

Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Projekat za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji

MOLI Srbija

DGI(2013) 4. septembar 2013.

TEHNIČKI REFERAT:
**Smernice za izradu nove nacionalne strategije za borbu protiv pranja novca
i finansiranja terorizma**
Pripremio ekspert Saveta Evrope David Artingstall

ECCU-MOLI SERBIA-TP18-2013

Septembar 2013.

Sadržaj

Analitički rezime	3
Uvod	4
Polazna osnova	4
Rizik	5
Struktura strategije	6
Ključni strateški ciljevi	7
Načela	8
Strateške teme i ciljevi	9
Sprovođenje kroz akcioni plan	12
Merenje uspeha	13
Prezentacija nacionalne strategije	15
Uvod	15
Opšti strateški ciljevi i načela.....	16
Strateške teme u oblasti SPN/FT	16
Sprovođenje i nadzor.....	16
Objavlivanje akcionog plana	16
Veze s drugim strategijama	16
Borba protiv korupcije	16
Oduzimanje imovine stečene krivičnim delima	17
Finansiranje terorizma.....	17
Ekonomski razvoj	17
Naredni koraci	18
Prilog 1 – Neki preporučeni strateški ciljevi za Srbiju u pogledu sprečavanja pranja novca	19

Analitički rezime

Potrebno je i poželjno da vlasti Srbije izrade i objave nacionalnu strategiju borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma (SPN/FT) za period 2014–2018, budući da ističe strategija koja je doneta 2008. godine. Donošenje nove nacionalne strategije omogućit će Srbiji da ispolji svoju opredeljenost za međunarodne standarde SPN/FT i doneće jasnu mapu puta daljeg razvoja sistema SPN/FT i načina na koji će on efikasno doneti rezultate.

Nova nacionalna strategija treba da uzme u obzir nedavne promene i u Preporukama i Metodologiji Radne grupe za finansijsku akciju, kao i predloženi tekst četvrte Direktive EU o SPN. U tim standardima naglasak je pomeren s tehničkog ispunjavanja zahteva za delotvornu primenu, i to na temelju pristupa zasnovanog na proceni rizika. Na taj način nova nacionalna strategija moraće ne samo da u tehničkom smislu ponudi sistem SPN/FT koji ispunjava zadate standarde (sa stanovišta zakona, uredaba i institucionalno organizacionih struktura) već će taj sistem morati da bude tako postavljen da donese efikasne rezultate.

Zato predlažemo da nova strategija bude formulisana oko rezultata delotvornog režima SPN/FT, onako kako je to izraženo u novoj metodologiji *FATF*, pomoću hijerarhije rezultata. Primenjujući opšti cilj koji *FATF* postavlja za delotvoran sistem – *Finansijski sistem i privreda u celini zaštićeni su od opasnosti pranja novca i finansiranja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje, čime se jača integritet finansijskog sektora i doprinosi bezbednosti i sigurnosti*, kao opšti strateški cilj ili viziju, strategija bi trebalo da precizira strateške ciljeve u tematskim oblastima, uključujući *politiku, koordinaciju i saradnju; sprečavanje, otkrivanje i podnošenje izveštaja u obuhvaćenim sektorima; otkrivanje, presecanje, gonjenje i kažnjavanje, konfiskaciju*.

Za svaki strateški cilj treba utvrditi čitav niz mera koje moraju biti tako projektovane da donesu efikasne rezultate, naročito u oblastima koje su u nedavno objavljenoj Nacionalnoj proceni rizika od pranja novca identifikovane kao oblasti visokog stepena rizika. Uspeh će se meriti u odnosu na te očekivane ishode. Mere će biti dodatno razrađene u pratećem akcionom planu, koji će obuhvatiti nadležne resore, rokove i razmatranje raspoloživih resursa. Trebalo objavljivati izvještaje o napretku ostvarivanja strategije kao što se objavljuju strategije i akcioni planovi.

