

Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe



RIZICI OD ZLOUPOTREBE NEPROFITNIH ORGANIZACIJA ZA PRANJE NOVCA I FINANSIRANJE TERORIZMA U SRBIJI

Funded
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

**Projekat za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma
MOLI Srbija**

Izdavač
Savet Evrope
Kancelarija u Beogradu
Španskih boraca 3, 11070 Beograd
www.coe.org.rs

© Savet Evrope, 2013.

Štampanje ove publikacije finansijski je podržala Evropska unija u okviru Projekta za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji (MOLI Srbija).

Izneta mišljenja se ne moraju nužno slagati sa zvaničnim stavovima Evropske unije i/ili Saveta Evrope.

Naslov originala

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

Autor

Anthony Grahame Barker

Prevod

Alpha Team One

Lektura i korektura

Bojan Cimbaljević

Dizajn, priprema, i štampa

MAŠINA1973, Beograd

Tiraž

120 primeraka

ISBN 978-86-84437-66-4

Sva prava zadržana. Ni jedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan niti prenet u bilo kom obliku ni bilo kakvim sredstvima, elektronskim (CD-ROM, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje i bilo kakav sistem za skladištenje podataka ili njihovo prenošenje bez prethodne pismene dozvole Saveta Evrope (Direktorat za komunikacije).

Za dodatne informacije obratite se na adresu:

Jedinica za saradnju u borbi protiv ekonomskog kriminala
Odeljenje za informaciono društvo i borbu protiv kriminala
DG I - Ljudska prava i vladavina prava
Savet Evrope

Email: contact.econcrime@coe.int

Internet: www.coe.int/corruption

**RIZICI OD ZLOUPOTREBE
NEPROFITNIH ORGANIZACIJA ZA
PRANJE NOVCA I FINANSIRANJE
TERORIZMA U SRBIJI**

**Autor studije:
stručnjak Saveta Evrope Anthony Grahame Barker**

April 2013

Predgovor

Terorizam i organizovani kriminal krše ljudska prava i potkopavaju vladavinu prava, i mogu da predstavljaju opasnost za stabilnost nacionalnih privreda. Kriminalci koriste izuzetno složene i usavršene načine za prikriivanje nezakonito stečenih sredstava, prenose ih preko granica i unose ih u legalne privredne tokove. Nefitne organizacije mogu da budu posebno ranjive na takve zloupotrebe zbog svojih organizacionih osobina, statusa i prekograničnih veza.

Ova istraživačka studija izrađena je u okviru Projekta za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji (MOLI Serbia), zajedničkog projekta Saveta Evrope i Evropske unije vrednog 2,2 miliona evra i sprovedenog u periodu od 2010. do 2014. godine.

Cilj projekta MOLI Srbija je jačanje zakonodavnog i institucionalnog okvira za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji koji se zasniva na pristupu procene rizika u cilju prepoznavanja pretnji i razvijanja protivmera na sektorskom i nacionalnom nivou.

Ova studija predstavlja jedan od rezultata ovih napora. Ona nudi pregled regulatornog okvira za nefitne organizacije u Srbiji, ukazuje na osobine koje mogu da dovedu takve organizacije u opasnost da budu zloupotrebene za pranje novca i finansiranje terorizma, i predlaže mapu puta institucionalnih i zakonodavnih mera usmerenih ka korisnicima, koje su zasnovane na međunarodnim dobrim praksama. Među njima se nalaze mere transparentnosti i preporuka da bi nefitne organizacije trebalo da obaveste nadležne organe o sumnjivim aktivnostima prema jasnim smernicama koje propisuje glavni regulatorni organ.

Zahvalan sam ekspertu Saveta Evrope g. Antoniju Grejama Barkeru (Anthony Grahame Barker) koji je obavio ovo istraživanje. Zahvaljujem srpskim partnerima iz Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova, Bezbednosno-informativne agencije, Agencije za privredne registre, Poreske uprave, Centra za razvoj nefitnog sektora i Kancelarije za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama.

Siguran sam da će studija biti od koristi svima koji su aktivni u organizacijama civilnog društva i brojnim profesionalcima i zakonodavnim organima u Srbiji i regionu.



Ivan Koedjick (Ivan Koedjickov)

Načelnik Odeljenja za borbu protiv kriminala
Savet Evrope

Sadržaj

Analitički rezime	9
Uvod	12
Prikaz literature o rizicima od pranja novca i finansiranja terorizma (PN i FT) u sektoru neprofitnih organizacija	14
Metodologija analize praznina u neprofitnom sektoru	17
Pristup i dostupnost informacija o neprofitnim organizacijama i neprofitnom sektoru	21
Nadzor, provere i ispitivanja	23
Svest o problemu u neprofitnom sektoru	24
Procena rizika i analiza opasnosti	26
Praznine na planu informacija	26
Verovatna tipologija pretnji i opasnosti za neprofitni sektor	31
Zbog čega su neprofitne organizacije ranjive na zloupotrebe?	34
Pretnje za neprofitni sektor u Srbiji	35
Ranjivosti u Srbiji	35
Ukupna procena rizika	36
Posledice	36
Izrada plana za iskorak prema sektoru radi zaštite sektora od zloupotreba u pogledu finansiranja terorizma i pranja novca	37
Prva načela	37
Šta treba postići?	38
Zaključak	41
Spisak preporuka	43

Analitički rezime

- 1.** Ovu studiju je naručio Savet Evrope u okviru projekta protiv pranja novca u Srbiji (MOLI) radi savetovanja o rizicima od zloupotreba do kojih bi moglo doći u neprofitnom sektoru u Srbiji s namerom pranja novca i finansiranja terorizma. Studija sadrži procenu i preporuke o tome kako smanjiti ili ukloniti ranjivosti, jednu ili više njih, tako da kako bi se rizici od finansiranja terorizma i pranja novca svedu na najmanju moguću meru, uzimajući u obzir sva eventualna zakonodavna pitanja na koja bi trebalo naći odgovor kako bi se taj cilj ostvarilo.
- 2.** Dosta toga je jasnije nakon objavljivanja preporuka Organizacije za kontrolu i sprečavanje pranja novca (FATF) u pogledu uočavanja ranjivosti neprofitnog sektora, a o tome postoji opsežna literatura. Identifikovani su primeri najbolje prakse kako bi se utvrdio čitav niz mera koje će mnogo bolje ospobiti neprofitne organizacije da se čuvaju od kriminalne zloupotrebe.
- 3.** Ustanovljeno je da je najbolja strategija za zaštitu neprofitnih organizacija uspostavljanje odnosa između snažnog regulatornog tela koje temeljno razume obim, razmere i rad neprofitnog sektora i jednog svesnog i budnog neprofitnog sektora koji sam obavlja sopstvenu procenu rizika, postupajući po razmotrenim savetima i srazmerno se postavlja prema svim pitanjima.
- 4.** U ovoj studiji, prikupljeni su potrebni podaci o neprofitnom sektoru u Srbiji kako bi se utvrdila njegova struktura i sagledale njegove karakteristike sa stanovišta rizika od pranja novca i finansiranja terorizma.
- 5.** Agencija za privredne registre je nadležno telo za registraciju udruženja prema zakonodavstvu Republike Srbije. U Agenciji su registrovana ukupno 19.763 domaća udruženja i saveza i ukupno 58 ogranaka stranih organizacija.
- 6.** U registru Agencije za privredne registre navode se oni podaci koji su propisani zakonom a Agencija nema izvršna ovlašćenja da traži dodatne informacije, odnosno da dovede u pitanje validnost podataka sem onih koji joj se neposredno predoče. Usled toga, postoje značajne praznine u zvaničnim podacima unetim u registar, odnosno drugim informacijama o neprofitnom sektoru. Informacije koje su zvanično unete u registar izuzetno su štire 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 privredne registre i iz toga proizilazi 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 uvećanju nivoa rizika. Usled nedostatka informacija koje se tiču sveobuhvatne prirode neprofitnog sektora, nije moguće sprovesti tačnu ili sadržajnu analizu ukupnih razmera i raspona celog tog sektora, pa samim tim predviđanja rizika moraju se uzeti s rezervom (na izvestan način su 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 potencijalima za pranje novca i finansiranje terorizma. Postoje utvrđene veze između tih dveju aktivnosti.

