

Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ је члан АФКОС мреже, и у оквиру Стратешког плана за борбу против превара и управљања неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2024-2026, предвиђена је активност за израду, односно представљање занимљивости на тему неправилности и превара. Како би корисницима ЕУ фондова у Републици Србији представили ажурне и важне информације које се односе на систем борбе против неправилности и превара у ЕУ, очекивања од земаља чланица у блиској будућности и актуелне податке о случајевима превара у региону, користили смо три материјала:

- I. [Белу књигу](#) Европске комисије за ревизију ЕУ архитектуре за борбу против превара,
- II. [Годишњи извештај Европског јавног тужилаштва за 2024. годину](#) и
- III. [Годишњи извештај Међународног удружења истражитеља превара Report to the Nations за 2024. годину](#)

Надамо се да ћемо наведеним приказима допринети нашем систему у делу превенције у борби против превара. За детаљније упознавање са садржином материјала обезбеђени су линкови, кликом на наслов, уколико има додатних питања стојимо на располагању kancelarija@aa.gov.rs.

I. [Бела књига Европске комисије за ревизију ЕУ архитектуре за борбу против превара](#)

Европска комисија је недавно објавила документ¹, који представља [Белу књигу](#) Европске комисије за ревизију ЕУ архитектуре за борбу против превара (АФА). Бела књига анализира растуће претње финансијским интересима ЕУ, као што су транснационалне преваре, преваре повезане са ПДВ-ом и активности мрежа организованог криминала усмерене на средства ЕУ, уједно предлаже правце за јачање оквира ЕУ за борбу против превара побољшањем координације међу актерима и унапређењем дигиталних алата (вештачка интелигенција, шифрирана комуникација, криптовалуте). С обзиром на значајан износ буџета предвиђен инструментом NextGenerationEU, последично, изложеност ризику од неправилности и превара је већа. Ревизија наведеног документа има за циљ да обезбеди ефикаснију структуру за борбу против превара код следећег [Вишегодишњег финансијског оквира \(Multiannual Financial Framework „МФФ“\)](#).

Сврха

- Покренут је процес иницирања ревизије архитектуре ЕУ за борбу против превара (АФА), тј. оквира политика, институција и механизма који штите финансијске интересе ЕУ (буџет, фондови, програми);
- Ревизија има за циљ да обезбеди да је архитектура прикладна за сврху, с обзиром на претње које се развијају (организовани криминал, прекограничне преваре, ризици технологије/АИ) и растућу величину и сложеност буџета ЕУ;

¹ COM(2025)546 final од 16. јула 2025. године

- Такође је повезана са предстојећим вишегодишњим финансијским оквиром (МФФ) обезбеђујући усаглашеност архитектуре.

Бела књига описује тренутну структуру и њене актере (Европска канцеларија за борбу против превара (ОЛАФ), Европско јавно тужилаштво (ЕППО), Еуропол, Eurojust, овлашћени службеници за делегирање у институцијама/телима) и како они сарађују.

Зашто је то важно

Растућа скала и сложеност претњи од настанка превара (технолошке, транснационалне, организовани криминал) захтевају ажурирање архитектуре првобитно изграђене пре више деценија.

Ојачана архитектура за борбу против превара помаже у заштити буџета ЕУ и обезбеђује поверење јавности у начин управљања ЕУ фондовима.

Благовремено се приступило процесу, јер је ова ревизија повезана са следећим МФФ-ом: договори постигнути сада могу утицати на то како ће следећи дугорочни буџет бити заштићен.

Следећи кораци

- Европска комисија позива заинтересоване стране (тела ЕУ, власти држава чланица, актере за борбу против превара) да допринесу овом процесу.
- Исход ревизије се очекује 2026. године, у облику комуникације Комисије, могуће праћене законодавним предлозима за реформу кључних актера и прописа.

Кључна питања за размишљање представљена у Белој књизи

1. Детекција и превенција

- Како ЕУ може ојачати рано откривање превара, корупције и неправилности?
- Могу ли алати засновани на подацима (АИ, аналитика великих података, праћење блокчејна) побољшати анализу ризика?
- Како омогућити брже и сигурније дељење података између ЕУ и националних власти?
- Које су заштитне мере потребне да би се обезбедила заштита података и основна права приликом коришћења АИ алата?

2. Истрага и гоњење

- Како би ОЛАФ (административне истраге) и ЕППО (кривични поступак) требало ефикасније да сарађују?
- Да ли би мандат или овлашћења ОЛАФ-а требало да се развијају како би одражавали оперативну улогу ЕППО-а?

- Како Еуропол и Eurojust могу директније допринети случајевима заштите буџета ЕУ?
- Које мере могу обезбедити бржи поврат проневерених средстава ЕУ?

3. Управљање и координација

- Да ли је тренутна архитектура за борбу против превара превише фрагментирана или има преклапања?
- Да ли би јаснија подела одговорности побољшала ефикасност и смањила преклапања?
- Да ли би ЕУ требало да размотри централно координационо тело или побољшане међуинституционалне платформе?
- Како се перформансе у борби против превара могу боље пратити и извештавати Европском парламенту и Савету?

