

Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION



COUNCIL
OF EUROPE CONSEIL
DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Finansira Evropska unija

Realizuje Savet Evrope

**Projekat protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji
MOLI Srbija**

DGI(2013) 10. aprila 2013.

**Rizici od zloupotrebe neprofitnih organizacija za pranje novca
i finansiranje terorizma u Srbiji**

Tehnički referat

**Autor studije: ekspert Saveta Evrope
Grejam Barker (Grahame Barker)**

ECCU-MOLI-SERBIA-TP10-2013

April 2013.

Sadržaj

| | |
|--|----|
| Analitički rezime..... | 3 |
| Uvod..... | 6 |
| Sintetički prikaz rizika od PN/FT u sektoru neprofitnih organizacija..... | 8 |
| Metodologija analize jazova u neprofitnom sektoru..... | 11 |
| Pristup i dostupnost informacija o neprofitnim organizacijama i neprofitnom sektoru..... | 17 |
| Nadzor, provere i ispitivanja..... | 20 |
| Svest o problemu u neprofitnom sektoru..... | 20 |
| Procena rizika i analiza opasnosti..... | 22 |
| Informativni jaz..... | 22 |
| Verovatna tipologija pretnji i opasnosti za neprofitni sektor..... | 28 |
| Zbog čega su neprofitne organizacije ranjive na zloupotrebe?..... | 30 |
| Pretnje za neprofitni sektor u Srbiji..... | 31 |
| Ranjivosti u Srbiji..... | 32 |
| Ukupna procena rizika..... | 33 |
| Posledica..... | 33 |
| Izrada plana za iskorak ka javnosti radi zaštite sektora od zloupotreba u pogledu finansiranja terorizma i pranja novca..... | 34 |
| Prva načela..... | 34 |
| Šta treba postići?..... | 36 |
| Zaključak..... | 39 |
| Spisak preporuka..... | 41 |

Analitički rezime

1. Ovu studiju je naručio Savet Evrope u okviru projekta protiv pranja novca u Srbiji (MOLI) radi savetovanja o rizicima zloupotreba u neprofitnom sektoru u Srbiji do kojih bi moglo doći u cilju pranja novca i finansiranja terorizma. Studija sadrži procenu i preporuke o tome kako smanjiti ili zatvoriti jaz ranjivosti, jedan ili više njih, da bi se rizici od finansiranja terorizma i pranja novca sveli na najmanju moguću meru, uzimajući u obzir sva eventualna zakonodavna pitanja na koja bi trebalo naći odgovor da bi se taj cilj ostvario.
2. Sada je mnogo toga poznato na temelju preporuka Radne grupe za finansijsku akciju (FATF) u pogledu uočavanja ranjivosti neprofitnog sektora i o tome postoji opsežna literatura. Identifikovana je najbolja praksa kako bi se utvrdio čitav niz mera koje će mnogo bolje osposobiti neprofitne organizacije da se čuvaju od kriminalne zloupotrebe.
3. Ustanovljeno je da je najbolja strategija za očuvanje i zaštitu neprofitnih organizacija u sadržajnom odnosu između snažnog regulatornog tela koje temeljno razume obim, razmere i rad neprofitnog sektora i svesnog i budnog neprofitnog sektora koji obavlja sopstvenu procenu rizika, postupa po smotrenim savetima i srazmerno se postavlja prema svim pitanjima.
4. U ovoj studiji su prikupljeni potrebni podaci o neprofitnom sektoru u Srbiji da bi se utvrdila njegova struktura i sagledale njegove karakteristike sa stanovišta rizika od pranja novca i finansiranja terorizma.
5. Agencija za poslovne registre glavna je agencija za registrovanje preduzeća prema zakonima Republike Srbije. U Agenciji su registrovana ukupno 19.763 domaća udruženja i saveza i ukupno 58 ogranaka stranih organizacija.
6. U registru Agencije za poslovne registre navode se oni podaci koji su propisani zakonom i agencija nema izvršna ovlašćenja da traži dodatne informacije ili da dovede u pitanje validnost podataka, sem onoga što joj je neposredno predočeno. Usled toga postoji značajan jaz između zvaničnih podataka unetih u registar i drugih informacija o neprofitnom sektoru. Informacije koje su zvanično unete u registar izuzetno su sažete i nedostaje im čitav sloj važnih detalja. Isto tako, postoje primeri netačnih i obmanjujućih informacija koje su unete u registar.
7. Verske organizacije nisu obuhvaćene obavezom upisa u registar Agencije za poslovne registre i stoga izgleda da nisu uključene ni u jedan sistem centralne registracije udruženja.
8. S tih razloga veoma malo se zna o postojanju, ciljevima i aktivnostima verskih organizacija, što bitno doprinosi povišenju nivoa rizika. Usled nedostatka informacija koje se tiču holističke prirode neprofitnog sektora, nije moguće sprovesti tačnu ili sadržajnu analizu ukupnih razmera i obuhvata celog tog sektora, pa samim tim sva predviđanja rizika moraju biti kvalifikovana (na izvestan način uslovljena i relativizovana).

9. U literaturi, međutim, postoji konsenzus o tome da su verske organizacije, zbog prirode svojih ciljeva i aktivnosti, kao i načina na koji ih ostvaruju, sklone da se nađu u visokorizičnoj grupi kada je reč o potencijalu za pranje novca i finansiranje terorizma. Postoje utvrđene veze između tih dveju aktivnosti.
10. U Srbiji ne postoji okvir obaveznog izveštavanja u kome bi funkcionisale neprofitne organizacije. Od njih se ne zahteva da podnose izveštaj o svojim aktivnostima prema finansijskoj potrošnji (sem kada je donator međunarodni partner, kada postoji veća verovatnoća da će njemu morati da se podnese izveštaj o utrošku sredstava), niti su u obavezi da podnesu revidirane račune o svojim ukupnim finansijskim troškovima. Ne postoji proces podnošenja izveštaja o sumnjivim aktivnostima, što je suprotno međunarodnim standardima, kao što ne postoji sistem prijavljivanja nepravilnosti u sopstvenoj organizaciji (aktivnost uzbunjivača).
11. Ceo sektor bi imao znatnu korist od pojačanog procesa transparentnosti, jer bi na taj način javnost dobijala više informacija; sem toga, treba preispitati zakonske propise da bi se omogućilo formiranje jedne vodeće agencije koja bi bila odgovorna za uređenje celokupnog ovog sektora, uključujući verske organizacije. Informacije u vezi sa sektorom trebalo bi da budu šire dostupne i na raspolaganju svima.
12. Ne postoji delotvoran iskorak (*outreach*) ka neprofitnom sektoru. Neke neprofitne organizacije postoje da bi pomogle drugim takvim organizacijama da ostvare svoje zadatke i ciljeve, ali ne postoji ništa tako uverljivo što bi poticalo od državnih službi i organa. Vladine agencije nisu ni konfigurisane niti su opremljene odgovarajućim resursima da mogu da organizuju i ostvare delotvoran iskorak. Među predstavnicima tog sektora ograničeno je znanje o ovoj temi, tako da se ne može zaključiti da su oni u potpunosti svesni potrebe za izradom strategija kontrole koje bi mogle da spreče kriminalnu zloupotrebu, niti su opremljeni za taj zadatak.
13. Najbolja međunarodna praksa snažno podržava iskorak ka neprofitnom sektoru kao delotvorno sredstvo koje omogućuje tom sektoru da izradi protokole za procenu rizika i strategije za sprečavanje finansiranja terorizma i pranja novca i da, zahvaljujući tome, poveća poverenje donatora. Snaženjem međunarodnih donatorskih partnerstava postaju imperativno važni energični programi koji omogućuju delotvoran iskorak ka neprofitnom sektoru i jačanje i održavanje poverenja u taj sektor.
14. Vodeća agencija koja za to bude određena treba da izradi održivi plan za postizanje tog iskoraka radi što boljeg kontakta s neprofitnim sektorom koji će se zasnivati na temeljitom poznavanju tog sektora, analizi njegovog postojećeg položaja i koji će obezbediti stručno i obučeno ljudstvo i odgovarajući plan, koji će mu obezbediti neophodno učešće u samom sektoru. To treba svrstati u red najviših prioriteta na osnovu procenjenog rizika i potom treba izvršiti dodatnu evaluaciju.

15. Neprofitni sektor nije organizovana čvrsto povezana mreža, već on zahteva značajan stepen kulturnih promena. Valja razmisliti o mogućnosti da se pruži više prilika za konsultacije i učešće u samom sektoru, možda organizovanjem konferencija i sličnih skupova velikih razmera.
16. Sa svih tih razloga, preporučuje da se formira vodeća agencija koja bi nadzirala i uređivala rad celokupnog neprofitnog sektora i da se bitno poboljša evidentiranje informacija o neprofitnom sektoru i svih podataka prilikom njihove registracije. To bi trebalo dodatno pojačati time što bi postalo neophodno da neprofitne organizacije dostavljaju vodećoj agenciji godišnje izveštaje o svome radu koji će biti dostupni javnosti i da budu odgovorne za način na koji troše svoj budžet.¹
17. Pored toga, neprofitne organizacije treba da identifikuju i prijave, saglasno jasnim protokolima koje treba da utvrdi i izda vodeća agencija, sve sumnjive kriminalne aktivnosti koje se dogode ili koje im privuku pažnju. Takve informacije treba uzeti u obzir prilikom izrade strategije za budućnost i planiranja u datom sektoru.²
18. Prilikom izrade studije utvrđeno je da je na delu opšte pomankanje komunikacija u vezi s tim sektorom, kako među vladinim agencijama, tako i među neprofitnim agencijama. Valja razmotriti mogućnost da se preispita protokol o razmeni informacija među agencijama i o uključivanju tog sektora u konsultativni okvir.
19. Prilikom izrade studije utvrđeno je da uopšte ne postoji generalan stav prema tom sektoru, pa se preporučuje da vodeća agencija izradi odgovarajuću strategiju i plan domašaja da bi bolje informisala sektor o aktuelnim i očekivanim zbivanjima i da bi bolje osposobila neprofitne agencije za izradu strategije kontrole da bi se zaštitile od štete koja bi im mogla biti naneta.

¹ Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije dostavila je 15. jula 2013. godine sledeći pisani komentar: „Smatramo da ova preporuka, ukoliko bude ostala nepromenjena, može biti pogrešno shvaćena kao potreba da Vlada reguliše rad nevladinog sektora, što bi bilo dvosmisleno i protivno suštini nevladinih udruženja i pravu na slobodno udruživanje bez ograničenja, osim ograničenja neophodnih za očuvanje nacionalne bezbednosti, javnog reda, morala i prava drugih.“

² Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije dostavila je 15. jula 2013. godine sledeći pisani komentar: „Smatramo da bi ovo predstavljalo bespotrebno dodatno regulisanje, s obzirom na to da su neprofitne organizacije u Srbiji već predmet finansijske kontrole državnih finansijskih institucija i da postoji pravna obaveza da se prijavi svaka kriminalna aktivnost o kojoj bilo koji pojedinac ima saznanje. Definicija sumjivih aktivnosti bi takođe predstavljala pitanje koje bi trebalo pažljivo razmotriti.“

Uvod

Ovu studiju sproveo je ekspert Saveta Evrope s kratkoročnim angažmanom Grejam Barker u okviru projekta MOLİ (Pranje novca u Srbiji).

Istraživački postupak obuhvatio je zadatak da se utvrdi okvir projekta; zadatak je obavljen u Srbiji od 17. do 21. oktobra 2012. i autor se tom prilikom sastao s predstavnicima nekoliko vladinih agencija i jednog manjeg broja neprofitnih organizacija da bi utvrdio obim i razmere tog sektora i utvrdio neke detalje projektnog zadatka na osnovu kojih će biti moguća izrada istraživačkog dokumenta.

Utvrdjeni su zaključci čiji su se obrisi nazirali na osnovu sagledanih razmera i obima i predložen je takav projektni zadatak koji će omogućiti da se ti preliminarni zaključci razviju na osnovu prikupljenih novih podataka i dodatnih razgovora s predstavnicima utvrđenih resora.

Bili su postavljeni sledeći ciljevi istraživačkog projekta:

1. Da se napravi pregled literature da bi se utvrdilo koja su istraživanja ranije sprovedena i koji su tipovi rizika i ranjivosti uz potonje planiranje potrebnih akcija u sektoru neprofitnih organizacija u Srbiji.
2. Da se prikupe podaci o neprofitnom sektoru u Srbiji da bi se utvrdila njegova struktura i osnovne karakteristike važne za rizike od pranja novca / finansiranja terorizma (PN/FT): organizovati barem jedan zadatak prikupljanja podataka u Srbiji u te svrhe.
3. Da se proceni rizik u neprofitnom sektoru na temelju podataka prikupljenih na gore navedene načine i da se iznesu preporuke i predlozi za suženje ili zatvaranje jazova ranjivosti, kao i da se rizici od pranja novca i finansiranja terorizma svedu na minimum . To treba da obuhvati i nepravničku procenu zakonodavnih i političkih pitanja, ali zasnovanu na informacijama, uz obraćanje dužne pažnje na relevantne standarde borbe protiv PN/FT za neprofitne organizacije.
4. Da se kreira odgovarajuća sektorska politika i plan pristupa neprofitnom sektoru da bi se taj sektor zaštitio od zloupotreba u smislu finansiranja terorizma i pranja novca.