- 10.** U Srbiji ne postoji okvir obaveznog izveštavanja u kojem bi neprofitne organizacije funkcionisale. Od njih se ne zahteva da podnose izveštaj o svojim aktivnostima u smislu specifikacije utroška sredstava (sem kada je donator međunarodni partner, kada postoji veća verovatnoća da će njemu morati da se podnose izveštaji o utrošku sredstava), niti su u obavezi da podnose revidirane račune o svojim ukupnim finansijskim troškovima. Ne postoji postupak podnošenja izveštaja o sumnjivim aktivnostima, što je suprotno međunarodnim standardima, kao što ne postoji ni 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. Osim toga, treba preispitati zakonske propise kako bi se omogućilo formiranje državnog tela koje bi bilo odgovorno za uređenje ovog celokupnog sektora, što bi uključivalo i verske organizacije. Informacije u vezi sa ovim sektorom trebalo bi da budu šire dostupne i na raspolaganju svima.
- 12.** Ne postoji stvaran iskorak prema neprofitnom sektoru. Neke neprofitne organizacije postoje da bi pomogle drugim takvim organizacijama da ostvare svoje zadatke i ciljeve, ali ne postoje nikakvi imperativni propisi koji potiču od državnih službi i organa. Organi vlasti Republike Srbije niti su organizovani niti su opremljeni odgovarajućim resursima da bi mogli da organizuju i ostvare delotvoran iskorak. Među predstavnicima neprofitnog 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, kao niti da su opremljeni za taj zadatak.
- 13.** Primeri najbolje međunarodne prakse snažno podržavaju iskorak prema 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 zahvaljujući kojem se povećava poverenje donatora. Snaženjem međunarodnih donatorskih partnerstava postaju imperativno važni energični programi koji omogućuju delotvoran iskorak prema neprofitnom sektoru i jačanje i održavanje poverenja u taj sektor.
- 14.** Nadležno državno telo koje za to bude određeno, radi što boljeg kontakta s neprofitnim sektorom, treba da izradi održiv plan za ostvarenje ovakvog iskoraka koji će se zasnivati na temeljitom poznavanju tog sektora, analizi njegovog postojećeg položaja kao i na stručnom i obučenom ljudstvu i odgovarajućim marketinškim planovima, što će obezbediti neophodno učešće ljudi iz samog sektora. Na osnovu procenjenog rizika, ove aktivnosti treba svrstati u red najviših prioriteta a potom izvršiti dodatnu evaluaciju.
- 15.** Neprofitni sektor nije organizovana, čvrsto povezana mreža, već on zahteva značajan stepen promena u načinu razmišljanja. Valja razmisliti o mogućnosti da se pruži više prilika za konsultacije i aktivno učešće zaposlenih u samom sektoru, možda organizovanjem konferencija i sličnih skupova većih razmera.

- 16.** Sa svih tih razloga, preporuka je da se formira nadležno telo koje bi nadziralo i uređivalo rad celokupnog neprofitnog sektora. Takođe je bitno da se poboljša evidentiranje podataka o neprofitnom sektoru i svih informacija o njima prilikom njihove registracije. To bi trebalo dodatno pojačati time što bi postalo neophodno da neprofitne organizacije dostavljaju državnom telu godišnje izveštaje o svom radu koji će biti dostupni javnosti, kao i da budu odgovorne za način na koji troše sredstva iz svojih budžeta.¹
- 17.** Pored toga, neprofitne organizacije treba da identifikuju i prijave, saglasno jasnim protokolima koje treba da utvrdi i objavi jedno takvo nadležno telo, sve sumnjive kriminalne aktivnosti koje se dogode ili koje im privuku pažnju. Takve informacije treba uzeti u obzir prilikom izrade buduće strategije planova u datom sektoru.²
- 18.** Prilikom izrade studije, utvrđeno je da je na delu opšte pomanjkanje komunikacije u vezi sa sektorom, kako između državnih tela, tako i između samih neprofitnih organizacija. Valjalo bi razmotriti mogućnost da se preispita protokol o razmeni informacija između državnih tela, odnosno 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 nadležno telo izradi odgovarajuću strategiju i plan domaćaja kako bi bolje informisalo sektor o aktuelnim i očekivanim zbivanjima, odnosno bolje osposobila neprofitne agencije za izradu strategije kontrole kako bi se one 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 sumnjivih aktivnosti bi takođe predstavljala pitanje koje bi trebalo pažljivo razmotriti.“

Uvod

Ovu studiju sproveo je ekspert Saveta Evrope s kratkoročnim angažmanom Grahame Barker (Grahame Barker)u okviru projekta (protiv pranja novca u Srbiji) MOLI.

Istraživački postupak započeo je zadatkom da se utvrdi okvir projekta; zadatak je izvršen u Srbiji od 17. do 21. oktobra 2012. godine. Autor se tom prilikom sastao s predstavnicima nekoliko državnih tela i nekolicine neprofitnih organizacija kako bi utvrdio obim i razmere tog sektora i utvrdio neke detalje projektnog zadatka na osnovu kojih će biti moguća izrada istraživačkog dokumenta.

Utvrđeni su preliminarni zaključci čiji su se obrisi nazirali na osnovu sagledanih okvira i predložen je takav projektni zadatak koji će omogućiti da se ovi preliminarni zaključci razvijaju na osnovu prikupljenih novih podataka i dodatnih razgovora s predstavnicima utvrđenih vladinih resora.

Sledeći ciljevi istraživačkog projekta su postavljeni:

1. Sprovedenje pregleda literature kako bi se utvrdilo koja su istraživanja ranije sprovedena kako bi se utvrdilo koji tipovi rizika i ranjivosti postoje, uz potonje planiranje potrebnih aktivnosti u sektoru neprofitnih organizacija u Srbiji.
2. Prikupljanje podataka o neprofitnom sektoru u Srbiji kako bi se utvrdila njegova struktura i osnovne karakteristike važne za rizike od pranja novca/finansiranja terorizma (PN I FT): organizovanje najmanje jedne misije prikupljanja podataka u Srbiji u te svrhe.
3. Izrada procene rizika u neprofitnom sektoru na temelju podataka prikupljenih na gore navedene načine, odnosno izrada preporuka i predloga za suženje ili eliminaciju ranjivosti, odnosno svođenje rizika od pranja novca i finansiranja terorizma na minimum. Ove aktivnosti treba da obuhvate i procenu zakonodavnih i političkih pitanja i van pravne struke, ali zasnovanu na informacijama, uz obraćanje dužne pažnje na relevantne standarde borbe protiv PN I FT kada su neprofitne organizacije u pitanju.
4. Stvaranje odgovarajuće sektorske politike i plana pristupa neprofitnom sektoru kako bi se taj sektor zaštitio od zloupotreba u smislu finansiranja terorizma i pranja novca.