Uvod

U ovom referatu izneti su predlozi koji treba da pomognu srpskim vlastima u pripremi nove nacionalne strategije SPN/FT i akcionog plana uz nju. Tu su sadržani predlozi u vezi sa strukturom i sadržajem nove nacionalne strategije i ukazano je na to kako se iz strategije može izvesti podroban akcioni plan. Ovaj referat se zasniva na rezultatima kraćeg studijskog boravka u Srbiji u maju 2013. godine, ostalim referatima i izveštajima sačinjenim u sklopu projekata MOLI-Srbija i CAR-Srbija, Nacionalnoj proceni rizika od pranja novca (NPR) Republike Srbije, koja je dobijena u julu 2013. i obimnom istraživanju drugih nacionalnih strategija SPN/FT (i borbe protiv privrednog kriminala u celini). Namera nam je da iznesemo *smernice* za pripremu nove nacionalne strategije, a ne da ponudimo nacrt te strategije.

Polazna osnova

U međunarodnim standardima SPN/FT ne postoji konkretan zahtev za to da se zvanično donese ili da se objavi nacionalna strategija SPN. U Preporuci *FATF* br. 2 („stara Preporuka” br. 31) od zemalja se traži da:

imaju i vode nacionalnu politiku u oblasti SPN/FT zasnovanu na identifikovanim rizicima, da redovno preispituju tu politiku i da odrede organ vlasti ili neki koordinacioni ili kakav drugi mehanizam odgovoran za tu politiku.

Zemlje su dužne da se postaraju da subjekti političkog odlučivanja, finansijskoobaveštajna služba, policijski organi, nadzorni i drugi odgovarajući nadležni organi na nivou političkog odlučivanja i na operativnom nivou raspoložu delotvornim mehanizmima koji će im omogućiti da sarađuju i da, gde je to primereno, na domaćem planu uzajamno koordinišu akcije koje se odnose na razvoj i sprovođenje politike i aktivnosti u pogledu sprečavanja pranja novca, finansiranja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje.

Srbija je – što joj je zajedničko s nekim drugim, ali ne sa svim, jurisdikcijama – odlučila da tu preporuku primeni tako što će doneti nacionalnu strategiju SPN/FT i odrediti koordinaciono telo. Vlada Republike Srbije je 25. septembra 2008. donela Nacionalnu strategiju borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma (Strategija iz 2008) i objavila je tu strategiju u „Službenom glasniku”. Odlukom koja je objavljena u „Službenom glasniku” 22. aprila 2009, osnovana je Stalna koordinaciona grupa (SKG), koja je odgovorna za nadzor nad sprovođenjem te strategije; ona je to činila na osnovu Akcionog plana, koji je donet 16. oktobra 2010.

Strategija doneta 2008. imala je rok primene od pet godina, pa je sada nastupio trenutak da se uvede nova strategija. U svakom slučaju, reč je o blagovremenoj odluci, s obzirom na razvoj i zbivanja u oblasti međunarodnog SPN/FT, što, između ostalog, obuhvata:

- reviziju preporuka *FATF* u februaru 2012;

- uvođenje revidirane Metodologije za procenu napretka koji su zemlje ostvarile sa stanovišta preporuka iz februara 2013;
- predlog Evropske komisije za novu Direktivu SPN, koji je takode objavljen u februaru 2013.

Nova strategija će omogućiti vlastima Republike Srbije da u celosti sagledaju nove međunarodne standarde i zajedno sačine mnoge preporuke, planove rada i da povežu i sistematizuju mnoge predloge, planove rada i pojedinačne strategije koje su sačinjene u okviru projekata MOLI-Srbija i CAR-Srbija, ostavljajući tako trajno nasleđe pomenutih projekata.

Rizik

Pristup zasnovan na proceni rizika (PPR) sada je od temeljnog značaja za preporuke FATF i on pruža osnov za uspostavljanje delotvornog sistema SPN/FT, umesto da se, kao dosad, usredsređujemo samo na tehničko ispunjavanje standarda. Nacionalna strategija treba da odrazi i PPR i važnost delotvornosti; Republika Srbija je napravila krupan korak u tom pravcu kada je sačinila Nacionalnu procenu rizika (NPR), kao rezultat višemesečnog rada mnogobrojnih partnera. NPR je izrađena u skladu s Preporukom br. 1. FATF i na osnovu Metodologije koju je utvrdila Svetska banka. Prema NPR:

Svrha primene Nacionalne procene rizika jeste pomaganje Vladi da efikasno rasporedi resurse koje je opredelila za borbu protiv pranja novca i da obezbedi da sve mere koje se preduzimaju budu srazmerne identifikovanim rizicima...