Ekspert s kratkoročnim radnim angažmanom posetio je Srbiju i docnije, od 14. do 18. januara 2013. godine i tom prilikom se sastao s predstavnicima Agencije za poslovne registre i Poreske uprave u Beogradu. Potom je ekspert posetio Novi Pazar, gde se sastao s predstavnicima tri različite neprofitne organizacije:

- Sandžački odbor za zaštitu ljudskih prava i sloboda,
- NVO Urban-in,
- Mešihat islamske zajednice u Sandžaku, Rijaset islamske zajednice u Srbiji.

Ti sastanci pružili su osnov za dalje formulisanje zaključaka i predloga koji su navedeni u ovoj studiji.

Mnogo toga je već istraženo i napisano o finansiranju terorizma i pranja novca i postoji bogato međunarodno iskustvo, iz koga se može učiti i na kome se može nadograđivati. Nije namera autora ovog tehničkog izveštaja da nužno doda neko novo viđenje ili novo razmišljanje o toj temi, već da crpi iskustvo zemalja koje imaju razvijeniju regulatornu infrastrukturu i da to istraživanje i iskustvo transponuje na zaključke o neprofitnom sektoru u Srbiji.

Istraživač se latio zadatka da utvrdi razmere, obim i prepoznatljive odlike neprofitnog sektora u Srbiji. Bilo je važno da se precizno utvrdi šta je to što je poznato u obrisima neprofitnog sektora i regulatornog okvira koji taj sektor definiše. Na osnovu te visokokvalitetne i detaljne slike i uz korišćenje najbolje međunarodne prakse nastojalo se da se utvrde ispoljeni prateći jazovi i rizici, kao i da se na kraju, kao krunski deo zadatka, iznesu preporuke koje će pomoći da se ublaže rizici i da se poboljša regulatorni proces koji treba da omogući jačanje poverenja i iskrenosti unutar sektora. Za ostale regulatorne organe u Srbiji bilo bi moguće utvrditi dodatni posao kroz proces planiranja akcija, što bi omogućilo odgovarajućim agencijama da se late rešavanja problema ranjivosti koje su uočene i što bi poboljšalo međugencijsku saradnju.

Postojala je namera da metodologija ove studije bude zasnovana na kombinaciji kvalitativne i kvantitativne analize kako formalnih, tako i neformalnih podataka o neprofitnom sektoru, i to je obuhvatalo sledeće faze:

- Utvrđivanje obima i razmera neprofitnog sektora, uključujući istraživanje raspoloživih izvora informacija i utvrđivanje ključnih partnera s kojima je moguće proveriti obim postojećih podataka;
- Razrada jasno strukturisanih razgovora za odabrane i reprezentativne neprofitne organizacije i vladine agencije;
- Praćenje rezultata utvrđivanja razmera i obima neprofitnog sektora i organizovanje daljih, usredsređenih razgovora s predstavnicima neprofitnog sektora i vladinih agencija;
- Analiza podataka o razmerama i obimu neprofitnog sektora u Srbiji i utvrđivanje strateških regulatornih jazova i rizika za sektor;
- Davanje preporuka u cilju sužavanja ili zatvaranja strateških jazova i ublažavanja rizika;
- Izrada jedinstvenog istraživačkog rada i konsultacija s ključnim akterima;
- Prezentacija studije i njenih ključnih nalaza.

U studiju su takođe inkorporirani i ostali raspoloživi podaci, uključujući sve ono što je prikupljeno kroz zadatak nacionalne procene rizika u okviru projekta MOLI.

Sintetički prikaz rizika od PN/FT u sektoru neprofitnih organizacija

1. Na temelju preporuka Radne grupe za finansijsku akciju (FATF), postignuto je mnogo toga u otkrivanju ranjivosti sektora NPO i sve je to, u celini, dobro dokumentovano. Poznato je da su terorističke organizacije ranije koristile svaku priliku da iskoriste slabosti NPO za finansiranje i podršku svojih operacija.
2. Odavno osnovane organizacije, kao što je Komisija za dobrotvorna društva u Engleskoj i Velsu, redovno objavljuju dokumente koji predstavljaju podršku regulatornom okviru za dobrotvorne i neprofitne organizacije i mogu se naći na opsežnom veb-sajtu te organizacije.
3. Takođe, postoji obilje dobre prakse i načela koji će, ako se primenjuju u kontekstu delotvorne podrške i uređenja pružiti efikasan štit od terorističke infiltracije i manipulacije.
4. Nikako se ne može potceniti značaj NPO. Ceo taj sektor raste i više no ikada doprinosi u finansijskom smislu, pored toga što zapošljava veliki broj ljudi. Jasno je da NPO takođe pruža usluge koje same vlade prenebregavaju ili ih nedovoljno finansiraju i nudi platformu manjinama ili marginalizovanim zajednicama. To je veoma jasno i u Srbiji.
5. Među međunarodnim regulatornim telima postoji konsenzus o tome šta predstavlja najbolju praksu. Ta praksa je, međutim, uglavnom izraz težnji, odraz onoga što se nastoji postići i retko se (ako ikada) dešava da pojedinačna regulatorna tela, iz različitih razloga, mogu obezbediti ili nametnuti takav okvir koji više ne treba ni na koji način poboljšavati.

Osnovna načela dobre prakse neprofitnih organizacija

1. Visoka načela dobre prakse istaknuta su u gotovo svim međunarodnim jurisdikcijama i to uvek sadrži izjavu o nameri da se radi pošteno i časno, uz odgovarajuću otvorenost u pogledu pružanja informacija zainteresovanim stranama. Posebno je važno pitanje relevantnih finansijskih poslova i kontakata, kao i primat prikupljanja sredstava, donacija i troškova koji s tim u vezi postoje.
2. Iz svega ovoga treba da proisteknu jasne i nedvosmislene izjave o ciljevima i zadacima organizacije i podrobnosti o tome na koji način ona nastoji da ostvari te ciljeve. Sve aktivnosti moraju biti zakonite i moraju inkorporirati relevantne nacionalne protokole u vezi sa opredeljivanjem sredstava za isključivo dobrotvorne i druge ovlašćene i zakonite svrhe.
3. Sve nevladine organizacije koje nastoje da shvate i uoče rizike svojstvene poslu kojim se bave treba da sprovedu propisnu procenu rizika, posebno u oblastima koje su poznate kao visokorizične, tj. u oblastima za koje se zna da u njima, na primer, ima mogućnosti za terorističke aktivnosti ili u okruženju u kome ima najviše pranja novca ili drugih tipova finansijskih nepravilnosti. Opšte pravilo je

da se potrebna dubina procene rizika i akcija koje treba preduzeti da bi se ublažili uočeni rizici povećavaju zavisno od potreba. To znači da one neprofitne organizacije koje rade u inostranstvu treba da preduzmu viši stepen procene rizika nego organizacije koje rade na domaćem terenu.

4. Posebnu pažnju i brigu treba posvetiti srazmernom korišćenju javno dostupnih informacija kada se utvrđuje da li je primereno i pogodno da se formira partnerstvo radi ostvarivanja ciljeva neprofitnih organizacija, što se odnosi čak i na to kojim se službenicima poverava konkretno ostvarivanje tih ciljeva.

Dobro upravljanje

5. Neprofitne organizacije treba da imaju snažno i čvrsto upravljanje. To je povezano sa instrumentima upravljanja i trebalo bi, idealno gledano, da utvrdi ciljeve neprofitnih organizacija i svrhu njihovog osnivanja neprofitnih organizacija. Treba objaviti standarde odgovornosti i prakse, posebno kada je reč o fondovima. Takođe se naglašava nezavisnost celog sektora. Upravljanje postoji da bi omogućilo dobru praksu, a ne da bi je onemogućilo. Sama pojava neprofitnih organizacija obično je povezana sa stručnošću i mogućnošću da se ispune određeni zadaci, tako da nije u interesu celog tog sektora da se pribegne preteranoj regulaciji, opterećenju propisima, već da se omogući bolja aktivnost sektora.

Odgovornost i transparentnost

6. Neprofitne organizacije moraju pratiti računovodstvenu praksu zemlje domaćina. Propisno računovodstvo i vođenje finansijskih knjiga koje podležu nezavisnoj reviziji od suštinskog je značaja. Zahtevi računovodstvene prakse i revizije mogu se na najbolji način ispuniti onda kada se stratifikuju za veličinu neprofitne organizacije. Redovno godišnje javno izveštavanje ključno je značajno za ocenu javnosti i preispitivanje na istom nivou stručnosti, unutar sektora.
7. Tačan trag revizije i sve finansijske knjige koje su s tim povezane moraju se čuvati tokom unapred određenog perioda, što će omogućiti odgovarajućem regulatornom telu da zadrži dovoljan nadzor nad ukupnom aktivnošću sektora. Za izvore finansiranja potreban je visok stepen transparentnosti, praćen izjavom koja se odnosi na načine finansijske kontrole koje primenjuje data neprofitna organizacija kako bi svela na minimum opasnost od zloupotrebe.
8. Treba obezbediti propisno izveštavanje o troškovnoj strani finansija neprofitne organizacije, što treba da sadrži i izjavu o slučajevima u kojima su sredstva korišćena za aktivnost ili aktivnosti koje nisu neposredno povezane s njenim ciljevima.

9. Za sve transakcije treba koristiti formalne kanale namenjene prilivu i tokovima finansijskih sredstava i svaku takvu transakciju treba pomno evidentirati. Kada se sprovodi to načelo, treba biti svestan različitog i promenljivog kapaciteta finansijskog sektora i treba uočiti zahteve za pružanje hitne humanitarne i dobročiniteljske pomoći u oblastima u kojima postoje naročiti izazovi. Zato, u meri u kojoj se to razumno može izvesti, finansijske transakcije treba obavljati kroz osnovne finansijske kanale, kao što su bankovni računi. Takođe, treba uzeti u obzir i sve izraženiju upotrebu alternativnih finansijskih sistema, kao što je havalat*, u geografski udaljenijim područjima.

Odnosi s donatorom

10. Posebnu pažnju treba posvetiti odnosima između neprofitne organizacije i donatora. Donatori imaju pravo da se iznova uvere u to da se finansijska sredstva koriste neposredno i saglasno izjavama koje je dala neprofitna organizacija. Sektorska politika i procedure koje u svom radu primenjuje neprofitna organizacija treba na odgovarajući način da odražavaju takav stav.

Odnosi s korisnikom

11. Postoji međunarodni konsenzus o tome da neprofitne organizacije treba da slede načela „upoznaj svog (korisnika)” koja jemče da će neprofitne organizacije uložiti maksimalne napore da provere dobronamernost korisnika, donatora i partnera. To se proširuje na načelo po kome potencijalni korisnici imaju sposobnost da ostvare ono što je svrha bespovratne pomoći i da postignu očekivane rezultate, ulažući pritom sve napore za zaštitu dobijenih finansijskih sredstava od bilo kakve vrste kriminalnog korišćenja.
12. Neprofitne organizacije takođe su dužne da na odgovarajući način, ali srazmerno proveravaju svoje korisnike (kroz reviziju) kako bi bile sigurne da se oni drže finansijskih propisa i da preduzimaju preventivne mere protiv kriminalne zloupotrebe.

Izveštavanje o sumnjivim aktivnostima

13. Neprofitne organizacije treba da se povinuju protokolima izveštavanja o sumnjivim aktivnostima i da podnose izveštaje nadležnim organima u pravnom ili civilnom sektoru, saglasno činjenicama kojima raspolažu. Opšte je poznato da se neprofitne organizacije mogu naći u situaciji da se njihovi ciljevi ostvaruju u okruženju u kome postoji pranje novca ili finansiranje terorizma. Kada se to otkrije, mora biti prijavljeno nadležnom organu.

* Neformalni sistem prenosa vrednosti, mahom u islamskom svetu (prim. prev.)

14. Sve navedene preporuke odražavaju opšti konsenzus u svim istraživanjima na međunarodnom planu i adekvatno odražavaju šta je sve to što treba učiniti kako bi se obezbedila najbolja zaštita neprofitnih organizacija. Jasno je, međutim, da tu postoje mnogobrojne prepreke i izazovi. Oni su sažeto prikazani u Tipološkom izveštaju (Azijsko-pacifička grupa) za 2001. godinu:
- Propisi kojima se uređuje oblast NPO često se smatraju niskim prioritetom;
 - Efikasan sveobuhvatan regulatorni mehanizam zahteva takođe znatne finansijske i ljudske resurse;
 - Samo uređivanje te oblasti može biti veoma teško, posebno ako se ima na umu nadzor i praćenje aktivnosti humanitarnih neprofitnih organizacija koje rade u stranim zonama sukoba;
 - Mnoge neprofitne organizacije suprotstavljaju se i suprotstavljale su se nadzoru i regulisanju kome bi pribegle vlasti;
 - Mnoge jurisdikcije imaju komplikovane zakone koji se ponekad međusobno preklapaju ili su suprotni jedan drugome; takva situacija je nastala usled istorijskih i kulturnih razloga;
 - Delotvorno regulisanje rada u sektoru zahteva temeljito i duboko poznavanje celokupnog neprofitnog sektora, njegovih ranjivosti i zakona i propisa koji se na njega odnose.

Metodologija analize jazova u neprofitnom sektoru

15. Analiza jaza je delotvorno sredstvo na temelju koga se mogu utvrditi strateški jazovi u uređenju rada neprofitnih organizacija, a posledice i implikacije svakog takvog jaza biće razmotrene tako što će se naglasak staviti na zaključke celokupne studije. Sledi spisak strateških jazova koje smatramo relevantnima:

Informacioni jaz

Nedostatak poznavanja karakteristika i ranjivosti domaćeg neprofitnog sektora.

Jaz na planu efikasnosti

Nedostatak znanja u pogledu efikasnosti važećih zakona i propisa (na primer, u pogledu njihovog kapaciteta da se reši problem stvarni rizik po neprofitni sektor).