Stručnjak angažovan u okviru projekta Moli posetio je Srbiju i docnije, od 14. do 18. januara 2013. godine i tom prilikom sastao se s predstavnicima Agencije za privredne registre i Poreske uprave RS u Beogradu. Potom je stručnjak posetio Novi Pazar, gde se sastao s predstavnicima tri neprofitne organizacije koje se bave različitim oblastima:

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

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

Mnoge teme su do sada istraživane i mnogo toga je napisano o finansiranju terorizma i pranja novca, a postoji i bogato međunarodno iskustvo iz koga se može učiti i na koje se znanje 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 prenese na zaključke o neprofitnom sektoru u Srbiji.

Istraživanje se bavilo zadatkom da se utvrde razmere, obim i prepoznatljive odlike neprofitnog sektora u Srbiji. Bilo je važno da se precizno utvrdi šta je to što je poznato u miljeu neprofitnog sektora, odnosno u regulatornom okviru koji definiše taj sektor. Na osnovu takve sveobuhvatne i detaljne slike, kao i uz korišćenje najbolje međunarodne prakse, nastojalo se da se utvrde ispoljene prateće praznine 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 međusobnog poverenja i pouzdanja aktera unutar sektora. Za ostale regulatorne organe u Srbiji, bilo bi moguće utvrditi dodatne poslove kroz postupak planiranja aktivnosti, što bi omogućilo odgovarajućim agencijama da se late rešavanja problema ranjivosti koji su uočeni i poboljšalo međuagencijsku saradnju.

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

- Utvrđivanje obima i razmera neprofitnog sektora, što obuhvata i istraživanje iz 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 državna tela;
- Praćenje rezultata utvrđivanja razmera i obima neprofitnog sektora i organizovanje daljih, usredsređenih razgovora s predstavnicima neprofitnog sektora i državnih tela;
- Analiza podataka o razmerama i obimu neprofitnog sektora u Srbiji i utvrđivanje strateških regulatornih praznina i rizika za sektor;
- Davanje preporuka u cilju sužavanja ili zatvaranja strateških praznina i ublažavanja rizika;
- Izrada osnovnog istraživačkog dokumenta i konsultacije s ključnim akterima;
- Prezentacija studije i njenih ključnih nalaza.

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

Prikaz literature o rizicima od pranja novca i finansiranja terorizma (PN i FT) u sektoru neprofitnih organizacija

1. Na temelju preporuka Organizacije za kontrolu i sprečavanje pranja novca (FATF), postignuto je mnogo toga u otkrivanju ranjivosti sektora neprofitnih organizacija (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 svojim operacijama.
2. Oдавno 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 a mogu se naći na opsežnom veb-sajtu te organizacije.
3. Takođe, postoji obilje dobre prakse i načela koji će pružiti, ako se budu primenjivali u kontekstu delotvorne podrške i regulative, efikasan štít od infiltracije i manipulacije od strane terorista.
4. Značaj NPO se nikako ne sme potceniti. Ceo taj sektor raste, i više no ikada doprinosi u finansijskom smislu, pored toga što zapošljava veliki broj ljudi. Jasno je da NPO takođe pružaju usluge koje same vlade prenebregavaju ili ih nedovoljno finansiraju i nude platformu za manjine odnosno marginalizovane zajednice. To je veoma jasno i u Srbiji.
5. Među međunarodnim regulatornim telima postoji konsenzus o tome šta predstavlja primere najbolje prakse. Ti primeri su, međutim, uglavnom izraz težnji, odraz onoga što se nastoji postići i retko se (ako i ikada) dešava, iz različitih razloga, da pojedinačna regulatorna tela uspeju da obezbede ili nametnu takav okvir koji više ne treba ni na koji način poboljšati.

Osnovna načela primera dobre prakse neprofitnih organizacija

1. Visoka načela dobre prakse usvojena su u gotovo svim jurisdikcijama na međunarodnom planu, i uvek sadrže 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 detaljnosti o tome na koji način ona nastoji da ostvari te ciljeve. Sve aktivnosti moraju biti zakonite i moraju uključivati relevantne nacionalne protokole u vezi sa opredeljivanjem sredstava isključivo za 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 stvarne procene rizike, posebno u oblastima koje su poznate kao visokorizične, odnosno u oblastima za koje se zna da u njima, na primer, postoje mogućnosti za terorističke aktivnosti, ili u okruženju u kome su česti primeri pranja novca ili drugih tipova finansijskih nepravilnosti. Opšte pravilo je da se potrebna dubina procene rizika i aktivnosti koje treba preduzeti kako bi se ublažili uočeni rizici povećavaju zavisno od potreba. To znači da one neprofitne organizacije koje rade u in-

ostranstvu često 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. Ono je povezano sa instrumentima upravljanja i trebalo bi, u idealnom slučaju, zapravo da definiše ciljeve neprofitne organizacije, kao i svrhu njenog osnivanja. Potrebno je da standardi za preuzimanje odgovornosti odnosno standardi poslovne prakse, posebno kada je reč o fondovima, budu objavljeni i javno dostupni. 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 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 vođeno finansijsko računovodstvo odnosno vođenje arhiva koji podležu nezavisnoj reviziji od suštinskog je značaja. Zahtevi računovodstvene prakse i revizije mogu se na najbolji način ispuniti onda kada se stratifikuju prema veličini neprofitne organizacije. Redovno godišnje izveštavanje na transparentan način ključno je značajno za ocenu javnosti i međusobnu ocenu rada unutar sektora. .
7. Ispravni dokumenti sa 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 se opasnost od zloupotrebe svela na minimum.
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(i) koje nisu neposredno povezane s njenim ciljevima.
9. Za sve transakcije treba da se koriste formalni kanali namenjeni prilivu i tokovima finansijskih sredstava, a svaku takvu transakciju treba pomno evidentirati. Kada se ovo načelo sprovodi, 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 havala*, u geografski udaljenijim područjima.

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

Odnosi s donatorima

- 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 neprofitna organizacija primenjuje treba na odgovarajući način da odražavaju takav stav.

Odnosi s korisnicima

- 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 kriminalne zloupotrebe.
- 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, odnosno policiji ili regulatornom telu, 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 takve radnje otkriju, one se moraju prijaviti nadležnom organu.
- 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 Izveštaju o tipologijama (Azijsko-pacifička grupa) za 2001. godinu:
- Propisi kojima se uređuje oblast NPO često se smatraju da su niskog prioriteta;
 - Efikasan sveobuhvatan regulatorni mehanizam takođe zahteva znatne finansijske i ljudske resurse;
 - Uređivanje te oblasti samo po sebi može biti veoma teško, posebno ako se ima na umu nadzor i praćenje aktivnosti humanitarnih neprofitnih organizacija koje rade u zonama sukoba u inostranstvu;
 - Mnoge neprofitne organizacije suprotstavljaju se nadzoru i regulisanju od strane 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, odnosno zakona i propisa koji se na njega odnose.

Metodologija analize praznina u neprofitnom sektoru

15. Analiza praznina je delotvorno sredstvo na temelju koga se mogu utvrditi strateške praznine u uređenju rada neprofitnih organizacija, a posledice i implikacije svake takve praznine razmotriće se tako što će se naglasak staviti na zaključke celokupne studije. Sledi spisak strateških praznina koje smatramo relevantnima:

Praznine na planu informacija

Nedostatak poznavanja karakteristika i ranjivosti domaćeg neprofitnog sektora.

Praznine na planu efikasnosti

Nedostatak znanja u pogledu efikasnosti važećih zakona i propisa (na primer, u pogledu njihovog kapaciteta da rešavaju stvarne rizike po neprofitni sektor).

Praznine na planu utvrđenog okvira

Nepostojanje konsenzusa o tome koji bi okvir propisa strateški najbolje odgovarao 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, odnosno propisi ne mogu jasno da identifikuju odgovarajuće nadležno telo za tu oblast.