Sve važne procene i zaključci ovog izveštaja takođe će biti od velike koristi za razvoj nacionalne strategije za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma za period 2013–2018.

Prema tome, zaključci NPR mogu se koristiti kako za formulisanje ciljeva nacionalne strategije, tako i za koncipiranje i razradu konkretnih akcija potrebnih za primenu te strategije, onako kako je to predviđeno u Smernicama FATF za nacionalnu procenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma:

[Procena rizika] treba konačno da omogući javnim vlastima da donesu svoj sud o nivou rizika i o prioritetima za ublažavanje tih rizika. Politički odgovor tada može biti prilagođen prirodi i nivou identifikovanih rizika.

Međutim, rizik utiče na strategije i na drugi način, kroz rizike kojima je izložena primena same strategije. Ti rizici mogu poticati od unutrašnjih činilaca kao što su složenost/obim strategije (na primer, potrebno je više resursa nego što je to ostvarljivo) ili loše napravljeni akcioni planovi (na primer, u situacijama kada nisu definisane međuzavisnosti različitih domena rada, kao što je zahtev da se uspostavi operativna aktivnost pre no što se formira zakonodavna ili institucionalna baza). Ti rizici treba da budu ublaženi kroz proces

pripreme strategije, takvim tehnikama kao što je izrada Gantovih dijagrama¹ i raščlanjivanje radnih domena na sastavne elemente (to treba da bude preslikano i na pojedinačne akcije, uz dostavljanje izveštaja za SKG – detaljnije o tome vidi niže).

Spoljni činioci, kao što su promene u političkom ili ekonomskom okruženju, takođe mogu uticati na uspešnu primenu te strategije, na primer, kroz promene u politici, nepostojanje volje ili ograničenja resursa. Svi ti rizici se mogu identifikovati i mogu se pratiti takvim tehnikama kao što je planiranje scenarija ili *PESTELO*² analiza rizika.

Preporuka: treba utvrditi registar strateškog rizika koji će obuhvatiti sve te rizike u pogledu sprovođenja predviđenih mera; SKG treba da koristi taj registar u sklopu nadzora nad primenom strategije.

Struktura strategije

Sušтина svake strategije je oblikovanje budućnosti. Iako se još nije pojavila zajednička struktura nacionalnih strategija SPN/FT, često se koriste elementi kao što su vizije, misije, ciljevi, neposredni zadaci i ishodi (mora se reći da se oni neretko naizmenično koriste). Šire gledano, moglo bi biti korisno ako bismo razmišljali o strategiji kao o nečemu što se sastoji od „ciljeva, načina i sredstava”:

- „Ciljevi” su ono što strategija nastoji da ostvari, to jest buduće stanje.
- „Načini” su sektorske politike i radnje koje će biti potrebno doneti i preduzeti da bi se ostvarili ciljevi.
- „Sredstva” su resursi koji su potrebni da bi se navedeni načini sproveli i da bi se ostvarili ciljevi.

Ponekad te razlike nisu toliko očigledne kako bi se moglo zaključiti na osnovu onoga što je ovde rečeno, zato što razlike među njima na raznim nivoima strateškog planiranja (na primer, na nacionalnom nivou ili na nivou određenog resora) mogu postati zamagljene. Upravo je u oblasti borbe protiv PN sasvim uobičajeno da se pronađu primeri u kojima se načini poistovećuju ili čak brkaju s ciljevima. Primera radi, može se smatrati da je postavljanje delotvornog okvira za nadzor nad SPN strateški cilj. Međutim, kada postavimo pitanje „zašto?”, često je moguće da još više iznijansiramo neposredne zadatke kako bismo odrazili krajnji cilj. U ovom slučaju, nadzor nad SPN treba koncipirati tako da se dobiju delotvorni sistemi SPN u institucijama koje rade pod nadzorom, a to će, za uzvrat, odvrćati kriminalce i obezbediti visok kvalitet obaveštajnih podataka koje vlasti dobijaju.

¹ Gantov dijagram je način na koji se aktivnosti prikazuju u vremenu, u vidu grafikona sa stupcima.

² Politička, ekonomska, socijalna, tehnološka, ekološka, pravna, organizaciona analiza rizika (*Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal, Organisational* – *PESTELO*).

