчаних средстава која су непрописно исплаћена и да покрене судске поступке када је то неопходно.

Сваки случај који настане, у било ком тренутку, током реализације ИПА или приликом ревизије, а који се односи на неправилност, системска неправилност, превара, активна корупција, пасивна корупција, сукоб интереса и сл., може имати, као последицу, повраћај новчаних средстава Европској комисији који ће морати да изврши Корисник ИПА, односно Општинска управа.

Повраћај доприноса ЕУ исплаћеног Кориснику ИПА средстава врши о трошку оног правног субјекта који се нашао у било којој од поменутих ситуација (неправилност, системска неправилност, превара, активна корупција, пасивна корупција, сукоб интереса и сл.) или који је имао користи од тога.

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

Уговором, односно другим правним актом који се потписује са примаоцем средстава, односно корисником бесповратне помоћи (укључујући и твининг извођача), извођачем у оквиру уговора о услугама, набавци и радовима, уговорном страном у оквиру споразума о делегирању, или било којим правним или физичким лицем које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у складу са законом о регистрацији, а које прима помоћ из ИПА, уређује се повраћај непрописно исплаћених средстава, односно могућност пребијања дуговања.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 8.

Ова процедура ступа на снагу даном доношења.

У Малом Црнићу, 25. јула 2024. Године.
Број: 020-114/2024

ОПШТИНСКА УПРАВА МАЛО ЦРНИЋЕ

НАЧЕЛНИЦА,
Анђелка Миљковић, дипл.правник,с.р.