Zakonske praznine

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

Strukturne praznine

Propust u određivanju državnog tela koje će raspolagati dovoljnim zakonskim ovlašćenjima i resursima za uređenje neprofitnog sektora, što je neophodno kako bi se centralizovale informacije. Takođe, propust da se definišu zadaci, odnosno razmere ovlašćenja drugih aktera u toj oblasti.

Praznine na planu resursa

I kada se odredi nadležno telo, ono ne raspolaže neophodnim finansijskim sredstvima, nije kadrovski opremljeno, ne poseduje sistem za čuvanje ili evidentiranje podataka niti analitički sistem koji je neophodan za obavljanje suštinskih zadataka. Ti zadaci obuhvataju analizu sektora, utvrđivanje rizika i bezbedno upravljanje podacima.

Praznine na planu saradnje

Praznine na planu saradnje mogu se podeliti na dve kategorije:

Unutrašnje praznine: mere usmerene na saradnju su nedovoljne. Organ nadležan za uređenje neprofitnog sektora nije u stanju da održava veze i sprovodi saradnju sa ostalim akterima uključujući (ali ne samo njih) finansijsko-obaveštajne jedinice, organe reda, službe bezbednosti i imigracione vlasti.

Spoljne praznine: ne postoje adekvatne mere za saradnju s drugim vladama, multilateralnim telima, odnosno samoregulatornim telima.

Praznine na planu iskoraka prema sektoru

Napori za obuku neprofitnih organizacija i njihovo podučavanje o rizicima koje teroristi predstavljaju tom sektoru kao i o potrebi za poznavanjem i praćenjem klijenata nisu dovoljni.

Praznine na planu uključivanja

Propust da se neprofitni sektor uključi u svaku od faza izrade poboljšanih propisa.

- 16.** Navedene strateške praznine mogu se dakle prevesti u ravan akcionog planiranja kako bi se rešio problem svake od praznina:

Praznine na planu informacija

Poznavanje rizika

- Treba sprovesti analizu i 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.

Praznine na planu efikasnosti

Procena postojećih instrumenata

- Kada se obavi procena rizika celog neprofitnog sektora, treba izvršiti analizu postojećih zakona i propisa kako bi se utvrdilo gde postoje nekonzistentnost 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.

Praznine na planu 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).

Zakonske praznine

Izrada nacрта i primena zakona

- Treba formulisati zakone tako da u njihovom središtu bude primarni metod uređenja date oblasti, uz to treba obezbediti da se svi zakoni u tom području bave stvarnim rizicima i da pružaju odgovarajuća ovlašćenja nadležnom državnom 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 uređivanja biti pasivan (režim registracije i podnošenje izveštaja, aktivan (obaveštajni rad i revizija), odnosno da li će predstavljati kombinaciju jednog i drugog.

Strukturne praznine

Uspostavljanje neophodne strukture

- Odrediti nadležno telo koje u potpunosti odgovara prvobitno odabranom metodu pravnog uređivanja. Na primer, ako se uređivanje postiže sprovođenjem poreske politike, onda nadležno državno telo treba da bude poreska uprava.
- Pristupiti definisanju mandata ili nivoa ovlašćenja drugih aktera.
- Planirati operativne aspekte regulisanja.

Praznine na planu saradnje

Obezbeđenje unutrašnje i spoljne saradnje

- Postaviti mehanizme koji će obezbediti saradnju između državnog tela i drugih državnih aktera (na primer, zakoni o razmeni informacija, memorandumi o razumevanju, pozivi radnim grupama odnosno međuagencijskim odborima itd).

- Obezbediti bilateralne i multilateralne aranžmane s nadležnim organizacijama u drugim jurisdikcijama na temu razmene informacija, strateškog planiranja, upravljanja rizikom itd.

Praznine na planu iskoraka prema sektoru

Planiranje i sprovođenje istraživačkih programa uz konsultacije s neprofitnim sektorom

- Informisati neprofitni sektor o rizicima od zloupotrebe od strane terorista.
- Održavati poverenje donatora u neprofitni sektor pomoću programa domašaja, odnosno iskoraka prema sektoru.
- Obezbediti da procedure poznavanja i praćenja klijenata budu sastavni deo takvih programa.

Praznine na planu uključivanja

Integrisanje/konsultovanje s neprofitnim sektorom

- Obezbediti da neprofitni sektor bude uključen u sve diskusije, odnosno postupke odlučivanja u svakoj fazi ovog 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 temeljito razmatranje.

18. Smatra se da rizike unutar tog sektora treba odrediti 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 organizacija.

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 donacija;
- Profil partnera;
- geografske oblasti delovanja;
- tipovi aktivnosti;
- zaposleni i druga povezana lica (kao što su upravnici 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 kao 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 pretnje od PN i FT kada je reč o neprofitnom sektoru.

21. Pored razmatranja rizika, Komisija za dobrotvorne organizacije u Engleskoj i Velsu nudi i ubedljive savete 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 način se te aktivnosti vrši i o kojim se rokovima radi?
- Ko sprovodi te aktivnosti? Da li neprofitna organizacija, odnosno njeni kadrovi, kontroliše i nadzire date aktivnosti? Ako jedna neprofitna organizacija saraduje s drugim organizacijama kao partnerima ili agentima, to može, ali i ne mora povećati rizike. Kada saraduju s trećim licima, upravnici NPO mogu upravljati rizicima kojima su izloženi njihovi zaposleni i sama neprofitna organizacija, ali samo dotle dok sprovode dobar nadzor i imaju dobre aranžmane u vezi s podnošenjem izveštaja i dotle dok mogu da formalizuju ceo taj odnos radi zaštite neprofitne organizacije. Ako nisu aktivirani odgovarajući zaštitni mehanizmi, to može povećati rizike kojima je data neprofitna organizacija izložena.
- Gde će projekat biti izvođen? Rizici se mogu povećati ako se projekat sprovodi u području sukoba ili u lokalnoj zajednici koja je pod uticajem pojedinaca povezanih s terorizmom, odnosno 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 infrastruktura slaba.
- 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 postojanje lokalnog spora znači da će neki ljudi biti isključeni iz učešća u dobrotvornoj aktivnosti ili će možda nekim ljudima biti dat prioritet odnosno da li će oni biti jedini kojima će biti dopušteno da učestvuju, bez obzira na to da li imaju humanitarne potrebe, ili ne? 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 zaštitu 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 formalnim poslovnim 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 nanešta šteta njenom dobrotvornom radu, kao i njenoj sposobnosti da posluje transparentno i njenoj pažnji da obezbedi sigurnost svojih finansijskih sredstava. Ukoliko 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 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 verovatna pažnja medija, odnosno javnosti za takav rad.
- Ako su uključena treća lica, a ne samo partneri, koji stepen uticaja ili kontrole nevladina organizacija ima? 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 odnos s donatorom, korisnikom ili partnerom započne. 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 inicijalne posete Srbiji u oktobru 2012. godine, ustanovljeno da postoji malo informacija o neprofitnim organizacijama, a uočeni su i ostali mogući nedostaci u pogledu obima i raznovrsnosti podataka koji se mogu naći u raznim resorima. Autor ove studije je 4. novembra 2012. godine 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 mogućnostima za pronalaženje informacija u drugim resorima, koji nisu bili obuhvaćeni inicijalnom misijom.
- 24.** Agencija za privredne registre Republike Srbije već je identifikovana kao osnovni izvor informacija. Agencija vodi spisak udruženja saglasno relevantnom Zakonu o udruženjima Republike Srbije. To je samofinansirajuća organizacija kojoj naplata taksi omogućuje da radi bez sredstava iz državnog budžeta. Bilo je očigledno da ima sasvim malo, odnosno da uopšte nema prostora za pristup informacijama van onoga što su zvanični zahtevi za registraciju koju nalažu propisi. Osim toga, veoma malo informacija čuva se u informacionim sistemima agencije saglasno zakonskim obavezama. Definicija neprofitne organizacije je veoma široka, a evidentiraju se samo elementarne informacije o tim organizacijama.
- 25.** Raspitivali smo se koje bi se informacije mogle staviti na uvid stručnjaku Saveta Evrope i Agencija je pristala da tom stručnjaku, uz posredovanje 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 predočeni i da ne postoji nikakva druga mogućnost za pretraživanje podataka, pre svega zbog vrlo oskudne prirode informacija i konfiguracije informaciono-tehnoloških sistema Agencije.
- 26.** Autoru ove studije spisak udruženja dostavljen je 22. januara 2013. godine. Postoje dva spiska udruženja:
- domaća udruženja i savezi;
 - ogranci* stranih udruženja.
- 27.** Službenik zadužen za registraciju udruženja u Agenciji objasnio je autoru ove studije da Zakon o udruženjima nalaže sažetost podataka koje treba da predoči udruženje u pogledu svojih ciljeva. To je veoma važno i predstavlja prepreku praktičnom razumevanju toga šta su tačno ciljevi i zadaci udruženja. Jednostavno rečeno, kvalitet izloženog i način na koji je to izloženo jedino su što omogućuje da se shvati priroda i obim delovanja jednog udruženja. To što je izneto u podacima ne podleže proveri kvaliteta, niti se proverava verodostojnost podataka. Na taj način, ciljevi neprofitne organizacije svedeni su na jedva nešto više od jedne rečenice.
- 28.** U registracionu prijavu budućih udruženja unosi se sledeće:
- naziv udruženja;
 - adresa;
 - ime zastupnika udruženja;