Ključni strateški ciljevi

Strategija iz 2008. imala je neke „ključne ciljeve” koji su, u suštini, predstavljali kombinaciju „načina” i „zadatih rezultata” na visokom nivou, kao i detaljan spisak „preporuka” (koje su većinom „načini”) organizovanih u zakonodavnu, institucionalnu i operativnu kategoriju, kao i kategoriju stručnog osposobljavanja i usavršavanja. Slabost te strukture, koja nije neuobičajena za druge strategije SPN/FT i koja je očigledno u izvesnoj meri zasnovana na pređašnjoj verziji Preporuka FATF, ogleda se u tome što nema izričitih veza između preporuka i ključnih ciljeva (ne kaže se kako će se ako se primene „načini” ostvariti „rezultati”). Same preporuke su u velikoj meri usredsređene na tehničku primenu standarda FATF koji su u to vreme važili, što je opet uobičajena i razumljiva odlika strategija SPN/FT, ali se upravo zato stiče utisak da je rizik koji se ublažava zapravo loš izveštaj o uzajamnoj proceni.

Novi standardi FATF,³ koji naglašavaju rizik i ocenu efikasnosti i tehničke usklađenosti, pružaju idealnu priliku da se nacionalna strategija sagleda na jedan drugačiji način. Komponenta delotvornosti koju Metodologija sadrži pruža, verovatno prvi put, jasne ciljeve za režim SPN/FT. FATF će ocenjivati delotvornost koristeći takozvanu hijerarhiju definisanih ishoda; to konkretno znači cilj visokog nivoa u primeni režima SPN/FT; tri međuishoda koji predstavljaju glavne tematske ciljeve režima i jedanaest neposrednih ishoda, koji predstavljaju ključne ciljeve režima.

Način strukturisanja nacionalne strategije po tom obrascu svodi se na to da se jedna verzija cilja visokog nivoa tretira kao opšti cilj (odnosno vizija) strategije. FATF je to formulisala na sledeći način:

Finansijski sistemi i privreda u celini zaštićeni su od opasnosti pranja novca i finansiranja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje, čime biva osnažen integritet finansijskog sektora i što doprinosi bezbednosti i sigurnosti.

Poređenja radi, u Strategiji iz 2008. ključni ciljevi su na sledeći način formulisani:

1. *preventivnim i represivnim merama [način] uticati na smanjenje kriminaliteta [rezultat] u vezi s pranjem novca i finansiranja terorizma;*
2. *implementirati međunarodne standarde [način] čije sprovođenje omogućava članstvo ili povoljniji status države u međunarodnim organizacijama [rezultat];*
3. *razviti sistem saradnje i odgovornosti svih učesnika u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma [način];*
4. *unaprediti saradnju javnog i privatnog sektora na planu borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma [način];*

³ Preporuke i Metodologija evaluacije.

5. obezbediti transparentnost finansijskog sistema [rezultat].

Videćemo da je većina tih u suštini kombinacija „načina” i „rezultata”. Stvarni ciljevi su uglavnom dati na osnovu nešto kraćih formulacija *FATF*, gde se ne ide u detalje kada je reč o načinima za njihovo postizanje. Cilj iz 2008. godine koji se odnosio na poboljšanu međunarodnu poziciju Srbije nije obuhvaćen ciljem visokog nivoa *FATF* (mada bi, sasvim prirodno, delotvorna primena strategije zasnovane na postavljenim ciljevima prirodno pomogla ostvarivanju tog nastojanja). To možda jeste legitimni nacionalni cilj, posebno s obzirom na stvarni uticaj koji kategorizacija Grupe za reviziju međunarodne saradnje *FATF* može imati na finansijski sistem, ali onda opet postoji opasnost da se preterano usredsredimo na poštovanje standarda, a ne na hvatanje u koštac s rizicima.

Druge slične strategije takođe obuhvataju određena pitanja za koja se smatra da imaju toliki nacionalni značaj da treba da budu osvetljena na najvišem nivou strategije – na primer, pružanje podrške borbi protiv korupcije – iako je reč o pitanjima koja u suštini spadaju u opštu formulaciju *bezbednost i sigurnost FATF*. Najvažnije opasnosti koje su identifikovane u NPR su poreska utaja, nezakonita proizvodnja i rasturanje narkotika i zloupotreba službenog položaja. Moglo bi se razmisliti o tome da se tri pomenuta pitanja uzdignu na najviši nivo ciljeva, posebno ako se smatra da je reč o upornim i trajnim pretnjama, koje će verovatno ostati na visokom nivou rizika za sve vreme važenja strategije. Treba pronaći ravnotežu između opisivanja vizije strategije na način koji će biti u dovoljnoj meri detaljan, ali ipak takav da ostane relevantan pet godina. Sama NPR će biti preispitivana po isteku roka od dve godine, što otvara mogućnost da se dok traje buduća strategija otkriju neke nove i drugačije opasnosti visokog rizika.