Jaz na planu utvrđenog okvira

Nepostojanje konsenzusa o tome koji bi okvir propisa strateški najbolje odgovarao vašem sektoru (na primer, poreska regulativa, regulativa koja se odnosi na unutrašnju bezbednost, organe reda, samoregulatorne organe itd.)

zato što bez jasnog konsenzusa o tome zakoni/propisi ne mogu jasno identifikovati odgovarajuće vodeće telo u toj oblasti.

Zakonski jaz

Pomankanje odgovarajućih zakona koji bi se odnosili na uređenje rada neprofitnog sektora ili neefikasnost postojećih zakonskih mera za otklanjanje stvarnih rizika. Kada je reč o specijalnoj preporuci FATF VIII, zakonodavstvo mora dopustiti nadzor ili praćenje neprofitnog sektora, kao i mogućnost da se delotvorno prikupljaju informacije i sprovode istrage.

Strukturni jaz

Propust u određivanju vodeće organizacije koja će raspolagati dovoljnim zakonskim ovlašćenjima i resursima za uređenje neprofitnog sektora, što je neophodno da bi se centralizovale informacije. Takođe, propust da se definišu zadaci ili razmere ovlašćenja drugih aktera u toj oblasti.

Jaz na planu resursa

Iako je vodeća organizacija određena, ona ne raspolaže neophodnim finansijskim sredstvima, nije kadrovski opremljena, ne poseduje sistem za čuvanje ili evidentiranje podataka, niti analitički sistem koji je neophodan za obavljanje suštinskih zadataka. Ti zadaci obuhvataju sektorsku analizu, utvrđivanje rizika i bezbedno upravljanje podacima.

Jaz na planu saradnje

Jaz na planu saradnje može se podeliti na dve kategorije:

Unutrašnji jaz: Ne postoje dovoljne mere koje su potrebne za saradnju. Organ nadležan za uređenje neprofitnog sektora nije u stanju da održava veze i saradnju sa ostalim akterima uključujući (ali ne samo njih) finansijsko-obaveštajne jedinice, organe reda, službe bezbednosti i imigracione vlasti.

Spoljna: Ne postoje dovoljne mere za saradnju s drugim vladama, multilateralnim organima ili samoregulatornim telima.

Jaz na planu iskoraka ka javnosti

Napori za obrazovanje neprofitnih organizacija i njihovo podučavanje u vezi s rizicima koje teroristi izlažu tom sektoru i u vezi s potrebom za poznavanjem i praćenjem klijenata nisu dovoljni.

Jaz na planu uključivanja

Propust da se neprofitni sektor uključi u svaku fazu izrade pooštrenih propisa.

16. Navedeni strateški jazovi mogu se prevesti u ravan akcionog planiranja da bi se rešio problem svakog takvog jaza:

Informacioni jaz

Poznavanje rizika

- Treba sprovesti analizu i sačiniti pregled neprofitnog sektora i potom obaviti analizu rizika kako bi se utvrdilo gde postoje ranjivosti. Za najtačnije informacije može biti potrebno konsultovanje i koordinacija sa svim akterima.

Jaz na planu efikasnosti

Procena postojećih sredstava

- Kada se obavi procena rizika celog neprofitnog sektora, treba izvršiti analizu postojećih zakona i propisa kako bi se utvrdilo gde postoje nekonzistentnosti u odnosu na stvarne rizike. Tu fazu nalaže specijalna preporuka VIII i ona treba da obezbedi da se i one klase neprofitnih organizacija koje su ranije bile prenebregnute uključe u novi regulatorni sistem.

Jaz utvrđenog okvira

Definisanje pojmova i strategija

- Treba utvrditi strateški okvir koji je najpogodniji za uređenje vašeg sektora (poreska regulativa, regulativa o unutrašnjoj bezbednosti, organima reda itd.).

Zakonski jaz

Izrada nacrtu zakona i primena zakona

- Treba formulirati zakone tako da u njihovom središtu bude primarni metod uređenja date oblasti, uz to što treba obezbediti da se svi zakoni u tom području bave stvarnim rizicima i da pružaju odgovarajuća ovlašćenja nadležnom telu.
- Treba voditi računa o uputstvima sadržanim u specijalnoj preporuci VIII kada je reč o nadzoru, praćenju i istrazi, i utvrditi da li će metod uređenja biti pasivan (režim registracije i podnošenje izveštaja, aktivan (obaveštajni rad i revizija) ili će predstavljati kombinaciju i jednog i drugog.

Strukturni jaz

Postaviti neophodnu strukturu

- Odrediti vodeću organizaciju koja u potpunosti odgovara prvobitno odabranom metodu uređenja. Na primer, ako uređenje treba postići sprovođenjem poreske politike, onda vodeća agencija treba da bude poreska uprava.

- Pristupiti definisanju mandata ili razmera ovlašćenja drugih aktera.
- Planirati operativne aspekte regulisanja.

Jaz na planu saradnje

Treba obezbediti unutrašnju i spoljnu saradnju

- Treba postaviti mehanizme koji će obezbediti saradnju između vodeće organizacije i drugih vladinih aktera (na primer, zakoni o razmeni informacija, memorandumima o razumevanju, pozivi radnim grupama/međugencijskim odborima itd.)
- Obezbediti bilateralne i multikulturalne (*ovde verovatno treba da piše multilateralne - prim. prev.*) aranžmane s vodećim organizacijama u drugim jurisdikcijama na temu razmene informacija, strateškog planiranja, upravljanja rizikom itd.

Jaz na planu domašaja

Planiranje i sprovođenje istraživačkih programa u konsultacijama s neprofitnim sektorom

- Informisati neprofitni sektor o rizicima od terorističke zloupotrebe.
- Održavati poverenje donatora u neprofitni sektor pomoću programa domašaja ili iskoraka ka javnosti.
- Obezbediti da procedure poznavanja i praćenja klijenata budu sastavni deo tog programa.

Jaz na planu uključivanja

Integrisanje/konsultovanje s neprofitnim sektorom

- Obezbediti da neprofitni sektor bude uključen u sve diskusije / proces odlučivanja u svakoj fazi tog okvira. Iskustvo je pokazalo da se najbolji rezultati postižu onda kada je neprofitni sektor neprestano uključen i konsultovan.
17. Kada se pozabavimo pitanjem procene rizika i ranjivosti neprofitnog sektora u Srbiji, postoji jednoglasan stav u vezi s procesom procene i obimom oblasti rada neprofitnog sektora koji zahteva temeljitu analizu.
 18. Smatra se da rizike unutar tog sektora treba oceniti u procesu koji zahteva dva koraka. Prvo, treba sprovesti detaljnu analizu samog sektora. Relevantne informacije odnose se na to koliko ima neprofitnih organizacija; kojim se aktivnostima bave i koje su oblasti njihovog delovanja. Potrebne su finansijske informacije, kao što su detaljni finansijski iskazi o prihodima i troškovima i veličini organizacije.
 19. Azijsko-pacifička grupa preporučuje kao relevantne činioce sledeće:

- Tip neprofitnih organizacija;
 - Prihodi;
 - Izvori prihoda;
 - Načini raspodele finansijskih sredstava i materijala;
 - Da li su primarno donatori ili primaoci;
 - Partneri;
 - Geografske oblasti delovanja;
 - Tip aktivnosti;
 - Zaposleni i drugi povezani pojedinci (kao što su direktori i volonteri);
 - Korisnici.
20. Drugi korak se sagledava kao početak procene rizika u sektoru. Na primer, za efikasno regulisanje, potrebno je poznavanje i razumevanje konkretnih opasnosti, poznavanje ranijih zloupotreba i svih obaveštajnih podataka koji su iz toga proistekli. Te informacije treba da prikupe i analiziraju nadležni organi da bi mogli da utvrde koji su to najčešći i najvažniji scenariji opasnosti od PN/FT kada je reč o neprofitnom sektoru.
21. Pored razmatranja rizika, Komisija za dobrotvorne organizacije u Engleskoj i Velsu nudi i ubedljiv savet u pogledu poznavanja i praćenja klijenata i toga za koje činioce postoji verovatnoća da će uticati na nivo rizika:
- Koje se aktivnosti sprovode (u datoj organizaciji)?
 - Na koji će način te aktivnosti biti obavljene i o kojim se rokovima radi?
 - Ko će sprovesti te aktivnosti? Da li će neprofitna organizacija kontrolisati i nadzirati zaposlene? Ako jedna neprofitna organizacija koristi druge organizacije kao partnere ili agente, to može, ali i ne mora povećati rizike. Kada koriste treća lica, direktori mogu upravljati rizicima kojima su izloženi njihovi zaposleni i sama neprofitna organizacija, ali samo dotle dokle sprovode dobar nadzor i imaju dobre aranžmane u vezi s podnošenjem izveštaja i dotle dokle mogu da formalizuju ceo taj odnos radi zaštite neprofitne organizacije. Ako nisu aktivirani odgovarajući zaštitni mehanizmi, to može povećati rizike kojima je organizacija izložena.
 - Gde će projekat biti baziran? Rizici se mogu povećati ako je projekat baziran u području sukoba ili u lokalnoj zajednici koja je pod uticajem pojedinaca povezanih s terorizmom, ili u području za koje je poznato da u njemu deluju kriminalci. Rizici će se razlikovati ako se neprofitna organizacija nalazi u regionu ili zemlji koja je nestabilna ili u kojoj je slaba infrastruktura.
 - Mogu postojati i dodatni činioci koje bi valjalo razmotriti u pogledu rizika, zbog lokalnih pitanja. Postoje li neki lokalni sporovi koji bi mogli uticati na uspešnu realizaciju projekta? Na primer, da li će lokalni spor značiti da će neki ljudi biti isključeni iz mogućnosti učešća u dobrotvornoj aktivnosti ili će možda nekim ljudima biti dat prioritet ili će oni biti jedini kojima će biti dopušteno da učestvuju, bez obzira na to da li imaju humanitarne potrebe? Ili, na primer, da li

partneri ili korisnici koji možda deluju u različitom regulatornom sistemu razumeju šta treba da urade za neprofitnu organizaciju?

- Koji se metodi koriste za čuvanje, odnosno obezbeđenje sigurnosti finansijskih sredstava neprofitne organizacije? Da bi mogla da funkcioniše efikasno i transparentno prilikom isporuke pomoći ili bavljenja drugim dobrotvornim radom, svaka neprofitna organizacija treba da ima pristup zvaničnim bankama. Sama NPO odlučuje koju će banku ili finansijsku organizaciju odabrati da u njoj drži svoj račun, međutim, mora se javiti ozbiljna zabrinutost ako neka NPO nije u stanju da funkcioniše zato što ne postoje formalne bankarske usluge. Naime, ako se finansijske usluge uskrate ili obustave, može biti naneta šteta njenom dobrotvornom radu, kao i njenoj sposobnosti da posluje transparentno i da se postara da obezbedi sigurnost svojih finansijskih sredstava. Ako neka neprofitna organizacija ili lokalni partner moraju da koriste gotovinska sredstva ili neke alternativne novčane sisteme i mehanizme plaćanja, kao što su nebankarske finansijske institucije ili kuriri koji prenose gotovinu, biće potrebno da preduzmu dodatne mere opreza i da učine još više ne bi li zaštitili svoja finansijska sredstva i obezbedili pomno praćenje i nadzor nad upotrebom tih sredstava.
- Predstava koju javnost ima o predloženom radu i verovatni interes medija i/ili javnosti za taj posao.
- Ako su uključena treća lica, a ne samo partneri, koji stepen uticaja ili kontrole ima nevladina organizacija? Na primer, da li je NVO u stanju da obavi adekvatan nadzor i praćenje?
- Važno je shvatiti da neki rizici mogu postati očigledni tek onda kada započne odnos s donatorom, korisnikom ili partnerom u radu. Kada se taj odnos ostvari, verovatno će biti potrebno da se ponovo izvrši procena rizika.

Pristup i dostupnost informacija o neprofitnim organizacijama i neprofitnom sektoru

22. Na početku zadatka, prilikom posete Srbiji u oktobru 2012. već je ustanovljeno da postoje samo malobrojne informacije o neprofitnim organizacijama i uočeni su ostali mogući nedostaci u pogledu obima i raznovrsnosti podataka koji se mogu naći u raznim resorima. Autor ove studije je 4. novembra 2012. već obavestio Savet Evrope o svim tim zaključcima.
23. U ovoj studiji smo dalje i detaljnije analizirali obim raspoloživih informacija u vezi sa celim sektorom i mogućnosti za pronalaženje informacija u drugim resorima, koji nisu bili obuhvaćeni inicijalnom misijom.
24. Agencija za poslovne registre Republike Srbije već je identifikovana kao osnovni izvor informacija. Ta agencija vodi spisak udruženja saglasno relevantnom zakonu o udruženjima Republike Srbije. To je samofinansirajuća organizacija i uvođenje taksa omogućuje joj da radi bez sredstava iz državnog budžeta. Bilo je očigledno da ima sasvim malo ili da uopšte nema prostora za pristup informacijama van onoga što su zvanični zahtevi za registraciju koju postavljaju vlasti. Sem toga, veoma malo informacija čuva se u sistemima agencije saglasno zakonskim obavezama. Definicija neprofitne organizacije je veoma široka, a skladište se samo elementarne informacije o tim organizacijama.
25. Raspitali smo se koje bi se informacije mogle staviti na uvid ekspertu s kratkoročnim angažmanom i Agencija je pristala da tom ekspertu preko kancelarija Uprave za sprečavanje novca (USPN) preda spisak registrovanih udruženja. Jasno je stavljeno do znanja da se na tom spisku nalaze jedini podaci koji mogu biti predloženi i da ne postoji nikakva druga mogućnost za pretraživanje podataka, pre svega zbog vrlo oskudne prirode informacija i konfiguracije informacionotehnoških sistema Agencije.
26. Autoru ove studije spisak udruženja predat je 22. januara 2013. godine. Postoje dva spiska udruženja:
 - Domaća udruženja i savezi;
 - Ogranci* stranih udruženja.
27. Registrator udruženja u Agenciji objasnio je autoru ove studije da Zakon o udruženjima nalaže kratkoću podataka koje treba da predloži udruženje u pogledu svojih ciljeva. To je veoma važno i predstavlja prepreku praktičnom razumevanju toga šta su tačno ciljevi i zadaci udruženja. Jednostavno rečeno,

* Tako u izvorniku (*branches*, što znači ogranci ili filijale). U Zakonu o udruženjima su predstavništva - (prim. prev.)

kvalitet izloženog i način na koji je to izloženo jedino su što omogućuje da se shvati priroda i obim delovanja udruženja. To što je izneto u podacima ne podleže proverbi kvaliteta, niti se proverava verodostojnost podataka. Na taj način su ciljevi neprofitne organizacije svedeni na jedva nešto više od jedne rečenice.