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

- podaci osobe za kontakt;
- da li je osoba za kontakt član nekog 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 privrednog registra. Mnoga nova udruženja nisu propustila 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 i slična.
- 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 privredne registre nema zakonsko pravo niti ovlašćenje da dodatno ispituje one koji žele da se registruju, već od njih može da traži da navedu samo one podatke koje propisuje zakon. Retko se dešava (mada nije presedan) da zaposleni u Agenciji u dovoljnoj meri posumnjaju nakon što dobiju podatke nekoga ko želi da se registruje i ospore njihovu verodostojnost, ili pokrenu ta pitanja pred svojim rukovodiocima bilo za vreme registracije, bilo nakon nje. 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 podataka. Registracija udruženja se upravo na to svodi: to je administrativni postupak, a ne utvrđivanje istine.
- 33.** Spisak udruženja koji je dostavljen ovom autoru sadrži sledeće informacije:
- 19.763 unosa podataka poređanih 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;
 - pun naziv udruženja;
 - datum osnivanja;
 - status;
 - opis delatnosti;
 - okrug;
 - opština;
 - grad;
 - ulica;
 - kućni broj;
 - poreski identifikacioni broj;
 - napomene.
- 34.** Autor ove studije bio je zatečen izuzetnom šturošću 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 privredne 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 službenikom zaduženom za registrovanje udruženja u Agenciji za privredne 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 utvrđivanja 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 nepouzdana.
- 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, provera i ispitivanja

- 43.** Nije zadatak Agencije za privredne 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 državni resor ili organ koji bi imao konkretnu ulogu nadzora u tom sektoru. Iako postoje izvesni propisi kojima je uređen postupak registracije, mada su sasvim šturi, preostali regulatorni okvir završava se s 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 privredne 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 nakon uočavanja dogovorenih 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 privredne registre i nijedan drugi organ ili agencija nisu nadležni 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 savesne neprofitne organizacije koje rade u na lokalnom terenu 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 odnosno 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, odnosno 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 trgovinu ljudima. 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 koja se bavi lokalnom zajednicom 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 prihodima. 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 prema sektoru 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 utvrđenih strateških praznina omogućava da se proceni stanje u sektoru i uoče postojeće vrste praznina, kao i ranjivosti. Najznačajnija prepreka proističe iz stanja u kome manjkaju podaci koji se mogu prikupiti koji bi doprineli razumevanju obima i raznovrsnosti sektora. Posvetićemo pažnju svakom od problema ponaosob:

Praznine na planu informacija

61. Kod Agencije za privredne 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 nivo detalja pomoću koga bi se utvrdio izvestan broj činilaca:

- status udruženja – koji je tip organizacije;
- oblasti delovanja;
- broj zaposlenih i volontera;
- upravnici i njihovi podaci za kontakt;
- izvor finansiranja;
- budžet, bilansi 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, kako u domaćim okvirima, tako i u inostranstvu. Rizici povezani s nepoznavanjem prirode i razmera delovanja verskih udruženja moraju se smatrati za velike.

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 takvih rizika i da njima 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. U nacionalnim okvirima, ne postoji 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 neprofitne organizacije mogu da deluju. Nema zakonske obaveze za neprofitne organizacije da podnose izveštaj o stvarnom načinu potrošnje svojih budžeta, niti se vrši utvrđivanje kvaliteta njihovog rada. Od neprofitnih organizacija ne traži se da dostave revizorski overene bilanse, 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 privredne registre, kako je ovlašćena po zakonu, registruje, odnosno evidentira osnovne informacije, ali to znatno zaostaje za onim što je stvarno potrebno kako bi se omogućilo istraživanje i obezbedilo puno razumevanje svih svojstava i ranjivosti celokupnog sektora. Činjenica da verske grupe nisu uključene u registar predstavlja značajan propust i to se mora protumačiti kao primarna ranjivost.

71. Ostale javne agencije i državna tela imaju 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 ocenjivanju 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 bez poznavanja ukupne situacije.

73. S tih razloga, preporučujemo da jedno nadležno telo preuzme odgovornost za evidentiranje podataka koji bi se odnosili na strukturu, funkcionisanje i delovanje neprofitnih organizacija i da se 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 taj je proces zapravo započet odredbama o registraciji u Agenciji za privredne registre. Proširenje obima registracije može delovati kao privlačna mogućnost, posebno ako se ima na umu da se ta agencija samofinansira.

74. Preporuka

- Jedno nadležno telo 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.

Praznine 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 neprofitnih organizacija u Agenciji za privredne registre. Zakon počinje od niske osnove, i još nije proširen tako da obezbedi potpun regulatorni okvir za rad neprofitnog sektora.

76. Trenutno, odvija se vrlo malo ili nimalo 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 povezao 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 elementarni sistem evidentiranja koji je nepotpun u važnim oblastima. Kada on bude razvijen, sledeći korak treba da bude izrada jednostavne sistema izveštavanja koji bi omogućavao 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 da postojeći organi reda 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 uoče 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, podnošenjem prijave državnom telu koje će ih evidentirati i koristiti za razvoj buduće sektorske politike i planova za iskorak prema javnosti.

Zakonske praznine

- 81.** Zakone treba formulisati na način koji će omogućiti da jedno telo dobije ovlašćenje za adekvatno evidentiranje podataka o svim neprofitnim organizacijama, što mora obuhvatiti i sva verska udruženja. Sada ne postoji zakonski propis koji ovlašćuje jedno nadležno telo da upravlja celokupnim evidentiranjem i svim procedurama podnošenja izveštaja.
- 82.** Pored toga, ne postoji ni zakon 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 kako 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 jedno nadležno telo obavlja 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 jedinstvenom državnom telu o stanju na svim računima, kao 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.