Preporuka: opšti cilj ili viziju nacionalne strategije trebalo bi formulisati na osnovu cilja visokog nivoa *FATF*, s tim što takođe treba razmotriti mogućnost da se u to uvrste i neka visokorizična specifično srpska pitanja.

Načela

Strategije ponekad sadrže i spisak načela, u skladu s kojima će se strategija primenjivati. Često je reč o načelima kao što su:

- vladavina prava,
- odgovornost,
- transparentnost,
- delotvornost,
- nediskriminacija.

Strategija iz 2008. nije sadržala takav spisak, ali je nedavno objavljena Nacionalna strategija borbe protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018, koja sadrži takav spisak (što joj je zajedničko s drugim nacionalnim strategijama borbe protiv korupcije). Identifikovanje spiska načela pruža jemstvo da je strategija projektovana i definisana na način

koji je usklađen sa zakonima i običajima zemlje i mogu omogućiti korisnu proveru predloženih radnji. To može biti koristan način da se pozabavimo pitanjima kao što su finansijska uključenost u nacionalnu strategiju usvajanjem načela po kome legitimni poslovi i pojedinci ne bi trebalo da budu isključeni iz finansijskog sistema primenom mera SPN/FT, uz pokazivanje, odnosno dokazivanje da mere koje se primenjuju radi ostvarivanja strategije poštuju to načelo.

Preporuka: treba identifikovati opšta načela za primenu nacionalne strategije i uneti u njen tekst. Tim načelima se treba rukovoditi prilikom utvrđivanja strateških ciljeva, kao i prilikom pripreme konkretnih mera.

Strateške teme i ciljevi

U suštini, to je glavni deo strategije, onaj u kome se identifikuju konkretni ciljevi. To su konkretni, neposredni ciljevi koji, kada jednom budu efikasno postignuti, omogućuju napredak ka ostvarivanju opštih ciljeva ili vizije strategije. Oni su, dakle, i dalje rezultati, ali se uz njih obično navodi i opis „načina”, što omogućuje da se ukupna primena meri na strateškom nivou. Međutim, sve detaljnosti u vezi sa akcijama koje se primenjuju i potrebnim resursima treba sačuvati za prateći akcioni plan (u mnogim slučajevima biće potrebno dodatno detaljno projektno planiranje kojim treba da se bavi jedno ili više tela zaduženih za sprovođenje određenih mera). To omogućuje da sam taj strateški dokument bude relativno kratak i čitljiv, kao i da bude dovoljno elastičan da se u njega mogu uneti gotovo neminovne promene u vezi s konkretnim akcijama; te promene će sigurno biti potrebne od trenutka kada se pristupi sprovođenju strategije. Strategija treba da bude fiksno utvrđena (ukoliko ne dođe do nekih teških nepredviđenih okolnosti), dok akcioni plan mora biti takav da dopušta promene zavisno od okolnosti u fazi sprovođenja. S druge strane, strategija bez plana sprovođenja, makar se taj plan svodio samo na skicu, nije ništa drugo do spisak lepih želja.

Postoje različiti načini koji se primenjuju da bi se kategorizovale teme u nekoj strategiji SPN/FT. Evo samo nekoliko primera:

- zakonodavne, institucionalne, operativne, one koje spadaju u domen stručnog usavršavanja i obrazovanja (kao u Strategiji iz 2008);
- sprečavanje, otkrivanje, izvršenje;
- kategorije utvrđene prema konkretnim rizicima (npr. poboljšanje nadzora u određenim sektorima koji su identifikovani kao posebno ranjivi, ili rešavanje problema dobiti nezakonito stečene od određenih krivičnih dela, koja su identifikovana kao pretnje).