4. Ресурси и спремност за будућност

- Да ли актери АФА имају финансијске и људске ресурсе потребне за савремене претње преварама (сајбер, крипто, шеме омогућене вештачком интелигенцијом)?
- Како следећи Вишегодишњи финансијски оквир (МФФ) може интегрисати отпорност на преваре у свој дизајн?

Главни актери у ЕУ архитектури за борбу против превара и њихове улоге

Актер	Главна улога	Кључни изазови/ постављена питања
ОЛАФ (Европска канцеларија за борбу против превара)	Врши административне истраге превара, неправилности и корупције које утичу на финансијске интересе ЕУ.	Разјаснити сарадњу и поделу задатака са ЕППО; прилагодити мандат новим дигиталним ризицима.
ЕППО (Европско јавно тужилаштво)	Спроводи кривичне истраге и гоњења за кривична дела против буџета ЕУ.	Побољшати координацију са ОЛАФ-ом и националним властима; адекватност ресурса.
Еуропол	Подржава сарадњу органа за спровођење закона и анализу код прекограничног криминала.	Повећати допринос обавештајним подацима о преварама у оквиру буџета и корупцији
Eurojust	Олакшава сарадњу правосудних органа код кривичних процеса.	Побољшати оперативну синергију са случајевима ЕППО и ОЛАФ-а.

Актер	Главна улога	Кључни изазови/ постављена питања
Европска комисија (надлежни директорати и службеници за одобравање)	Обезбеђују превенцију, детекцију и корективне мере за случајеве превара у оквиру програма ЕУ.	Ојачати интерне контроле и системе за размену података.
Надлежни органи држава чланица	Примарно одговорни за имплементацију и контролу фондова ЕУ	Обезбедити усклађеност са системима за борбу против превара на нивоу ЕУ и благовремено извештавање.

Следећи кораци

- Фаза консултација (2025–2026) са институцијама ЕУ, државама чланицама и телима за борбу против превара.
- Накнадна комуникација Комисије (2026) која сумира налазе и евентуално предлаже реформе или законодавне измене (нпр. ОЛАФ или ЕППО прописи).

II. Годишњи извештај Европског јавног тужилаштва за 2024. годину

У годишњем извештају представљена је статистика по државама чланицама које учествују у раду ЕППО, где тужиоци имају исте приоритете и спроводе исту тужилачку политику, како је дефинисано од стране Колегијума ЕППО-а. Фокус је на сложеним, прекограничним истрагама софистицираног економског и финансијског криминала – посебно тамо где су укључене организоване криминалне групе.

До 31. децембра 2024. године, спроведено је 2.666 активних истрага, за процењену штету од преко 24,8 милијарди евра. Са процењеном штетом од 13,15 милијарди евра, превара са ПДВ-ом чинила је више од 53% укупне процењене штете под истрагом крајем 2024. године. Пропорција истрага са прекограничном димензијом (радње почињене на територији неколико земаља, или које су проузроковале штету у неколико земаља) остала је на нивоу претходне године (29%).

У 2024. години, обрађено је 6.547 пријава кривичних дела, што је 56% више него у 2023. години. Ово повећање је углавном узроковано пријавама приватних лица (4.623, што је 85% више него у 2023. години), као и од националних власти (1.760, што је 12% више него у 2023. години). Овај пораст доказује да је ниво откривања превара које утичу на финансијске интересе ЕУ у државама чланицама које учествују додатно побољшан. Такође показује да постоји боља јавна свест о ЕППО-у, и да су очекивања европских грађана и даље висока. Међутим, пријаве од институција, тела, канцеларија и агенција ЕУ остале су веома малобројне (113), што значи да још увек није било побољшања у погледу откривања и пријављивања са њихове стране, чак три године након почетка операција ЕППО-а. На основу свих доступних информација, отворене су 1.504 истраге у 2024. години, што је скоро 10% више него у 2023. години – што одговара штети процењеној на 13,07 милијарди евра. Ово је углавном резултат комбинације побољшане сарадње између ЕППО-а и

надлежних органа националних власти, и одлучности ЕППО-а да циља криминалне организације посебно активне у преварама са расходима који нису везани за набавке и преварама са приходима (ПДВ и не-ПДВ).

У 2024. години, са 205 подигнутих оптужница (што је 47% више него у 2023. години), ЕППО је почео да износи више починилаца превара ЕУ пред националне судове.

У складу са својим циљем да се фокусира на надокнаду штете, судије су европским делегираним тужиоцима одобриле налоге за замрзавање имовине у вредности од 2,42 милијарде евра, док је вредност замрзнуте имовине током године износила 849 милиона евра.

Издавамо у наставку активности ЕППО везане за инструмент NextGenerationEU.

До краја 2024. године, ЕППО је спровео 311 активних случајева везаних за инструмент NextGenerationEU, од којих је 307 произашло из Инструмента за опоравак и отпорност (РРФ), што одговара приближно 17% свих активних истрага превара у вези са расходима. Процењена штета по финансијске интересе ЕУ износи 2,8 милијарди евра, што одговара 30% укупне процењене штете од превара у вези са расходима (у поређењу са 25% прошле године).