28. U registracionu prijavu budućih udruženja unosi se sledeće:
 - Naziv udruženja;
 - Adresa;
 - Ime zastupnika udruženja;
 - Podrobnosti u vezi sa osobom za kontakt;
 - Da li je osoba za kontakt član drugog udruženja;
 - Da li se delatnost odvija u zemlji ili inostranstvu;
 - Ciljevi udruženja
29. Zakon o udruženjima Republike Srbije izmenjen je i dopunjen 2009. godine, što je omogućilo proširenje Poslovnog registra. Mnoga nova udruženja nisu propustila tu priliku da se registruju i na taj način sebi pruže mogućnost da postanu pravna lica. Registracija donosi određene prednosti, kao što su mogućnosti korišćenja bankarskih i finansijskih usluga. Registar je takođe proširen tako da obuhvati i državne organizacije, na primer, udruženja (saveze) slepih, ratnih veterana itd.
30. Pored toga, objašnjeno je da je spisak udruženja raznovrstan i da nije restriktivan. Na spisku se mogu naći i sindikati i strukovna udruženja.
31. Po definiciji, i u skladu s parametrima registracije, očigledno je da postoje mnoge neregistrovane grupe, od kojih neke funkcionišu u virtuelnom internet okruženju. Autoru su na to posebno ukazali predstavnici aktivnih i registrovanih neprofitnih organizacija i u Beogradu i u Novom Pazaru.
32. Agencija za poslovne registre nema zakonsko pravo niti ovlašćenje da dodatno ispituje one koji žele da se registruju, već od njih može tražiti da navedu samo one podatke koje propisuje zakon. Retko se dešava (mada se ipak dešava) da zaposleni u Agenciji u dovoljnoj meri posumnjaju pošto dobiju podatke nekoga ko želi da se registruje, pa da ospore verodostojnost ili pokrenu ta pitanja pred svojim rukovodiocima bilo za vreme registracije, bilo posle registracije. Od zaposlenih se ne očekuje da se na bilo koji način raspituju (o onima koji podnose zahtev za registraciju) i sasvim je izvesno da oni nisu obučeni da uoče prevaru ili da ispitivanjem provere verodostojnost identifikacije. Registracija udruženja se upravo na to svodi: to je poslovni postupak, a ne utvrđivanje istine.
33. Spisak udruženja koji je dostavljen ovom autoru sadrži sledeće informacije:
 - 19.763 unosa podataka poredanih hronološki, na spisku za domaća udruženja i saveze i 58 unosa podataka uređenih hronološki na spisku za predstavništva stranih udruženja; tu su sadržani sledeći podaci u odgovarajućim poljima:
 - Matični broj;
 - Puni naziv udruženja;
 - Datum osnivanja;
 - Status;
 - Opis delatnosti;

- Region;
 - Opština;
 - Grad;
 - Ulica;
 - Kućni broj;
 - Poreski broj;
 - Napomene.
34. Autor ove studije bio je zatečen izuzetnom kratkoćom unetih podataka. Opis poslovanja sadržan je u jednoj kratkoj rečenici i ni na jednom ni na drugom spisku uopšte nema napomena unetih u polje koje je tome namenjeno.
 35. Pre no što su mu spiskovi dostavljeni, autor se nadao da će uspeti da sprovede njihovu sadržajnu statističku analizu koja bi znatno detaljnije ukazala na obim, razmere, ciljeve, budžet i način poslovanja udruženja. To očigledno nije bilo moguće.
 36. Takođe, očigledno je da spiskovi ne moraju nužno odražavati stvarni spisak aktivnih neprofitnih organizacija, s obzirom na široku definiciju koja je utvrđena. Tu su uvrštena i druga udruženja, sindikati i profesionalna tela.
 37. Zakon ne nalaže verskim udruženjima da se registruju kod Agencije za poslovne registre niti kod bilo kog drugog organa državne uprave. Autor nije mogao da utvrdi da postoji ijedna vladina služba u Srbiji koja ili vodi tačan spisak verskih udruženja i njihovih ciljeva, ni da li je moguć pristup takvom spisku, ako on uopšte postoji.
 38. Na sastanku sa Registratorom udruženja u Agenciji za poslovne registre, rečeno je da jedna neprofitna organizacija koja deluje u Beogradu vodi spisak aktivnih neprofitnih organizacija i autor je upućen da se njoj obrati da bi dobio dodatna obaveštenja. Daljim istraživanjima utvrđeno je da to nije tačno.
 39. Na osnovu informacija koje su se mogle nazreti tokom zadatka procene uticaja u Srbiji, bilo je jasno da Poreska uprava može imati relevantne podatke u vezi sa analizom obima i dejstva neprofitnih organizacija. Te organizacije u Srbiji imaju obavezu da se registruju u poreske svrhe i da prijave svoje finansije radi razrezivanja i ubiranja poreza. Registrovane neprofitne organizacije tretiraju se kao pravna lica i zato moraju da podnose poreske prijave.
 40. Poreska uprava je potvrdila zaključke ovog autora o tome da su budžeti neprofitnih organizacija u celini gledano mali, tako da iznose od 40 do 50 hiljada evra. Veće neprofitne organizacije obično imaju budžete od 90 do 100 hiljada evra. Broj zaposlenih je takođe relativno mali, tako da obično postoji troje zaposlenih u organizaciji čiji je budžet, recimo, 50.000 evra. Dalje generalizacije bile bi nepouzdanе.
 41. Od poreske uprave nije bilo moguće dobiti neke dodatne podatke o neprofitnim organizacijama.
 42. Ni iz jednog drugog izvora nije bilo moguće pristupiti dodatnim informacijama u vezi sa obimom rada i uticajem neprofitnih organizacija. Zaključak ove studije glasi da, ako bilo kakve dodatne informacije zaista postoje, one nisu dostupne ili se ne mogu pribaviti. Međutim, sva je prilika da ne postoje nikakve druge korisne informacije u vezi s tim sektorom.

Nadzor, provere i ispitivanja

43. Nije zadatak Agencije za poslovne registre da obavlja bilo kakvu nadzornu ulogu u neprofitnom sektoru. Nadzor ne spada u njena ovlašćenja i direktor Agencije je tu bio nedvosmislen.
44. Istraživanjem je utvrđeno da ne postoji ni jedan jedini vladin sektor ili odeljenje ili služba koji bi imali konkretnu ulogu nadzora u tom sektoru. Iako postoje izvesni propisi kojima je uređen postupak registracije, mada sasvim kratko, preostali regulatorni okvir završava se Poreskom upravom i poreskim merama kojima ona raspolaže, kao i merama za izvršenje kojima raspolažu policija i USPN.
45. Iz svega toga nužno sledi da ima malo provera i da, u celini gledano, ne postoji jedinstveno regulatorno telo u ovom sektoru.
46. Izražena je izvesna razočaranost zbog oskudnosti informacija koje se traže prilikom registracije u Agenciji za poslovne registre, što onda zahteva dodatni rad Poreske uprave. Zbog toga što ne postoji mogućnost osporavanja i provere podataka na mestu gde se vrši registracija, događalo se da kasnije budu otkriveni lažni identifikacioni podaci i druge nepravilnosti.
47. Tesna saradnja sa USPN omogućila je da mnoga od tih pitanja budu ispravljena i da uslede valjana kontrola i nadzor posle dogovora oko pokazatelja „crvenog svetla”. U Poreskoj upravi nisu se mogli dobiti dodatni podaci u vezi s neprofitnim organizacijama.
48. Posle sastanaka s predstavnicima neprofitnih organizacija, uključujući Islamsku zajednicu u Novom Pazaru, potvrđeno je da ne postoji suštinski postupak registracije za verske zajednice; one su zakonom izuzete od obaveze registracije u Agenciji za poslovne registre i nijedna druga služba ili agencija nije nadležna za njihov nadzor.
49. Autor ove studije smatra da je to propust i da predstavlja ozbiljan rizik po čitav sektor u pogledu mogućnosti za pranje novca i finansiranje terorizma.
50. Analizom spiska predstavništava stranih udruženja ne mogu se eksplicitno utvrditi međunarodne oblasti delovanja tih udruženja. U nekim unosima podataka, to se može zaključiti na osnovu naziva udruženja, ali informacije u vezi s ciljevima i područjem delovanja ni iz daleka nisu jasne.

Svest o problemu u neprofitnom sektoru

51. Na sastancima s predstavnicima odabranog uzorka neprofitnih organizacija postignuta je opšta saglasnost o tome da bi bilo korisno kad bi se pooštrili propisi koji važe za taj sektor. Jednoglasno je ocenjeno da postoje mogućnosti za zloupotrebu u tom sektoru i ukazano je na labave regulatorne postupke i na nedostatak transparentnosti. Takođe, ukazano je na to da bi za *bone fide* neprofitne organizacije koje rade u središtu svoje zajednice bilo od koristi ako bi se pooštrila regulativa i ako bi se povećala transparentnost.
52. Predstavnici nevladinih organizacija zaključili su da je veoma teško pristupiti informacijama o radu i aktivnostima drugih nevladinih organizacija, čak i kada

- one deluju u istim oblastima ili područjima angažovanja. Često se ukazivalo na to da se radi u uslovima izolacije i bez pomoći ili podrške.
53. Ukazano je na to da postoje neprofitne organizacije koje su registrovane, ali očigledno „spavaju”, i nema dokaza rezultata njihovog rada, niti ima podataka o mogućnosti ostvarivanja kontakta s njima ili o njihovom sedištu. To su „sablanske” nevladine organizacije i čini se da je ta pojava česta. Među predstavnicima aktivnih nevladinih organizacija izražena je sumnja da nepostojanje propisa dozvoljava potencijalne malverzacije i druge vidove kriminalne aktivnosti. Čini se da je to dodatno pojačano u okruženju u kome je teško dobiti informacije o aktivnostima i ciljevima drugih nevladinih organizacija, a to što ne postoji obaveza da se podnose izveštaji odgovarajućim strukturama podstiče izolacionizam. Bilo je izvesnih nejasnoća u pogledu toga kojoj agenciji ili službi treba prijaviti zlostavljanje dece ili trafiking. Nema utvrđenih postupaka za „uzbunjivanje”.
 54. Radom neprofitnog sektora u Srbiji obuhvaćen je širok dijapazon ciljeva i zajednica. Autor je imao prilike da mnogo toga čuje o siromašnim i ugroženim zajednicama, posebno na jugu zemlje. Jedan od predstavnika neprofitne organizacije zasnovane na određenoj zajednici postavio je pitanje posebne zaštite ugroženih grupa u kontekstu rada neprofitnih organizacija s decom. Izraženo je uverenje da usled nedostatka propisa postoji prostor u kome se otvaraju mogućnosti za zloupotrebu unutar sektora.
 55. Ne postoji zakonska obaveza da bilo koja neprofitna organizacija podnese neku vrstu godišnjeg izveštaja o prihodu. U celini gledano, one neprofitne organizacije koje rade s donacijama od međunarodnih partnera dužne su, u sklopu ugovornih obaveza po osnovu donacija, da podnesu donatoru neke dokaze o potrošnji i o postignutim rezultatima. Nema obaveze u pogledu nezavisne kontrole ili revizije utrošenih sredstava, niti postoji obaveza podnošenja godišnjeg ili periodičnog izveštaja o realizaciji projekata.
 56. Od neprofitnih organizacija se ne traži da same podnose izveštaje o sumnjivim aktivnostima, niti im je obezbeđena bilo kakva vladina pomoć kada je reč o rešavanju unutrašnjih ili spoljnih problema ili o opštem upravljanju projektom. Postoje neke neprofitne organizacije kojima je osnovni cilj pružanje te vrste pomoći drugim neprofitnim organizacijama, ali je nemogućnost pristupa informacijama, po svemu sudeći, strateško pitanje koje se negativno odražava na dostupnost pomoći.
 57. Jasno je da nedostatak detaljnog postupka registracije i nadzora u celom tom sektoru, uključujući neprofitne organizacije s religijskim ciljevima koje su sada izuzete od obaveze registrovanja, u kombinaciji s nepostojanjem transparentnosti kada je reč o transakcijama i realizaciji projekata, pružaju mnogo mogućnosti za zloupotrebu unutar sektora.
 58. Posebnu zabrinutost mora izazvati potpuno odsustvo nadzora nad delatnošću verskih grupa koje deluju van bilo kakvih regulisanih ili nadziranih okvira.
 59. Ova studija zaključuje da bi širenje vidika i iskorak ka javnosti bili dragoceni za uzdizanje nivoa svesti o celom sektoru i da bi omogućili smanjenje rizika od finansiranja terorizma, pranja novca ili kakvih drugih kriminalnih radnji.