Strukturne praznine

- 85.** Nije određeno nadležno telo za potrebe uređenja stanja u sektoru; određena je samo ona agencija koja je nadležna za registraciju. Autor ove studije je uveren da agencija koja je ovlašćena za registraciju nije ona kojoj bi trebalo poveriti u zadatak uređenje sektora.
- 86.** Poreska uprava je definisana kao nadležno telo za poreska pitanja u Republici Srbiji, a neprofitne organizacije u Srbiji podležu poreskim obavezama. Trebalo bi razmotriti koja je to agencija u Srbiji koja će najpogodnije delovati kao regulatorni organ sektora u jednom razvojnom okruženju.
- 87.** Iako postoje mnogi mogući akteri u sektorskom scenariju, na aktivnost NPO se primenjuju samo pojedinačna ovlašćenja. Potrebno je da učešće raznih aktera i konsultacije s njima budu šire i osnažene, zahvaljujući uvođenju međuagencijskih memoranduma o razumevanju u kojima će se jasno utvrditi zajedničke i individualne odgovornosti za ovaj sektor u razvoju.
- 88.** Za planiranje operativnih aspekata novog regulatornog okvira biće potrebne široke i aktivne konsultacije. Državni organi moraju saradivati i zajednički planirati kako bi zadovoljili potrebe novog regulatornog okvira. U tome moraju biti zastupljeni i predstavnici šireg sektora.
- 89.** Treba da postoji načelna saglasnost o regulisanju uz konsenzus koji će biti postignut kroz aktivne konsultacije i učešće celog sektora.
- 90.** Preporuka
 - Treba odrediti jedno nadležno telo kojem će se poveriti nadzor i uređenje rada celokupnog neprofitnog sektora.

Praznine 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 novom državnom telu 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 na koje su aktivnosti neprofitnih organizacija usmerene moraće da budu uključene u proces konsultacija i sagledane kao važni akteri u celom procesu.
- 93.** Neefikasna komunikacija između držanih tela 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 međunarodne međuagencijske saradnje, a posledica toga može biti da srpske vlasti moraju da nadziru sektor koji je izolovan i koji funkcioniše na marginama utvrđene najbolje prakse.

Praznine na planu iskoraka prema sektoru

95. Nema dokaza da postoji bilo kakav delotvoran iskorak, odnosno program domašaja, kada je reč o ovom sektoru. Neke neprofitne organizacije pružaju pomoć i jačaju svest o samopomoći, ali se čini da je to nekoordinisano i da se ne nadzire sa centralnog mesta.

96. Državne agencije nisu na odgovarajući način konfigurisane, obučene niti opremljene resursima da bi mogle da adekvatno organizuju i nadziru delotvoran iskorak prema neprofitnim organizacijama. 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 prema sektoru i ne treba da predstavlja nikakvo iznenađenje.

97. Stručnjak Saveta Evrope otkrio je da među predstavnicima neprofitnih organizacija koje je posetio nema dovoljno znanja, što ukazuje na to da neprofitne organizacije definitivno ne mogu adekvatno da se zaštite od pranja novca ili finansiranja terorizma. U izvesnom smislu, ti pojmovi su predstavnicima sektora delovali nerazumljivo i autor uopšte ne sumnja u to da bi efikasan program nadogradnje znanja kroz iskorak mogao da predstavlja delotvoran metod za uzdizanje i razvoj svesti u celom sektoru.

98. Ima sasvim malo ili gotovo da nema dokaza da sa centralnog nivoa stižu podaci o zloupotrebama u sektoru. Kako se važnost nadzoru nad ovim sektorom ne pridaje, to nije predstavljalo iznenađenje.

99. Iskustva koja su drugde stečena pokazuju da je iskorak prema sektoru 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 od kojih su ti međunarodni donatori tražili da opravdaju troškove rada na projektima. To je bilo novo iskustvo za većinu neprofitnih organizacija.

100. To što nema delotvornog iskoraka ka sektoru radi podizanja svesti ljudi koji u njemu rade predstavlja značajan rizik koji se može negativno odraziti na poverenje donatora, kao 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 od suštinskog značaja za poverenje kao takvo. Delotvoran iskorak prema sektoru predstavlja prirodan nusproizvod regulatornog režima i to je način na koji se mnogo može postići kada je reč o podizanju 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 i zaštitu neprofitnog sektora od štete koja bi mu mogla biti naneta.

103. To što takvi programi ne postoje samo po sebi predstavlja značajan rizik.

104. Preporuka

- Iskorak ka sektoru i snaženje kapaciteta sektora treba da predstavlja integralni deo regulisanja rada neprofitnih organizacija. Nadležno telo koje bude za to određeno treba da kreira strategiju za iskorak 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.

Praznine 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 od njihovih predstavnika očekuje da 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 napomenuti da su predsednici neprofitnih organizacija zauzeli veoma malo mesta na seminaru koji je u Beogradu održan 14. juna 2012. godine u organizaciji projektnog tima MOLI, kome je prisustvovao autor ove studije zajedno s još jednim stručnjakom s kratkoročnim angažmanom. Seminar je bio namenjen upravo delegatima iz neprofitnih organizacija, ali je prisustvo predstavnika tog sektora bilo razočaravajuće.

108. Kako 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 o radu neprofitnog sektora treba da počiva na načelima učešća i konsultacija s neprofitnim organizacijama. Treba razmotriti mogućnost održavanja redovnih skupova neprofitnih organizacija u formi konferencija.

Verovatna tipologija pretnji i opasnosti za neprofitni sektor

110. Iako jedan takav spisak nikada ne može biti dovršen, navešćemo najverovatnije tipologije 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, odnosno da se podstiču druga krivična dela ili kršenje javnog reda. Slično tome, u zemljama u kojima takvi zakoni postoje, 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 kriminalnih aktivnosti u sopstvenu korist ili u korist drugih lica. Najčešće zloupotrebe takve prirode su krađe, prevare, pranje novca ili promovisanje 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 realizacije proklamovanih ciljeva. Krajnji gubitnici u takvom scenariju postaju korisnici programa takve neprofitne organizacije.

- Finansijski kriminal na svim nivoima:

Zbog poverenja koje neprofitne organizacije uživaju, 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. Imovinska korist od krivičnog dela koja se na taj način ostvari niža je nego kod dugoročne prevare.

- Zloupotrebe prilikom prikupljanja sredstava:

One se događaju 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 promovise terorističku aktivnost. S obzirom na poverenje uz koje neprofitne organizacije deluju, i nedostatak delotvorne regulative, neprofitne organizacije mogu biti više ili manje lukavo iskorišćene kao platforma za regrutovanje, obuku, opremanje i organizovanje krivičnih dela koje mogu obuhvatiti i terorizam.

- Kriminalna zloupotreba ranjivih korisnika:

Ovo 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 odnosno 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 uključivati i primenu oružja za masovno uništenje.

- Promovisanje ekstremizma:

Obično se uočava 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, odnosno škola u kojima se izlažu terorističke ideje i ciljevi jesu oni primeri koji su uočeni na međunarodnom planu.

Tipologije 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, odnosno na 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 upravnika 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 za neovlašćene i potencijalno kriminalne svrhe.

• Zloupotreba sredstava ili objekata kojima raspolaže neprofitna organizacija: Resursi koje neprofitna organizacija poseduje u vidu gotovine, nepokretne imovine, drugih dobara, opreme ili ljudskih resursa može da se koristi u svrhe koje nisu obuhvaćene proklamovanim ciljevima te organizacije. To može da obuhvati 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 promovisanje ekstremizma ili za obuku terorista.