Prva navedena podela grupiše slične preporuke. Međutim, njena slabost se ogleda u tome da akcije koje se preduzimaju u nekoliko navedenih kategorija moraju biti koordinisane i moraju se zajedno odvijati kako bi se ostvarili oni rezultati koji omogućuju napredovanje ka strateškom cilju, pa se na kraju takve akcije češće svode na „načine” nego na „neposredne,

konkretne ciljeve” ili rezultate. Na primer, na sledećoj tabeli navedena su dva uzorka strateških ciljeva u vezi sa sprečavanjem i izvršenjem tako što su ti ciljevi raščlanjeni na akcije svrstane pod određena zaglavlja:

Objektivno	Zakonodavno	Institucionalno	Operativno	Stručno usavršavanje i obuka
Poboljšanje kvaliteta mera za sprečavanje u institucijama koje su obveznici pomoću sprovođenja nadzora	Donošenje zakona o nadzoru koji su tako koncipirani da pružaju potrebna ovlašćenja u pogledu inspekcijskog nadzora i kažnjavanja	Uspostavljanje jedinica ili službi za nadzor nad SPN/FT u regulatornim telima	Formulisanje sektorske politike i procedura inspekcije; izrada strategije izvršenja; donošenje smernica	Obuka nadzornika specijalizovanih za SPN/FT, višeg rukovodstva i odeljenja zaduženih za izvršenje
Poboljšanje razmene informacija kako bi se povećao broj identifikovanih i obrađenih slučajeva PN	Obezbeđivanje odgovarajućih pravnih mogućnosti za razmenu informacija	Obezbeđivanje informaciono-tehnoloških sistema za razmenu informacija u relevantnim organima; izdvajanje resursa za obradu zahteva	Potpisivanje memoranduma o razumevanju i sklapanje drugih formalnih aranžmana za razmenu informacija i donošenja odgovarajućih sektorskih politika/postupaka	Obuka zaposlenih o pravnom osnovu razmene informacija i praktične primene utvrđenih mera

Već na osnovu ta dva primera jasno se može videti da se horizontalnim čitanjem tabele dobija neka vrsta mape puta za ostvarivanje neposrednih, konkretnih ciljeva (koji su opet jasno povezani sa opštim strateškim ciljem smanjenja pranja novca zahvaljujući sprečavanju i gonjenju počinilaca).

To nikako ne znači da vertikalnim iščitavanjem stubaca nećemo takođe dobiti veoma korisne informacije za strateško planiranje i izradu akcionih planova. Lako se mogu videti različite zakonodavne promene koje će, na primer, biti potrebne, a za to će, po svoj prilici, biti neophodno da se angažuju i onako ograničeni resursi, kao što su parlamentarna procedura donošenja zakona ili vreme za poslaničku raspravu. Sve radnje koje se preduzimaju pod istim zaglavljem mogu se onda kombinovati, među njima se mogu utvrditi prioriteti i može se odrediti kako će se one postupno obavljati na osnovu rizika radi čijeg se otklanjanja preduzimaju i na osnovu raspoloživih resursa, pa je onda moguće izraditi detaljne akcijske planove kako bi se sprovele u delo potrebne promene. Ako se strategija predstavi obično, samo kao spisak potrebnih promena, teško je pratiti na koji se način svaka od tih promena uklapa u ukupni napredak ka ostvarivanju opštih ciljeva, pa se može steći utisak da je, na primer, sprovođenje zakona strateški cilj samo po sebi.

I ovde, za formulisanje strategije, može biti od koristi hijerarhija neposrednih, konkretnih ciljeva u okviru standarda *FATF*. Kao što je gore već opisano, tri međuishoda definišu tri osnovna tematska cilja režima SPN/FT. Okvirno govoreći, to su:

- Politika, koordinacija i saradnja;
- Sprečavanje, otkrivanje i izveštavanje u obuhvaćenim sektorima;
- Otkrivanje, obustavljanje, gonjenje i kažnjavanje, konfiskacija.

Ta tri međuishoda omogućuju dobru klasifikaciju ciljeva. Oni se dalje raščlanjuju na jedanaest neposrednih ishoda (iako epitet „neposredni” u ovom smislu nije u vezi sa utvrđivanjem prioriteta) za koje Metodologija pruža korisne informacije o karakteristikama jednog delotvornog sistema, koji se mogu koristiti za formulisanje strateških ciljeva koji su u vezi s neposrednim rizicima identifikovanim u procesu NPR, kao i u postupku samostalne i uzajamne procene i onome što potiče iz drugih izvora. Neposredni ishodi se mogu koristiti i kao dalja klasifikacija, iako bi to moglo doneti i dodatni, nepotrebni nivo usložnjavanja, pa bi se opet mogao steći utisak da se samo ublažava rizik od neuspeha da bi se dobila dobra procena delotvornosti. Razume se, odluka o nivou detaljne klasifikacije može se doneti tokom same izrade teksta.