Procena rizika i analiza opasnosti

60. Okvir strateškog jaza omogućava da se proceni stanje u sektoru i uoče postojeće druge vrste jaza i ranjivosti. Najznačajnija prepreka proističe iz stanja u kome su sasvim manjkavi podaci koji se mogu prikupiti i koji doprinose razumevanju obima i raznovrsnosti sektora. Pozabavićemo se svakim ponaosob:

Informativni jaz

61. Kod Agencije za poslovne registre registrovana su 19.763 domaća udruženja i saveza. Pored toga, postoji i 58 predstavništava stranih udruženja koja su tu registrovana. Ono što nije poznato i ne može se zaključiti na osnovu tih spiskova jeste jedan dodatni sloj detalja pomoću koga bi se utvrdio izvestan broj činilaca:
 - Status udruženja – koji je to tip organizacije;
 - Ciljevi i zadaci neprofitne organizacije;
 - Oblasti delovanja;
 - Broj zaposlenih i volontera;
 - Direktori i detalji o kontaktu s njima;
 - Izvor finansiranja;
 - Budžet, računi i godišnji izveštaj direktora;
 - Podnošenje izveštaja o sumnjivim aktivnostima.
62. Ne postoji prepoznatljiv registar ili postupak evidentiranja verskih organizacija. Nema detalja koji bi bliže objasnili rad verskih organizacija u Srbiji ili inostranstvu. Pošto je izuzet od obaveze formalne registracije, verski sektor je nepoznat po razmerama i okviru; jedino što se zna to su regionalni demografski podaci.
63. Iz toga nužno sledi da se malo toga zna o načinu funkcionisanja i ustrojstvu takvih organizacija, o njihovim ranjivostima i odgovarajućim rizicima.
64. Međunarodno iskustvo je pokazalo da su verske grupe ranjive kada je reč o ekstremizmu i kriminalnoj manipulaciji, i u domaćim okvirima i u inostranstvu. Rizici povezani s nepoznavanjem prirode i razmera delovanja verskih udruženja moraju se smatrati velikima.
65. Na međunarodnom planu bilo je primera kada teroristi i ljudi ekstremističkih stavova koji ohrabruju terorizam ili terorističku ideologiju koriste verske organizacije i manifestacije koje te organizacije održavaju kako bi propagirale svoje stavove i delile svoju literaturu. Neprofitne organizacije treba da budu svesne rizika i da tim rizicima delotvorno upravljaju.
66. Iskustvo je pokazalo da su veći rizici kod organizacija koje održavaju razne manifestacije na kojima je predviđeno učešće govornika ili koje koriste literaturu za promovisanje svojih ciljeva.
67. Bez potpunijeg razumevanja obima delovanja verskih udruženja nije moguće sprovesti analizu te vrste rizika.

68. U celini gledano, malo je toga poznato o strukturi, okvirima delatnosti i delotvornosti funkcionisanja neprofitnih organizacija u Srbiji i o tome postoji samo nepotpuna slika. Ne postoji u nacionalnim okvirima telo koje bi bilo ovlašćeno da nadzire, uređuje i povezuje taj sektor, kao što ne postoji nijedna zasebna vladina služba koja bi se time bavila.
69. Ne postoji izveštaj niti regulatorni okvir u kome mogu da deluju neprofitne organizacije. Nema zakonske obaveze za neprofitne organizacije da podnesu izveštaj o stvarnom načinu potrošnje svojih budžeta niti je na delu utvrđivanje kvaliteta njihovog rada. Od neprofitnih organizacija ne traži se da dostave revizorski overene račune, niti da podnose izveštaje o obimu i sadržaju posla koji obavljaju. Ima veoma malo transparentnosti u unutrašnjoj kontroli koja se odvija u neprofitnim organizacijama, a pristup informacijama je izrazito ograničen.
70. Agencija za poslovne registre, kako je ovlašćena po zakonu, registruje, odnosno evidentira osnovne informacije, ali to znatno zaostaje za onim što je stvarno potrebno da bi se omogućilo istraživanje i obezbedilo puno razumevanje svih svojstava i ranjivosti celokupnog sektora. Činjenica da verske grupe nisu uključene u registar agencija predstavlja značajan propust i to se mora protumačiti kao primarna ranjivost.
71. Ostale javne agencije i službe vlade čuvaju podatke koji se odnose na njihovu konkretnu funkciju, kao što je slučaj s Poreskom upravom, ali ti podaci očigledno nisu javno dostupni i malo doprinose ukupnom razumevanju i procenjivanju celog tog sektora.
72. Pomenuti nedostatak informacija i podataka u vezi s celokupnim sektorom predstavlja njegovu značajnu ranjivost, zato što se ne može delotvorno sprovesti celokupna procena rizika, a da se ne sagleda cela slika.
73. S tih razloga, preporučujemo da jedna agencija preuzme odgovornost za evidentiranje podataka koji bi se odnosili na strukturu, funkcionisanje i delovanje neprofitnih organizacija i da ta evidencija proširi kako bi se u nju uključile i verske organizacije. Jasno je da će za izvršavanje odredaba koje se odnose na evidentiranje i podnošenje izveštaja biti potrebno dosta vremena, i nikako pritom ne treba potceniti obim posla koji se mora obaviti, ali je taj proces zapravo započet odredbama o registraciji u Agenciji za poslovne registre. Proširenje obima registracije može delovati kao privlačna mogućnost, posebno ako se ima na umu da je ta agencija samofinansirajuća.
74. **Preporuka**
 - Jedna agencija treba da se lati pojačanog evidentiranja podataka o neprofitnim organizacijama, što obuhvata i verska udruženja.
 - Neprofitne organizacije treba da budu u obavezi da podnose godišnji izveštaj o svome radu i o načinu utroška svog budžeta. To izveštavanje treba da bude transparentno i da podleže reviziji.
 - Sve informacije o neprofitnom sektoru, godišnjim prihodima i budžetima treba da budu slobodno dostupne.

Jaz na planu efikasnosti

75. Osnovni zakon koji se odnosi na registraciju tog sektora je Zakon o udruženjima. Saglasno usvojenim izmenama i dopunama, on pruža okvir za registraciju nevladinih organizacija u Agenciji za poslovne registre. Zakon počinje od niskog

osnova, i još nije proširen tako da obezbedi potpun regulatorni okvir za rad neprofitnog sektora.

76. Sada ima vrlo malo efikasnog regulisanja neprofitnog sektora. Dokazi ukazuju na to da se taj sektor širi i neprofitne organizacije uspevaju da urade više u okviru svojih proklamovanih zadataka. Međunarodne napetosti i zbivanja neminovno će uticati na taj sektor u Srbiji i on bi se mogao pokazati nezaštićenim ako se ne bi uspostavio efikasan regulatorni okvir.
77. Ocenjuje se da su zakoni kojima se uređuje delovanje organa reda i specijalističkih organa, kao što su poreska policija i USPN adekvatni potrebama. Teškoće koje iskrsavaju u regulatornom izvršenju i operacijama kojima rukovode obaveštajni organi vode poreklo iz nepostojanja osnovnih informacija koje se odnose na čitav sektor (uključujući verska udruženja). Uopšte nije moguće preterati u naglašavanju važnosti zakonodavnog okvira koji bi povezoao čitav taj sektor i obezbedio jedinstven postupak registracije i odgovarajuću regulativu.
78. S obzirom na nisku osnovu zakona, treba pomno razmisliti o tipu i stilu regulatornog okvira za koji se smatra da je primeren datoj situaciji. Sada postoji samo elementarna shema evidentiranja koja je nepotpuna u važnim oblastima. Kada ona bude razvijena, sledeći korak treba da bude izrada jednostavne sheme izveštavanja koja omogućuje neprofitnim organizacijama da na odgovarajući način podnose izveštaje o svome radu i metodima delovanja. Tek kada taj osnovni okvir bude uspostavljen, biće moguće razmotriti pristup koji će se zasnivati na obaveštajnim podacima i merama intervencije, da i ne govorimo o zahtevu postojećim organima reda da brzo reaguju na navode o kriminalu.
79. Konačni cilj treba da bude težnja ka postizanju samoregulacije unutar tog sektora. Iako je to strateški napredna koncepcija, međunarodno iskustvo pokazuje da se to može ostvariti onda kada se uspostave efikasne regulatorne mere.
80. **Preporuka**
 - Treba ustanoviti postupak prijavljivanja sumnjive aktivnosti, stavljajući u zadatak neprofitnim organizacijama da identifikuju i prijave, saglasno jasno utvrđenim protokolima, svaku sumnjivu aktivnost koja se dogodi ili koja im privuče pažnju. To bi trebalo da se odvija na centralnom nivou, podnoseći prijave vodećoj agenciji koja će ih evidentirati i obavestavati o budućoj sektorskoj politici i planovima za iskorak ka javnosti.

Zakonski jaz

81. Zakone treba formulisati na način koji će omogućiti da jedna služba ili agencija dobije ovlašćenje za adekvatno evidentiranje podataka o svim neprofitnim organizacijama, što mora obuhvatiti i sva verska udruženja. Sada ne postoji zakonski propis koji ovlašćuje jednu vodeću agenciju da upravlja celokupnim evidentiranjem i svim procedurama podnošenja izveštaja.
82. Pored toga, nema ni zakona koji obezbeđuje bilo kakav regulatorni okvir ili praksu sa odgovarajućim kaznama za neizvršenje, odnosno nepovino vanje propisima. Ne postoje ni nadzorna ni istražna ovlašćenja.

83. U celini gledano, primetno je nepostojanje transparentnosti u sektoru. Zakon o slobodi informisanja treba preispitati da bi se utvrdilo da li se tu nalazi prepreka koja onemogućava da se informacije slobodno nađu u domenu javnosti.

84. **Preporuka**

- Treba izraditi zakon koji će omogućiti da jedna agencija ili služba obavi kompletnu registraciju svih neprofitnih organizacija, što mora obuhvatiti i verske organizacije.
- Treba izraditi zakon koji će na jednom mestu sažeti celokupna regulatorna ovlašćenja, uključujući pravo pristupa neprofitnim organizacijama i obavljanje inspekcije finansijskih poslova i transakcija. Zakonom takođe treba propisati obavezu neprofitnih organizacija da podnose godišnji izveštaj vodećoj agenciji o stanju na svim računima i godišnji ili periodični izveštaja o svome radu.
- Zakonske propise o razmeni informacija treba preispitati u svetlosti potrebe za pojačanom transparentnošću i razmenom informacija među resorima.

Strukturni jaz

85. Nije definisana vodeća agencija za potrebe uređenja stanja u sektoru; određena je samo ona agencija koja je nadležna za registraciju. Autor ove studije je uveren da nema izgleda da je agencija koja je ovlašćena za registraciju ona kojoj bi trebalo poveriti u zadatak uređenje sektora.

86. Poreska uprava je definisana kao vodeće telo za poreska pitanja, a neprofitne organizacije u Srbiji podležu poreskim obavezama. Trebalo bi razmotriti koja je to agencija u Srbiji koja će najpogodnije delovati kao regulator sektora u razvojnom okruženju.

87. Iako postoje mnogi mogući akteri u sektorskom scenariju, na aktivnost se primenjuju samo individualna ovlašćenja. Potrebno je da učešće raznih aktera i konsultacije s njima budu širi i osnaženi, zahvaljujući uvođenju međuagencijskih memoranduma o razumevanju u kojima će se jasno utvrditi zajedničke i individualne odgovornosti za razvojni sektor.

88. Za planiranje operativnih aspekata novog regulatornog okvira biće potrebne široke i aktivne konsultacije. Agencije moraju sarađivati i zajednički planirati da bi zadovoljile potrebe novog regulatornog okvira. U tome moraju biti zastupljeni i predstavnici šireg sektora.

89. Treba da postoji načelna saglasnost o regulisanju zahvaljujući konsenzusu koji će biti postignut kroz aktivne konsultacije i učešće celog sektora.

90. **Preporuka**

- Treba odrediti jednu vodeću agenciju kojoj će se poveriti nadzor i uređenje rada celokupnog neprofitnog sektora.

Jaz na planu saradnje

91. Na tragu prethodne diskusije, valjalo bi izraditi planove koji će, pored utvrđenih rokova, sadržati ciklus planiranja za regulatorni okvir. Mora biti ustanovljen paket mera koje će omogućiti novoj vodećoj agenciji da održava adekvatan dijalog sa širim sektorom, a sam taj dijalog se mora postepeno razvijati i

unapređivati. Postoji opasnost da bez takvih konkretnih i delotvornih mera čitav sektor bude obeshrabren i disfunkcionalan.

92. Zajednice koje su deo aktivnosti neprofitnih organizacija moraće da budu uključene u proces konsultacija i sagledane kao važni akteri u celom procesu.
93. Neefikasna komunikacija između vladinih službi i agencija predstavlja, kako se čini, normu sadašnjeg stanja. Ta tema se snažno nametnula u autorovom istraživanju i očigledno je da postoji samo mali broj formalnih protokola o razmeni informacija.
94. Veoma je malo stvarne međuagencijske međunarodne saradnje, a posledica toga može biti da srpske vlasti moraju da nadziru sektor koji je izolovan i koji funkcioniše na marginama utvrđene najbolje prakse.