- Međunarodni prenos sredstava posle koga vrše gotovinske isplate (krajnja upotreba 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 novac izgube u tom prenosu, odnosno podizanjem gotovine na nameravanoj destinaciji. 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, odnosno 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 snižavani 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 u prevarne ili druge kriminalne svrhe izmisle 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 zauzimaju jedinstveno mesto na kome su česte 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 praznine 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 upotrebu novčanih sredstava;
- mogu sredstva preneti nekoj drugoj organizaciji, umesto da same direktno pruže uslugu;
- u inim delovima sveta postoje veoma različiti propisi, a ukupni nivo regulisanja je često znatno niži;
- predmet su različitog nivoa evaluacije i nadzora.

Pretnje za neprofitni sektor u Srbiji

113. U ovoj studiji izvode se neki preliminarni i značajni zaključci o postojećim pretnjama, ranjivosti, riziku i njihovim posledicama 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 podeliti 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 davanja nadležnosti ovlašćenom državnom telu koje ga uređuje, sledeće pretnje ne mogu biti ublažene:

Kriminal na svim nivoima što obuhvata:

- Finansijski kriminal, uključujući pranje novca, izbegavanje plaćanja poreza, krađe i prevare;
- Terorizam, što obuhvata:
- 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 sektoru i što su propisi koji se odnose na registraciju neprofitnih organizacija i evidentiranje svih potonjih podataka slabi. Kako je ovom studijom utvrđeno, postoje samo veoma ograničeni podaci a organizacije iz grupe sa najvećim rizikom – verske organizacije – ni nemaju obavezu registracije.
- 116.** Ne postoji nadležno telo koje bi imalo ovlašćenja 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 obaveštajna saznanja. Postoji suštinska praznina na planu komunikacije i interoperabilnosti državnih resora i agencija i, jednostavno rečeno, retko se dešava, ako se uopšte i dešava, da se vredne informacije o aktivnostima unutar neprofitnog sektora razmenjuju.
- 118.** Mada Agencija za privredne 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 licima koja su odgovorna za upravljanje neprofitnim organizacijama, o ciljevima i obimu aktivnosti, kao i rezultatima njihovog rada jednostavno nedostaju.
- 119.** Veoma je lako registrovati neprofitnu organizaciju i nikakve dodatne provere se ne obavljaju, niti se aktiviraju ikakvi 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 i iskorak prema sektoru.
- 120.** Ceo sektor je usled svega toga veoma ranjiv na širu kriminalnu eksploataciju, kako u pogledu finansiranja terorizma i terorističkih aktivnosti, tako i u pogledu pranja novca. U studiji je utvrđeno da postoji 58 upisa u Agenciji za privredne registre na spisku za predstavnštva stranih organizacija, ali se gotovo ništa ne zna o obimu u kojem neprofitne organizacije u Srbiji poseduju stvari i resurse u inostranstvu, niti o razmerama u kojima one mogu biti posebno podložne terorističkoj eksploataciji.
- 121.** U Nacionalnoj proceni rizika Republike Srbije 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 i oko 30 posto svih transakcija odvija se upravo na taj način. Posledica oslanjanja na gotovinske transakcije i ranjivosti nereguliranih neprofitnih organizacija u okruženju korišćenja gotovine predstavlja posebno veliki rizik.
- 122.** Razmere i prisutnost verskih organizacija u Srbiji nisu opštepoznati, zato što su te grupe izuzete od obaveze registracije kod javnih tela. 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 ranjivim. 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 odgovarajući propisi o SPN i 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 ova analiza rizika na opštem nivou, detaljna i konkretna analiza pojedinačnih pitanja u vezi s pranjem novca i finansiranjem terorizma može biti sprovedena tek onda kada budu utvrđene i uvedene osnovne mere za otklanjanje postojećih nedostataka.

125. Studija sugerise da ova analiza pretnji može biti dodatno osnažena ako se dostavi relevantnim organima, na primer USPN ili organima reda, kako bi je oni 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 opštem nivou poverenja 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. Mora se, s opšte tačke gledišta, se ponoviti da će nedostatak delotvornog regulisanja u kombinaciji s nepoznavanjem sektora verovatno dovesti do toga da kriminalna zloupotreba 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 sektoru neprofitnih organizacija i kraha međunarodnog poverenja u sposobnost države da ostvari samoregulaciju.

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

Prva načela

129. Iskorak prema sektoru mora sadržati sveobuhvatan program koji sadrži sledeće elemente:

- Identifikacija baze neprofitnih organizacija kojima plan treba da služi. To obuhvata tipologiju, geografsku lokaciju i ciljeve organizacija
- Analiza postojećeg stanja, aktuelne prakse i nivoa svesti neprofitnih organizacije o pitanjima pranja novca i finansiranja terorizma
- Razvoj strateških ciljeva programa iskoraka ka javnosti i identifikacija sredstava koja će biti korišćena kako bi se taj program sproveo u delo. Ta sredstva će morati da budu na odgovarajući način rangirana kako bi se utvrdili prioriteta
- Razvoj detaljnog programa usluga koje treba pružiti, identifikacija potreba za obukom kadrova kako bi se program mogao sprovesti u delo
- Obuka kadrova koje pružaju uslugu
- Izrada programa koji će se redovno podvrgavati revidiranju i ažuriranju i biće neposredno povezan sa ispunjenjem rokova
- Marketing i sprovođenje programa iskoraka prema sektoru
- Preispitivanje i ocena programa
- Identifikacija najbolje prakse i uvrštavanje te prakse u sačinjeni plan

130. Prvu fazu plana predstavlja sticanje razumevanja dijapazona rada neprofitnih organizacija, poznavanje njihovih tipologija, i s njima povezanih 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 prema sektoru po svoj prilici ne mogu imati ozbiljan i trajan uticaj.

131. Naredna faza podrazumeva analizu postojeće situacije u pogledu dubine u kojoj širok spektar neprofitnih organizacija razume problematiku pranja novca i finansiranja terorizma. Verovatno može da se konstatuje postojanje izvesnog raspona u nivou 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 postupak mogao da se planira delotvorno.

132. Treba jasno da saopštimo šta želimo da ostvarimo. Da li će program biti usmeren ka podizanju nivoa svesti o problemima, ili će ići u dubinu, ka dubljem poimanju onoga što treba uraditi kako bi se neprofitne organizacije na optimalan način zaštitile? Ovo će verovatno zavisiti od sredstava kojima se bude raspolagalo 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 razmatranje i planiranje. Treba uočiti šta se želi ostvariti planom i postaviti

sve to u odgovarajući format. Treba razmisliti i o načinu ostvarenja ciljeva. Da li će program na terenu realizovati 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 kadrova kako bi se program realizovao. Odabrani kadrovi moraće da se podvrgnu analizi potreba obuke pre no što se stvarno pristupi obuci za potrebe programa iskoraka prema sektoru. Biće potrebno da se donesu odluke o rokovima i da se analizira šta treba da se postigne i kome je sve to namenjeno. Program treba da se publikuje i revidira, 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 uočili primeri najbolje prakse koje potom treba publikovati i uključiti u program koji bi trebalo da se redovno preispituje i ažurira.

Šta treba postići?

Pranje novca

- 137.** Plan iskoraka prema sektoru mora da sadrži radnu definiciju i razumevanje toga šta tačno predstavlja pranje novca i na koji način ono praktično može da se odrazi na neprofitne organizacije. Upravnici organizacija 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 u 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 pranje novca
 - Sveobuhvatni metodi za evidentiranje i dokumentovanje donacija i bespovratnih zajmova; kao i
 - Protokoli za nadzor i praćenje delotvornosti procedura za sprečavanje pranja novca.
- 139.** Kadrovi neprofitnih organizacija treba da razumeju kako da uoče signale pranja novca i zato mu valja skrenuti pažnju na primere poput ovih:
- Velike neočekivane donacije nepoznatih pojedinaca, organizacija i drugih izvora koji su za upravnike novina.