У 2024. години, ЕППО је отворио 145 нових истрага. Број истрага ЕППО-а наставља да расте, што је у складу са темпом исплате средстава из РРФ-а. С обзиром да је имплементација РРФ-а на мање од пола пута, очекује се да ће број случајева наставити да расте. Надлежне националне институције/органи за спровођење закона остају главни извор пријава, са 90% нових истрага отворених на основу њихових информација. Пријаве приватних лица чине 6% нових истрага, док пријаве институција, тела, канцеларија и агенција ЕУ не чине ни 3%. ЕППО је отворио 1 истрагу по службеној дужности.

Истраге ЕППО-а о преварама које утичу на РРФ откривају значајне разлике међу државама чланицама, одражавајући варијације у додели средстава, способностима откривања криминала и учесталости превара.

Случајеви под истрагом обухватају неколико сектора и циљева, са значајним концентрацијама у области дигиталне трансформације и зеленој економији, а затим у подршци конкурентности предузећа, јавној инфраструктури и јавном превозу, иновацијама, тренинзима и формацијама, образовању и истраживању, здравству и медицинској опреми и јавној управи.

Преовлађујући *modus operandi* у преварама са РРФ-ом остаје **подношење лажних, непотпуних или обмањујућих информација** ради незаконитог обезбеђивања средстава. **Фалсификовање и манипулација фактурама и уговорима** су биле уобичајене тактике, често **праћене подношењем лажних изјава или докумената како би се прикрили дисквалификујући критеријуми**. **Подмићивање јавних службеника и "намештање" тендера** били су кључни за обезбеђивање доделе уговора са "надуваним" ценама одређеним компанијама.

Преварне праксе су такође омогућиле починиоцима да искористе авансне исплате.

У неким случајевима, **осумњичени су оснивали компаније или преузимали неактивне, како би преваром аплицирали за средства РРФ-а**. Компаније нису имале физичке канцеларије и нису подносиле потребне пореске пријаве, неке и више од 20 година. Међутим, осумњичени су, уз

помоћ рачуновођа, креирали документацију која је показивала милионске приходе, омогућавајући им да поднесу низ захтева за финансирање.

Финансирање у многим случајевима је одмах преусмерено са банковних рачуна компанија, путем систематских подизања готовине са банкомата, или банковних трансфера на рачуне других појединаца или компанија. Осумњичени су креирали „карусел“ „поштанских компанија“ како би произвели милионе незаконитих прихода.

Неке од истрага откриле су учешће високих јавних службеника, осумњичених за незаконито понашање у корист приватних корисника, или у ситуацијама сукоба интереса, где је забележено кривично дело злоупотребе службеног положаја или овлашћења.

Корупција високих јавних службеника додатно је истражена од стране ЕППО-а, као инструментално кривично дело за доделу уговора и пројеката одређеним субјектима, како у јавним набавкама тако и у преварама које нису везане за јавне набавке.

Учешће организованог криминала је очигледно сваки пут када је превара постављена на великој скали и обезбеђује високу противправну добит. У овим случајевима, криминалне групе координирају неколико малих компанија у оквиру вишестериторијалне преваре која укључује фиктивне ентитете, професионалне помагаче и стратегије прања новца са крајњим одредиштем у трећим земљама, укључујући "офшор рајеве".

III. Годишњи извештај Међународног удружења истражитеља превара Report to the Nations за 2024. годину

Студија Међународног удружења истражитеља превара (ACFE) 2024 – Report to the Nations, обухватио је 1.921 случај у 138 земаља, процењени износ штете УСД 3,1 билион. Република Србија обухваћена је са 2 случаја. Из извештаја издвајамо да је **преко 43% пријава стигло путем дојаве, од чега су запослени пријавили више од половине случајева, док је приближно једна трећина стигла од клијената и добављача.** Најчешће коришћени механизми за дојаву су: путем телефона (30%), е маила (37%), путем веб-а (40%).

Корупција је заступљена у 48% свих пријављених случајева.

Више од половине случајева превара у организацијама последица су слабости система интерних контрола или превазилажења постојећих контролних механизма.

Присуство адекватног система управљања неправилностима и преварама директно утиче на мање износе проневера и брже откривање потенцијалних превара. 82% организација модификује постојеће системе интерних контрола пратећи насталу преварну шему, а њих 27% за очекивање има да ће постојеће модификације и контроле значајно утицати на спречавање поновног настанка исте преварне шеме.

За регион Источне Европе и Западне и Централне Азије, међу којим случајевима је обрађена и Србија, истиче се да је у **71% случајева корупција најчешћи облик преварне шеме, да је**

детекција у 56% извршена дојавом, а у 15% случајева од стране интерне ревизије. За крај издвајамо најчешће облике успостављених контрола од стране организација су:

- Екстерна ревизија финансијских извештаја (94%)
- Кодекс понашања (92%)
- Интерна ревизија (88%)
- "Хотлине" за пријаву сумњи на неправилности и преваре (88%).