Jaz na planu iskoraka ka javnosti

95. Nema dokaza da postoji bilo kakav delotvoran domašaj, tj. iskorak kada je reč o tom sektoru. Neke neprofitne organizacije pružaju pomoć i jačaju svest o samopomoći, ali se čini da je to nekoordinisano i da se ne nazire iz centra.
96. Vladine agencije nisu na odgovarajući način konfigurisane, obučene niti opremljene resursima da bi mogle da adekvatno organizuju i nadziru delotvoran domašaj odnosno iskorak neprofitnih organizacija ka javnosti. Kao što je već rečeno, toliko je malo informacija koje su na raspolaganju na centralnom nivou, a koje se odnose na sam postupak, da to što nema iskoraka ka javnosti ne treba da predstavlja nikakvo iznenađenje.
97. Ovaj ekspert s kratkoročnim angažmanom u Savetu Evrope otkrio je da među predstavnicima neprofitnih organizacija koje je posetio nema dovoljno znanja, što ukazuje na to da se ne može biti siguran da neprofitne organizacije mogu adekvatno da se zaštite od pranja novca ili finansiranja terorizma. U izvesnom smislu, ti pojmovi su delovali nerazumljivo i autor uopšte ne sumnja u to da bi efikasan program nadogradnje znanja kroz iskorak ka javnosti mogao da predstavlja efikasan metod za uzdizanje i razvoj svesti u celom sektoru.
98. Ima sasvim malo ili uopšte nema dokaza da iz centra stižu podaci o zloupotrebama u sektoru. Kako se ne pridaje važnost nadzoru nad sektorom, to nije predstavljalo iznenađenje.
99. Iskustva koja su drugde stečena pokazuju da je iskorak ka javnosti i unapređenje domašaja veoma važno i moćno sredstvo za održavanje poverenja donatora. To posebno važi na planu humanitarnih donacija iz inostranstva kao i u pogledu donatorstva u matičnoj zajednici. Iako je taj drugi vid donatorstva još neuobičajen u Srbiji, ima dokaza da međunarodni partneri postaju sve relevantniji, uz odgovarajući viši stepen poverenja donatora. Autoru su to uverenje još više osnažili predstavnici neprofitnih organizacija koji saraduju s međunarodnim donatorima i od kojih su ti međunarodni donatori tražili da opravdaju troškove rada na projektima. Bilo je to novo iskustvo za većinu neprofitnih organizacija.
100. To što nema delotvornog iskoraka ka javnosti radi širenja vidika predstavlja značajan rizik koji se može negativno odraziti na poverenje donatora i na rast celog sektora.

101. Partnere treba iznova uveriti da neprofitne organizacije s kojima su oni stupili u partnerske odnose neće postati ranjive na pranje novca ili finansiranje terorizma. Ta pitanja su bitna za suštinu poverenja. Delotvoran iskorak ka javnosti predstavlja prirodan nusproizvod regulatornog režima i to je način na koji se može mnogo postići kada je reč o uzdizanju nivoa svesti o kriminalnim aktivnostima i manipulacijama.
102. Pokazalo se da je malo upućenih u osnovna načela poznavanja i praćenja klijenata. Ta načela su od centralnog značaja za svaki program iskoraka ka javnosti i zaštitu neprofitnog sektora od štete koja bi mu mogla biti naneta.
103. To što ne postoje takvi programi samo po sebi je značajan rizik.
104. **Preporuka**

- Nadogradnja rada u vidu iskoraka ka javnosti i snaženja domašaja javnosti treba da predstavlja integralni deo regulisanja rada neprofitnih organizacija. Vodeća agencija koja bude za to određena treba da kreira strategiju te vrste nadogradnje kada je reč o domašaju javnosti i treba da izradi odgovarajući plan na temelju te strategije; taj plan treba da bude proizvod konsultacija s neprofitnim organizacijama i treba ga sprovesti saglasno utvrđenim rizicima i prioritetima.

Jaz na planu uključenosti neprofitnih organizacija

105. Ovo područje se odnosi na razmere u kojima su neprofitne organizacije uključene u proces konsultacija i u kojima se traži da njihovi predstavnici iznesu svoje stavove. Područje o kome je reč odnosi se i na razmere u kojima su predstavnici neprofitnih organizacija motivisani da shvate više i da učestvuju u svemu što može doprineti jačanju i poboljšanju regulatornog procesa.
106. Obezbeđivanje učešća i uključenosti neprofitnih organizacija predstavlja oprobani i očekivani deo konsultativnih okvira u zapadnoevropskim i drugim zemljama u kojima postoji razvijen regulatorni režim.
107. Zanimljivo je primetiti da su predsednici neprofitnih organizacija zauzeli veoma malo mesta na seminaru koji je u Beogradu održan 14. juna 2012. u organizaciji projektnog tima MOLI, kome je prisustvovao autor ove studije zajedno s još jednim ekspertom s kratkoročnim angažmanom. Seminar je bio namenjen upravo delegatima iz neprofitnih organizacija, ali je prisustvo predstavnika tog sektora bilo razočaravajuće.
108. Da bi se obezbedilo delotvorno i reprezentativno učešće neprofitnih organizacija u svim fazama razvoja regulatornog režima, neophodno je obezbediti izvestan stepen promene kulture. Za to je potreban visok stepen energije i posvećenosti.
109. **Preporuka**
 - Celokupna strategija neprofitnog sektora treba da počiva na načelima konsultacija i učešća neprofitnih organizacija. Treba razmotriti mogućnost održavanja redovnih skupova neprofitnih organizacija u stilu konferencija.

Verovatna tipologija pretnji i opasnosti za neprofitni sektor

110. Iako jedan takav spisak nikada ne može biti iscrpan, navešćemo najverovatniju tipologiju posebno izraženih pretnji tom sektoru:

Kriminalni i regulatorni rizici

- **Neprofitne organizacije osnovane u nezakonite svrhe:**
Mada je definicija nezakonite svrhe nužno veoma široka, međunarodno iskustvo, istina retko, ukazuje na to da se može dogoditi da neprofitna organizacija bude osnovana radi stvaranja i korišćenja mogućnosti za postupanje protivno zakonu, na primer za to da se ohrabruje ili glorifikuje terorizam, da se podstiče rasna ili verska mržnja ili da se podstiču druga krivična dela ili kršenje javnog reda. Slično tome, u zemljama u kojima postoje takvi zakoni, bavljenje političkim aktivnostima koje nisu navedene kao ciljevi date organizacije može biti nezakonito.
- **Zakonite neprofitne organizacije koje se koriste kao paravan za kriminalnu delatnost:**

U neprofitne organizacije koje su osnovane u zakonite svrhe mogu se infiltrirati pojedinci s kriminalnim namerama koji, pošto preuzmu izvestan stepen ovlašćenja i steknu određeni uticaj u organizaciji, koriste dobra te organizacije za obavljanje kriminalnim aktivnostima u sopstvenu korist ili u korist drugih lica. Najčešće zloupotrebe takve prirode su krađe, prevare, pranje novca ili negovanje ekstremizma.

- **Neprofitne organizacije kao žrtve kriminala:**
Zakonite neprofitne organizacije mogu i same postati žrtve kriminala. Gubitak finansijskih sredstava ili druge imovine može biti posledica kriminalne aktivnosti uz potonji delimični ili potpuni gubitak sposobnosti da realizuju svoje proklamovane ciljeve. Krajnji gubitnici u takvom scenariju postaju korisnici programa te neprofitne organizacije.
- **Finansijski kriminal na svim nivoima:**
Zbog poverenja koje uživaju neprofitne organizacije, a s obzirom na to da ne postoji delotvorna regulativa, moguće su kriminalne manipulacije finansijama neprofitnih organizacija, počev od zloupotreba prikupljenih fondova, kada se, na primer, zakonito prikupljena sredstva preusmeravaju s proklamovanih ciljeva u neke druge svrhe ili, što je potencijalno opasnije, kada bivaju predmet kratkoročne i dugoročne prevare.
Dugoročna poslovna prevara na delu je onda kada kriminalci postepeno grade poverenje i dobru kreditnu istoriju, pa potom polako prelaze na sve veće porudžbine od snabdevača da bi, kada dobiju izrazito veliku porudžbinu nestali, a tu robu prodali ostvarujući veliki profit.

Kratkoročna poslovna prevara je slična, ali joj ne prethodi uspostavljanje dobre kreditne istorije. Kriminalni profit koji je na taj način ostvaren niži je nego u dugoročnoj prevari.

- Zloupotrebe prilikom prikupljanja sredstava:
To se događa onda kada se prikupljaju sredstva, naizgled u zakonite svrhe, pa se ta sredstva ili ukradu na izvoru ili se koriste za nezakonite svrhe van proklamovanih ciljeva neprofitne organizacije.
- Zloupotreba neprofitne organizacije za kriminalni ekstremizam:
Ekstremizam se uobičajeno uočava u verskom kontekstu, a nezakonit je onda kada se poveže s nekim okvirom koji neguje terorističku aktivnost. S obzirom na poverenje u kome deluju neprofitne organizacije i na nedostatak delotvorne regulative, neprofitne organizacije mogu biti više ili manje lukavo iskorišćene kao platforma za regrutovanje, obuku, opremanje i organizovanje kriminalnih operacija koje mogu obuhvatiti i terorizam.
- Kriminalna zloupotreba ranjivih korisnika:
To se obično uočava u onim scenarijima u kojima se u neprofitne organizacije infiltriraju kriminalci. Oni eksploatišu korisnike koji su posebno ranjivi iz različitih razloga, kao što su poodmaklo životno doba, umna zaostalost ili je pak samo reč o deci. Takvi korisnici mogu biti žrtve finansijskog kriminala ili seksualnog zlostavljanja.
- Zloupotreba u terorističke svrhe, finansiranje i pretnje po nacionalnu bezbednost:
Iako se nalaze na ekstremnom kraju dijapazona kriminalnih radnji, ti scenariji podrazumevaju čvrstu rešenost pojedinaca-ekstremista da iskoriste svaku mogućnost koju im neprofitne organizacije pružaju da planiraju ili izvrše teroristička dela, što može obuhvatiti i primenu oružja za masovno uništenje.
- Negovanje ekstremizma:
To se obično može uočiti u onim aktivnostima koje podržavaju ili za koje se čini da podržavaju, odobravaju ili podstiču terorističku aktivnost ili ideologiju. Dostupnost ekstremističkih knjiga i literature koja promoviše terorističku ideologiju i finansiranje ili osnivanje logora za obuku ili škola u kojima se izlažu terorističke ideje i ciljevi jesu oni primeri koji su uočeni na međunarodnom planu.

Tipologija finansijskog kriminala

- Neprofitne organizacije mogu biti korišćene za prikupljanje, prenos, skladištenje i upotrebu novčanih sredstava:

Neprofitne organizacije su zahvaljujući svojoj strukturi i načinu rada u prilici da obavljaju takve aktivnosti, a da pritom ne izazovu sumnju. Bez delotvorne regulative, ta novčana sredstva mogu biti ukradena, mogu biti predmet prevara ili na neki drugi način preusmerena u nezakonite svrhe.

- Nezakonito prikupljanje sredstava ili „skidanje kajmaka” prilikom zakonitog sakupljanja sredstava:
Prikupljanje sredstava se može odvijati i ako za njega ne postoji odgovarajuće ovlašćenje ili odobrenje direktora neprofitne organizacije i na taj način se prikupljena sredstva odvajaju od zakonitih finansijskih sredstava. Ako je reč o „skidanju kajmaka”, tada se zakonito prikupljena sredstva prebacuju ili preusmeravaju u neovlašćene i potencijalno kriminalne svrhe.
- Zloupotreba sredstava ili objekata kojima raspolaže neprofitna organizacija:
Aktiva koju poseduje neprofitna organizacija u vidu gotovine, nepokretne imovine, drugih dobara, opreme ili ljudskih resursa može se koristiti u svrhe koje nisu obuhvaćene proklamovanim ciljevima te organizacije. To može obuhvatiti kriminalne svrhe, tako što, na primer, imovina organizacije može biti korišćena za skladištenje oružja ili druge vojne opreme pod plaštom zakonitog delovanja. Slično tome, škole ili centri za obuku mogu biti korišćeni za negovanje ekstremizma ili za obuku terorista.
- Međunarodni prenos sredstava posle koga se povlače gotovinska sredstva (krajnja primena finansijskih sredstava):
Neprofitne organizacije koje imaju međunarodne interese ili partnerstva i koje dobijaju ili dodeljuju finansijska sredstva primenom utvrđenih međunarodnih procedura za prenos gotovinskih sredstava mogu doći u situaciju da u tom prenosu izgube novac ili da se novac povuče sa željene destinacije. To je uočeno tamo gde neprofitne organizacije rade sa inostranstvom ostvarujući konkretne transfere, jer se dešavalo da budu žrtve gubitka usled toga što kriminalci koji „operišu” u inostranstvu ili u okruženjima u kojima postoji slab ili nikakav regulatorni nadzor ukradu ta gotovinska sredstva.
- Kriminal pod plaštom humanitarne pomoći:
Uočeno je da se u situacijama krize ili elementarnih nepogoda u kojima je potrebno hitno dostaviti novčana sredstva i robu velikom brzinom i u velikim razmerama snižava uobičajeni nivo regulisanja i nadzora. To omogućuje kriminalnim elementima da se umešaju i preuzmu gotovinska sredstva ili robu namenjenu za humanitarne svrhe.
- Lažni primaoci ili korisnici:
To se događa onda kada se izmisle u prevarne ili druge kriminalne svrhe lažni primaoci ili korisnici koji deluju kao da su u potpunosti u skladu s proklamovanim ciljevima neprofitne organizacije.