- Donacije uslovljene time da određeni pojedinci ili organizacije, koji nisu poznati datoj neprofitnoj organizaciji, 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 neprofitna organizacija novac dobija 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 je 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 gotovinskih iznosa koji treba da budu vraćeni čekom ili bankovnim transferom, po mogućstvu u drugoj valuti
- Molba da se dopusti da se neka transakcija izvrši 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. Jednostavnije rečeno, to zahteva da upravnici 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 pružanju usluga tih organizacija.

141. Načela „upoznaj svog...” široko su 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 upravnici neprofitnih organizacija:

- identifikuju – znaju s kim posluju
- verifikuju – gde god je to razumno opravdano i gde god postoji veliki rizik, izvrše proveru identiteta
- upoznaju poslovanje organizacije ili pojedinca s kojim saraduju tako da mogu biti sigurni da je primereno da data neprofitna organizacija posluje s tom organizacijom ili pojedincem
- znaju konkretan način na koji ovakve organizacije ili pojedinci saraduju sa neprofitnom organizacijom i uvere se u to da će oni zapravo i izvršiti tražene zadatke; kao i
- nastoje da uoče sve neuobičajene ili sumnjive aktivnosti, ponašanja ili zahteve.

Finansiranje terorizma

- 148.** Slično kao i kada je reč o pranju novca, neprofitnim organizacijama mora se obezbediti prihvatljiva definicija finansiranja terorizma i načela koja ga 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 novca i finansiranja terorizma.
- 149.** Plan za iskorak prema sektoru 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 preusmeravanje sredstava radi ostvarenja terorističkih ciljeva, bilo neposredno, bilo posredno.
 - Kada se novčana sredstva prebacuju s jednog mesta na drugo, odnosno iz jedne forme u drugu, na primer iz jedne međunarodne valute u drugu, odnosno putem gotovinskih transfera, posebno kada se to čini u inostranstvu, gde je moguće da se ta sredstva preusmere pre nego što stignu do onih primalaca kojima su prvobitno bila namenjena.
 - Neprofitna organizacija se može iskoristiti za pranje novca.
 - Gotovinska sredstva se mogu prenositi na način koji deluje zakonito pod imenom neprofitne organizacije i u ime njene aktivnosti, pa je onda manja verovatnoća da će neko dovesti u pitanje ili osporiti takav prenos gotovinskih sredstava; odnosno
 - Primaoci novčanih sredstava neprofitnih organizacija, 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 finansijska kontrola slaba, ukoliko su slabe mere poznavanja i praćenja klijenata i ukoliko je slab nadzor i praćenje.
- 151.** Program iskoraka prema sektoru treba da se osnaži kroz interaktivnu diskusiju svih učesnika uz primenu studija slučaja i vežbi. Zaključci do kojih se dođe kroz takvu diskusiju treba da budu sabrani na jednom mestu i potom publikovani širom sektora.

Zaključak

- 152.** Podatke o celovitoj slici neprofitnog sektora u Srbiji veoma je teško pronaći. Obim i razmere sektora opiru se analizi zbog šturosti 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 privredne registre i o njima postoje samo fragmentarne informacije na drugim mestima.
- 153.** Podaci koji se čuvaju o domaćim i stranim neprofitnim organizacijama veoma su šturi i potencijalno nepouzdana, s obzirom na činjenicu da nema stvarne provere niti intervencije od strane Agencije za privredne registre. Ovo ni u kom slučaju ne treba shvatiti kao neku vrstu prebacivanja krivice na Agenciju. Zakon o udruženjima se do tančina poštuje. Međutim, kako bi se sproveda bilo kakva tačna i sadržajna analiza sektora, mora se poznavati znatno više informacija i podataka o razmerama i bližem određenju delatnosti neprofitnih organizacija.
- 154.** Kako bi se ova regulativna praznina otklonila, biće potrebno da se donese zakon kojim će se odrediti nadležno državno telo, odnosno 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 kako bi se stvorila jedna kohezivna osnova neprofitnog sektora s nadležnim državnim telom koje će delovati kao regulator i savetnik, snoseći pritom odgovornost za kreativan i plodonosan program iskoraka prema sektoru.
- 156.** S obzirom na teškoće koje iskrsavaju prilikom procene istinskih razmera i obima delatnosti sektora, rizici u vezi sa pranjem novca i finansiranjem terorizma moraju se oceniti kao veliki, posebno ako se ima na umu činjenica da verska udruženja funkcionišu bez registracije i potpuno su neuređena. Nema neposrednih dokaza koji bi bacili sumnju na bilo koji deo sektora, ali se veća sigurnost u tom pogledu može postići samo uz veću transparentnost informacija.
- 157.** Odsustvo nadležnog tela koje bi snosilo odgovornost za ceo sektor predstavlja glavnu prepreku za ostvarivanje promene u regulisanju. Odgovornosti su fragmentarne i brojni državni resori nose po deo 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 propisa koji važe za osnivanje neprofitnih organizacija i potonjih operativnih protokola. Činjenica da postoje prividno registrovane neprofitne organizacije koje deluju na margini i koje nemaju očigledno sedište delatnosti niti mogućnost stupanja u ugovorne odnose sa drugima, dokaz je upravo ove teze. Sem

ukoliko ne postoje prima facie dokazi krivičnog prestupa ili izbegavanja plaćanja poreza u kojima postojeći državni organi 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. Veliki deo toga može se ostvariti uvođenjem jedinstvenog regulatornog okvira sa uverljivim programom iskoraka prema sektoru 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 jedno nadležno telo, a evidentiranje treba da obuhvati i verska udruženja.
- 2.** Neprofitne organizacije treba da budu u obavezi 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 sumnjivim aktivnostima, 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 treba da se čuvaju na centralnom nivou, za šta će biti zaduženo nadležno telo i treba da se koriste kod izrade buduće političke strategije i planova za iskorak prema sektoru.
- 5.** Treba izraditi i doneti propise koji će omogućiti kompletnu registraciju kod jednog nadležnog tela svih neprofitnih organizacija, što treba da obuhvati i verske organizacije.
- 6.** Treba izraditi i doneti propise koji će na jednom mestu sažeti sva regulatorna ovlašćenja, uključujući tu i ovlašćenje za pristup i inspekciju finansijskih transakcija i poslova. Ovakvi zakonodavni akti takođe treba da utvrde obavezu podnošenja godišnjih izveštaja nadležnom telu o bilansima poslovanja, kao i godišnjeg izveštaja o radu neprofitnih organizacija.
- 7.** Treba preispitati zakonske propise o razmeni informacija u smislu potrebe za pojačanom transparentnošću i razmenom informacija između vladinih resora.
- 8.** Treba da postoji jedno nadležno telo koje će biti određeno za nadzor i regulisanje rada celokupnog neprofitnog sektora.
- 9.** Iskorak ka sektoru treba da bude sastavni deo regulisanja neprofitnih organizacija. Određeno nadležno telo treba da izradi strategiju iskoraka a zatim i plan koji treba da bude plod konsultacija sa neprofitnim organizacijama i usvojen u skladu sa prepoznatim rizikom i prioritetima.
- 10.** Celokupna strategija o neprofitnom sektoru treba da počiva na načelima učešća i konsultovanja sa neprofitnim organizacijama. Takođe treba razmotriti mogućnost održavanja redovnih skupova neprofitnih organizacija u formi konferencija.