Zbog čega su neprofitne organizacije ranjive na zloupotrebe?

111. Neprofitne organizacije su jedinstveno pozicionirane da poseduju određene ranjivosti usled kojih kriminalna eksploatacija postaje verovatnija. Takve mogućnosti se znatno pojačavaju onda kada država nema dovoljan uvid u

veličinu, razmere i obim sektora i kada postoje manjkavosti ili jazovi u načinu na koji se taj sektor uređuje.

112. Razlozi takvih ranjivosti su, po opštem uverenju međunarodne zajednice, sledeći:

- Neprofitne organizacije uživaju visok stepen poverenja;
- Raznovrsne su po svojoj prirodi;
- Lako ih je osnovati;
- Mogu zavisiti od jednog ili dvoje pojedinaca koji u njima imaju ključnu ulogu bez ikakvog nadzora;
- Predstavljaju moćno sredstvo za okupljanje ljudi – pojedinaca i grupa;
- Nemaju komercijalnog iskustva;
- Ne postoji podela dužnosti;
- Veliki obim gotovinskih transakcija;
- Unutrašnja kontrola može predstavljati veliko breme za volontere;
- Mogu biti prisutne na globalnom planu; često u područjima u kojima vladaju sukobi;
- Aktivne su u inostranstvu, pa je teško proveriti krajnju primenu novčanih sredstava;
- Mogu preneti sredstva nekoj drugoj organizaciji, umesto da same direktno pruže uslugu;
- U drugim delovima sveta postoje veoma različiti propisi, a ukupni nivo regulisanja je često znatno niži;
- Predmet su različitih nivoa procena i razmena.

Pretnje za neprofitni sektor u Srbiji

113. U ovoj studiji izvode se neki preliminarni i značajni zaključci o postojećim pretnjama, ranjivosti, riziku i posledicama svega toga po neprofitni sektor u Srbiji. Primarna strateška pitanja koja prethode svakoj proceni ogledaju se u tome što se o tom sektoru zna veoma malo i što on gotovo uopšte nije regulisan. Ta dalekosežna pitanja mogu se izdeliti na različite uže oblasti zabrinutosti, ali je primarna preporuka cele ove studije da se tim dvema temama treba prvenstveno pozabaviti, jer njihova kombinacija sama po sebi predstavlja najveće rizike.

114. Bez boljeg poznavanja i razumevanja tog sektora i formiranja i određivanja ovlašćene vodeće agencije koja će ga urediti, sledeće pretnje ne mogu biti ublažene:

- Kriminal na svim nivoima što će obuhvatiti
- Finansijski kriminal, uključujući pranje novca, izbegavanje plaćanja poreza, krađe i prevare;
- Terorizam koji će obuhvatiti
- Finansiranje terorizma, obuku, kupovinu i distribuciju oružja, regrutovanje i ekstremizam.

Ranjivosti u Srbiji

115. Osnovna ranjivost u Srbiji ogleda se u tome što se veoma malo zna o celom tom sektoru i što je slaba regulativa koja se odnosi na registraciju neprofitnih organizacija i evidentiranje svih potonjih podataka. Kako je ovom studijom utvrđeno, postoje samo veoma ograničeni podaci i uopšte se ne registruju organizacije iz grupe sa najvećim rizikom – verske organizacije.
116. Ne postoji vodeća agencija koja bi imala ovlašćenje da uredi taj sektor. Sem etabliranih državnih organa, kao što su policija, poreska uprava, finansijska policija i slično, na delu je gotovo potpuni nedostatak regulatorne aktivnosti u neprofitnom sektoru.
117. Samim tim se ne čuvaju, niti se razmenjuju podaci, statistički pregledi i obaveštajni podaci. Postoji suštinski jaz na planu komunikacije i interoperabilnosti državnih resora i agencija i, jednostavno rečeno, retko se dešava, ako se uopšte dešava, da se razmenjuju vredne informacije o aktivnostima unutar neprofitnog sektora.
118. Mada Agencija za poslovne registre prednjači u registrovanju udruženja, što, po definiciji, obuhvata i neprofitne organizacije, prag registracije je veoma nizak i veoma malo podataka se evidentira. Ključno važni podaci, kao što su verifikovani podaci o ličnostima koje su odgovorne za upravljanje neprofitnim organizacijama, o ciljevima i obimu aktivnosti, kao i rezultatima njihovog rada jednostavno nedostaju.
119. Veoma je lako registrovati neprofitnu organizaciju i ne obavljaju se nikakve dodatne provere niti se aktiviraju neki zaštitni mehanizmi. Kada je registrovana, neprofitna organizacija dalje ne uživa nikakvu delotvornu podršku države, niti bilo koje druge organizacije koja bi joj mogla pomoći da efikasnije upravlja svojim aktivnostima, a ne postoji ni bilo kakva strategija ili program koji bi omogućili širenje vidika i iskorak ka javnosti.
120. Ceo sektor je usled svega toga veoma ranjiv na širu kriminalnu eksploataciju, i u pogledu finansiranja terorizma i terorističkih aktivnosti i u pogledu pranja novca. U studiji je utvrđeno da postoji 58 unosa podataka u Agenciji za poslovne registre, na spisku za predstavništva stranih organizacija, ali se gotovo ništa ne zna o razmerama u kojima te neprofitne organizacije u Srbiji imaju ciljeve i aktivnost u inostranstvu, niti o razmerama u kojima one mogu biti posebno podložne terorističkoj eksploataciji.
121. U dokumentu o nacionalnoj proceni rizika u Srbiji već je identifikovano da izbegavanje plaćanja poreza predstavlja važno pitanje u Srbiji i da tu može postojati posebna ranjivost, zato što je Srbija zemlja koja se oslanja na gotovinske transakcije, jer se oko 30 posto svih transakcija odvija upravo na taj način. Posledica oslanjanja na gotovinske transakcije i ranjivosti nereguliranih neprofitnih organizacija u gotovinskom okruženju jeste posebno veliki rizik.
122. Razmere i domet verskih organizacija u Srbiji nisu opštepoznati, zato što su te grupe izuzete od obaveze registracije pri javnoj agenciji. Zato nije sasvim jasno koliki je stepen ranjivosti tog tipa neprofitnih organizacija, ali se sa stanovišta međunarodno prihvaćene kategorizacije ranjivosti na terorističku manipulaciju

one moraju smatrati visoko ranjivima. Nije, na primer, poznato u kojim zemljama van Srbije neprofitne organizacije deluju ili s kojima održavaju odnose.

123. Ne postoje univerzalno priznati kriterijumi za procenu i utvrđivanje rizika u određenim zemljama ili regionima, ali one koje mogu predstavljati veći rizik mogu da obuhvate sledeće:

- Zemlje koje su podvrgnute sankcijama ili embargu;
- Zemlje koje su pouzdani izvori identifikovali kao one zemlje u kojima ne postoji odgovarajuća regulativa protiv PN/FT;
- Regioni za koje je poznato da u njima deluju terorističke organizacije;
- Regioni koji su identifikovani kao oni u kojima postoje znatni nivoi kriminalne aktivnosti ili slaba infrastruktura.

Ukupna procena rizika

124. Generalni zaključak ove studije jeste da u Srbiji postoji vrlo veliki rizik u smislu aktivnosti neprofitnih organizacija. Razlog je u tome što je tako malo poznato o celom tom sektoru i što on gotovo uopšte nije regulisan. Iako je ovo analiza visokog nivoa rizika, detaljna i konkretna analiza pojedinačnih pitanja u vezi s pranjem novca i finansiranjem terorizma može biti sprovedena tek onda kada budu utvrđeni i uvedeni osnovne mere za otklanjanje postojećih nedostataka.

125. Studija sugeriše da ova analiza pretnji može biti dodatno osnažena ako se dostavi relevantnim organima, na primer USPN ili organima reda, da bi je potkrepili sopstvenim podacima i analizom opasnosti i pretnji.

Posledice

126. Posledice kriminalne zloupotrebe neprofitnih organizacija, kako god da je ta zloupotreba prikrivena, uvek su veoma ozbiljne. Mogu se kretati u dijapazonu od lokalizovane štete, kao što je nemogućnost neke neprofitne organizacije da ostvari svoje ciljeve i postigne odgovarajuće rezultate, do štete koja može biti naneta poverenju u državu. Nepostojanje delotvornog regulatornog režima uvek će privlačiti kriminalce koji žele da iskoriste slabosti i ostvare zaradu, kao i teroriste koji žele da prošire svoje članstvo i da iskoriste svaku raspoloživu kriminalnu mogućnost.

127. Opet, na visokom nivou, nedostatak delotvornog regulisanja u kombinaciji s nepoznavanjem sektora verovatno će dovesti do toga da kriminalna eksploatacija neprofitnih organizacija prođe neopaženo.

128. U međunarodnoj zajednici postoji opšta saglasnost kada je reč o potrebi da neprofitne organizacije deluju u okruženju poverenja. Podrivanje poverenja u taj sektor nanosi izuzetnu štetu i ima brojne posledice, počev od nesposobnosti da se uspostave delotvorna partnerstva i da se ostvare proklamovani ciljevi, pa sve do potpunog kolapsa u okruženju neprofitnih organizacija i kraha međunarodnog poverenja u sposobnost države da ostvari samoregulaciju.

Izrada plana za iskorak ka javnosti radi zaštite sektora od zloupotreba u pogledu finansiranja terorizma i pranja novca

Prva načela

129. Iskorak ka javnosti mora predstavljati krajnji cilj programa koji sadrži sledeće elemente:
- Identifikacija baze neprofitne organizacije kojoj plan treba da služi. To će obuhvatiti tipologiju, geografsku lokaciju i ciljeve organizacije
 - Analiza postojećeg stanja, aktuelne prakse i nivoa svesti neprofitne organizacije o pitanjima FT/PN
 - Razvoj strateških ciljeva programa iskoraka ka javnosti i identifikacija sredstava koja će biti korišćena da bi se taj program sproveo u delo. Ta sredstva će morati da budu na odgovarajući način rangirana kako bi se utvrdili prioriteti
 - Razvoj detaljnog programa usluga koje treba pružiti, identifikacija potreba za obukom ljudstva kako bi se program mogao sprovesti
 - Obuka ljudstva koje pruža određenu uslugu
 - Izrada programa koji će se redovno podvrgavati revidiranju i ažuriranju i biće neposredno povezan sa ispunjenjem rokova
 - Marketing i primena programa iskoraka ka javnosti
 - Preispitivanje i ocena programa
 - Identifikacija najbolje prakse i uvrštavanje te prakse u sačinjeni plan
130. Prvu fazu plana predstavlja postizanje razumevanja dijapazona rada neprofitnih organizacija, poznavanje njihove tipologije i odgovarajućih ciljeva. Plan će morati da se stratifikuje, kako bi se postigao maksimalni uticaj i kako bi se obezbedilo da se rezultati ne razvodne usled preteranog zahvatanja "u širinu". Bez sveobuhvatnog razumevanja osnove neprofitnog sektora, planovi za iskorak ka javnosti po svoj prilici ne mogu imati ozbiljan i trajan uticaj.
131. Naredna faza podrazumeva analizu postojeće situacije u pogledu dubine razumevanja neprofitnih organizacija problematike PN/FT. Verovatno će moći da se konstatuje postojanje izvesnog dijapazona nivoa svesti, u zavisnosti od tipa neprofitne organizacije i njenih ciljeva. Plan treba da bude u dovoljnoj meri fleksibilan da se može prilagoditi različitim nivoima poznavanja tih pitanja pa će zato biti potrebno da se analiza sprovede unapred, kako bi se to moglo delotvorno planirati.
132. Treba jasno saopštiti šta želimo da bude ostvareno. Da li će program biti usmeren ka uzdizanju nivoa svesti o pitanjima, ili će ići u dubinu, ka dubljem poimanju onoga što treba uraditi da bi se neprofitne organizacije na optimalan

način zaštite? Ovo će verovatno zavisiti od sredstava kojima se raspolaže pa zato valja utvrditi i prioritete i razmotriti praktične rokove.

133. S obzirom na imperativ koji predstavljaju sredstva kojima se raspolaže i prodor u sam sektor, za program iskoraka ka javnosti potrebno je brižljivo promišljanje i planiranje. Treba identifikovati šta se želi ostvariti planom i postaviti sve to u odgovarajući format. Treba razmisliti i o načinu ostvarenja ciljeva. Da li će program realizovati na terenu neki tim pojedinaca, ili će se to raditi pomoću paketa za učenje na daljinu uz odgovarajuću podršku koja će potom uslediti?
134. Potrebno je izvršiti odabir i obuku ljudstva da bi se program realizovao. Odabrano ljudstvo će morati da bude podvrgnuto analizi potreba obuke pre no što se stvarno pristupi obuci za potrebe programa iskoraka ka javnosti. Biće potrebno da se donesu odluke o rokovima i da se analizira šta treba da bude postignuto i kome je to namenjeno. Program treba objaviti i revidirati ga, u zavisnosti od potreba.
135. Kada se jednom postigne dogovor o tom planu, treba ga na odgovarajući način oglasiti u celom sektoru. U utvrđenom trenutku biće potrebno da se plan preispita i da se na odgovarajući način evaluira. Treba razmisliti o tome ko će biti odgovoran za taj proces preispitivanja.
136. Treba tražiti povratne informacije od neprofitnih organizacija kako bi se identifikovala najbolja praksa koju potom treba objaviti i inkorporirati u program koji se redovno preispituje i ažurira.

Šta treba postići?

Pranje novca

137. Plan iskoraka ka javnosti mora sadržati radnu definiciju i razumevanje toga šta tačno predstavlja pranje novca i na koji način ono praktično može da se odrazi na neprofitne organizacije. Direktori organizacije treba da budu obavešteni o tome kako mogu preduzeti razumne korake da bi sprečili da njihova organizacija bude iskorišćena u svrhe pranja novca i šta je to što treba da urade ako imaju izvesne sumnje. Pranje novca se obično ispoljava kroz prijem novčanih sredstava koja se potom isplaćuju različitim ljudima u različitim oblicima i, moguće je, različitim valutama.
138. Treba pozvati neprofitne organizacije da ocene sopstveni nivo rizika i da usvoje odgovarajuće procedure protiv pranja novca, koje će, na primer, obuhvatiti sledeće:
- Provera donatora kroz mere i radnje poznavanja i praćenja, uzimajući u obzir takve činioce kao što je veličina donacije, izvor novčanih sredstava i lokacija donatora
 - Dalje provere radi verifikacije onda kada se smatra da donator predstavlja veliki rizik
 - Obezbeđivanje da ljudstvo zna kako da prepozna signale upozorenja na moguće PN
 - Robusni metodi za evidentiranje i dokumentovanje donacija i bespovratnih zajmova; i
 - Protokoli za nadzor i praćenje delotvornosti procedura za sprečavanje PN.
139. Ljudstvo neprofitnih organizacija treba da razume kako da uoči signale PN i zato mu valja skrenuti pažnju na primere poput ovih:
- Velike neočekivane donacije nepoznatih pojedinaca, organizacija i drugih izvora koji su za direktore novina
 - Donacije uslovljene time da određeni pojedinci ili organizacije, koji inače nisu upoznati sa datom neprofitnom organizacijom, budu angažovani da obave neke poslove
 - Novac se nudi u vidu zajma za određeni vremenski period posle koga ga treba vratiti ili poslati negde drugde. U ovakvim situacijama je tipično da neprofitnoj organizaciji bude dozvoljeno da zadrži kamatu ili neki drugi iznos u zamenu za pristanak da učestvuje u celom aranžmanu
 - Slični "kreditni" aranžmani u kojima novac dobija neprofitna organizacija u stranoj valuti ali treba da ga vrati u nekoj drugoj valuti
 - Neočekivani ili neobrazloženi zahtevi da se vrati puni iznos ili jedan deo donacije
 - Zahtevi za pomoć u naplati velikih novčanih iznosa, gde se neprofitnoj organizaciji nudi izvestan procenat tog iznosa koji bude naplaćen. Od neprofitne organizacije može biti zatraženo da dostavi osnovne podatke o svom računu ili

da dopusti donatoru da iskoristi njeno ime u prepisci pod izgovorom da je sve to deo procesa naplate

- Netražene ponude kratkoročnih zajmova u vidu velikih novčanih iznosa koji treba da budu vraćeni čekom ili bankovnim transferom, po mogućstvu u drugoj valuti
- Molba da se dopusti da neka transakcija pređe preko bankovnog računa neprofitne organizacije; i
- Ponuda robe ili usluga koji deluju veoma skupo, neobično ili podrazumevaju visoke administrativne ili druge troškove.

Poznavanje i praćenje klijenata i načela “upoznaj svog ...”

140. Načela poznavanja i praćenja klijenata treba da budu obuhvaćena planom iskoraka ka javnosti. Jednostavnije rečeno, to zahteva da direktori neprofitnih organizacija shvate odakle potiču novčana sredstva koja dobijaju, kako će se ta sredstva primeniti za ostvarenja ciljeva neprofitnih organizacija i ko će biti uključen u pružanje usluga tih organizacija.
141. Načela “upoznaj svog” su široko prihvaćena u finansijskom sektoru i podjednako se primenjuju i na menadžment neprofitnih organizacija. Postoje tri takva načela::
- Upoznaj svog donatora
 - Upoznaj svoje korisnike
 - Upoznaj svog partnera
142. Biće potrebno da se preduzmu razumni koraci kako bi se obezbedilo da direktori neprofitnih organizacija:
- Identifikuju - znaju s kim vi poslujete
 - Verifikuju - gde god je to razumno opravdano i gde god postoji veliki rizik, treba izvršiti proveru identiteta
 - Upoznaju poslovanje organizacije ili pojedinca i mogu biti sigurni da je primereno da data neprofitna organizacija posluje s tom organizacijom ili pojedincem
 - Poznaju svoje konkretno poslovanje i imaju poverenja u to da će njihova neprofitna organizacija ostvariti tražene ciljeve; i
 - Nastoje da uoče sve neuobičajene ili sumnjive aktivnosti, ponašanja ili zahteve.

Finansiranje terorizma

148. Slično, kao i kada je reč o pranju novca, tako neprofitne organizacije moraju dobiti prihvatljivu definiciju finansiranja terorizma i načela koja je okružuju. Jednostavnije rečeno, tu se radi o prikupljanju, prenošenju, čuvanju i korišćenju finansijskih sredstava u terorističke svrhe. Već je dokazano da postoje veze između pranja ovca i finansiranja terorizma.

149. Plaz za iskorak ka javnosti treba da sadrži detalje i primere o tome kakve sve oblike može poprimiti zloupotreba neprofitnih organizacija u terorističke svrhe:
- Prikupljanje sredstava u ime organizacije. Potom se ta novčana sredstva preusmeravaju i koriste u kriminalne i terorističke svrhe. To se može dogoditi i bez znanja date organizacije
 - Osnivanje i registrovanje neprofitne organizacije radi obezbeđivanja paravana za kanalisanje sredstava radi ostvarenja terorističkih ciljeva, bilo direktno, bilo indirektno
 - Kada se sredstva prebacuju s jednog mesta na drugo, ili se to čini u različitim oblicima, na primer preko međunarodnih valutnih ili gotovinskih transfera, posebno kada se to čini u inostranstvu, gde je moguće da se ta sredstva preusmere pre no što stignu do onih primalaca kojima su prvobitno bila namenjena
 - Neprofitna organizacija se može koristiti za pranje novca
 - Gotovinska sredstva se mogu transportovati na način koji deluje zakonito pod imenom neprofitne organizacije i njene aktivnosti, pa je onda manja verovatnoća da će neko dovesti u pitanje ili osporiti takav prenos gotovinskih sredstava; ili
 - Primaoci novčanih sredstava neprofitne organizacije, bilo da su to partneri ili pojedinci, mogu zloupotrebiti sredstva koja su im data i iskoristiti ih u terorističke svrhe.
150. Svi ovi rizici će se povećati ukoliko je slaba finansijska kontrola, ukoliko su slabe mere poznavanja i praćenja klijenata i ukoliko je slab nadzor i praćenje.
151. Program iskoraka ka javnosti treba osnažiti kroz interaktivnu diskusiju svih učesnika uz primenu studija odnosno analiza slučaja i vežbi. Zaključci do kojih se dođe kroz takvu diskusiju treba da budu sabrani na jednom mestu i potom naširoko publikovani u celom sektoru.

Zaključak

152. Veoma je teško naći podatke o celovitoj slici neprofitnog sektora u Srbiji. Obim i razmere sektora opiru se analizi zbog kratkoće i svedenosti raspoloživih informacija. Verske grupacije koje su, na međunarodnom planu, poznate kao one koje spadaju u kategoriju grupa sa najvišim rizikom, izuzete su od obaveze registrovanja u Agenciji za poslovne registre i o njima postoje samo fragmentarne informacije na drugim mestima.
153. Podaci koji se čuvaju o domaćim i stranim neprofitnim organizacijama veoma su kratki i potencijalno nepouzdana, s obzirom na činjenicu da nema efektivne provere niti intervencije agencije. Ovo ni u kom slučaju ne treba shvatiti kao neku vrstu prebacivanja krivice na Agenciju. Zakon o udruženjima je tu do tančina poštovan. Međutim, da bi se sprovela bilo kakva tačna i sadržajna analiza sektora mora se poznavati znatno više informacija i podataka o razmerama i bližem određenju delatnosti neprofitnih organizacija.
154. Da bi se taj jaz otklonio biće potrebno da se donese zakon kojim će se odrediti vodeća agencija i kojim će se znatno proširiti zahtevi koji se u pogledu registrovanja i podnošenja izveštaja postavljaju svim neprofitnim organizacijama (uključujući i verske organizacije).
155. Slika čiji se obrisi naziru na osnovu onoga što je dosad poznato o ovom sektoru ukazuje na to da postoji mnogo (do 19.000) domaćih neprofitnih organizacija i nekoliko (58) predstavništava stranih udruženja, koje su, kako se čini, male po razmerama i obimu delatnosti (veće organizacije imaju budžet od oko 100.000 evra), ali postoji malo regulatorne infrastrukture i umrežavanja. Treba uraditi mnogo toga da bi se stvorila jedna kohezivna osnova neprofitnog sektora sa vodećom vladinom agencijom koja će delovati kao regulator i savetnik, snoseći pritom odgovornost za kreativni i plodonosan program iskoraka ka javnosti.
156. S obzirom na teškoće koje iskrsavaju prilikom procene istinskih razmera i obima delatnosti sektora, rizici u vezi sa finansiranjem terorizma i pranjem novca moraju se oceniti kao veliki, posebno ako se ima na umu činjenica da verska udruženja posluju neregistrovana i potpuno neuređena. Nema neposrednih dokaza koji bi implicirali bilo koji deo sektora, ali se veća sigurnost u tom pogledu može postići samo zahvaljujući većoj transparentnosti.
157. Odsustvo vodeće agencije koje bi snosila bilo kakvu odgovornost za ceo sektor predstavlja glavnu prepreku za ostvarivanje regulatorne promene. Odgovornosti su fragmentarne i mnogi vladini resori nose po delić odgovornosti, a nema sklonosti da se informacije razmenjuju i da ih jedni drugima prenose.
158. Čini se da je potrebna promena kulture koja bi za posledicu imala veću koheziju sektora i opšte pooštavanje sektorske politike i pravila koja vladaju prilikom osnivanja neprofitne organizacije i potonjih operativnih protokola. Činjenica da postoje prividno registrovane neprofitne organizacije koje deluju na margini i za koje nema očiglednog mesta u delatnosti sektora niti su one u mogućnosti da

sklapaju ugovore sa drugima dokaz je upravo ove teze. Sem ukoliko ne postoje *prima facie* dokazi krivičnog prestupa ili izbegavanja plaćanja poreza u kojima postojeće agencije imaju ovlašćenje da intervenišu, ne postoji nijedna zasebna struktura koja bi mogla da obezbedi konzistentnost i pouzdanost sektora.

159. U okruženju u kome se neprestano uvećavaju dimenzije međunarodnog partnerstva, treba raditi na tome da se osigura da poverenje potencijalnih partnera u neprofitni sektor u Srbiji ostane na visokom nivou.
160. Veliki deo toga može se ostvariti uvođenjem jedinstvenog regulatornog okvira sa uverljivim programom iskoraka ka javnosti koji će povezati iskustva neprofitnog sektora i ponuditi svojevrsnu zaštitnu mrežu kada stvari krenu po zlu, što se neminovno mora dogoditi u nekom trenutku.
161. U neprofitnom sektoru poverenje se teško stiče, ali se lako gubi.

Spisak preporuka

1. Pojačanim evidentiranjem neprofitnih organizacija treba da se bavi jedna agencija, a ona treba da obuhvati i verska udruženja.
2. Neprofitne organizacije treba da budu u obavezu da podnose godišnji izveštaj o svome radu i da budu odgovorne za način trošenja budžeta. To izveštavanje treba da bude transparentno i da podleže reviziji.
3. Sve informacije o neprofitnim organizacijama, godišnjem prihodu i budžetu treba da budu javno dostupne na internetu.
4. Treba utvrditi postupak izveštavanja o sumnjivoj aktivnosti, a neprofitnim organizacijama poveriti da budu te koje su dužne da identifikuju i prijave, u skladu sa jasno definisanim protokolima, svaku sumnjivu aktivnost koja se dogodi ili koja im privuče pažnju. Ti podaci će se čuvati na centralnom nivou, za šta će biti zadužena vodeća agencija i oni će biti korišćeni kod izrade buduće poslovne politike i planova za iskorak ka javnosti.
5. Treba izraditi i doneti zakon koji će omogućiti kompletnu registraciju kod jedne vladine agencije svih neprofitnih organizacija, koje treba da obuhvate i verske organizacije.
6. Treba izraditi i doneti zakon koji će na jednom mestu sažeti sva regulatorna ovlašćenja, uključujući tu i ovlašćenje za pristup i inspekciju finansijskih transakcija i poslova. Zakonom takođe treba da bude propisana obaveza podnošenja godišnjih izveštaja vodećoj agenciji o računima kao i godišnjeg izveštaja o radu neprofitne organizacije.
7. Treba preispitati zakonske propise o razmeni informacija u svetlosti potrebe za pojačanom transparentnošću i razmenom informacija između vladinih resora.
8. Treba da postoji jedna vodeća vladina agencija koja će biti određena za nadzor i regulisanje rada celokupnog neprofitnog sektora.
9. Iskorak ka javnosti treba da bude sastavni deo regulisanja neprofitnih organizacija. Određena vodeća vladina agencija treba da izradi strategiju domašaja i potonji plan koji treba da bude plod konsultacija sa neprofitnim organizacijama i donet u skladu sa prepoznatim rizikom i prioritetima.
10. Celokupna strategija neprofitnog sektora treba da počiva na načelima konsultacija i učešća svih neprofitnih organizacija. Takođe treba razmotriti mogućnost održavanja redovnih skupova neprofitnih organizacija u stilu konferencije.