Na primer, navedeni cilj razmene informacija može se predstaviti na sledeći način:

Strateška tema: opasnosti od pranja novca su uočene i otklonjene, kriminalci su kažnjeni i oduzeta im je nezakonito stečena dobit.

<p>Cilj: Poboljšati razmenu informacija da bi se povećao broj identifikovanih i u postupak uzetih slučajeva PN</p> <p>Očekivani rezultati: Poboljšana razmena informacija između organa vlasti omogućuje da se delotvornije i efikasnije identifikuju slučajevi pranja novca. Očekujemo da budemo svedoci povećanja razmene informacija i poboljšanja kvaliteta informacija, što će pomoći tužiocima u identifikovanju krivičnih predmeta i pružiti dokaze (neposredne ili posredne) koji će se koristiti u uspešnoj tužilačkoj obradi.</p>
<p>Mere koje treba preduzeti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obezbediti relevantne pravne mogućnosti za razmenu informacija - Obezbediti informacionotehnološke sisteme za razmenu informacija u relevantnim organima; izdvojiti resurse potrebne za obradu zahteva - Potpisati memorandume o razumevanju i sklopiti druge formalne aranžmane za razmenu informacija i doneti odgovarajuće sektorske politike/postupke - Podučiti zaposlene pravnom osnovu razmene informacija i praktične primene utvrđenih mera

Preporuka: Strateške teme treba da budu formulisane na osnovu srednjoročnih (a, ako je moguće, i neposrednih) ishoda *FATF*. Konkretno ciljeve i željene rezultate, koji su u vezi sa opštim ciljevima, treba identifikovati na osnovu celokupnog procesa NPR i drugih izvora. Direktne akcije koje je potrebno preduzeti da bi se ostvarili ti ciljevi treba identifikovati u okviru nacionalne strategije i potom ih dalje razraditi, utvrditi prioritete i sled poteza u sklopu akcionog plana.

U Prilogu 1. ovog referata navedeni su neki preporučeni strateški ciljevi u okviru strateških tema zasnovanih na neposrednim ishodima *FATF*. To ne bi trebalo shvatiti ni u preskriptivnom ni u iscrpnom smislu; pre je reč o nečemu što je utvrđeno na osnovu pitanja koja su identifikovana u NPR i u sklopu projekata MOLI-Srbija i CAR-Srbija.

Sprovođenje kroz akcioni plan

Akcioni plan treba da sledi strukturu strateških ciljeva i da utvrdi akcije koje su identifikovane u nacionalnoj strategiji. Mere predviđene akcionim planom treba da budu konkretne, oročene, pored toga što treba navesti ko su odgovorni organi i kakve su posledice po resurse. Nivo detaljnosti treba da bude viši nego u nacionalnoj strategiji, ali će nadležni organ verovatno morati da sačini još detaljnije projektne planove da bi do kraja sproveo navedenu akciju. Zahvaljujući akcionom planu, SKG bi trebalo da stekne dobar uvid u to koje se aktivnosti odvijaju, ali nema nikakve potrebe da sama SKG bude uključena u bliže svakodnevno planiranje.

NPR sadrži dugačak spisak predloženih akcija, identifikovanih u procesu analize rizika. To su korisne mere i identifikovane su neposredne akcije uz detaljnije planirane aktivnosti. Međutim, akcioni plan ne treba da bude samo puki zbir predloga relevantnih organa vlasti – on treba da se rukovodi strateškim ciljevima i svaka predviđena mera treba da bude jasno povezana sa očekivanim ishodom. Predložene akcije na spisku NPR mogu se tako povezati sa odgovarajućim ciljem i poslužiće kao kontrola iz koje će se videti da li se strategija sveobuhvatno bavi svim pitanjima koja su identifikovana u NPR.

Akcioni plan bi mogao da izgleda ovako, opet na osnovu primera o razmeni informacija (ovde su u celosti formulisane samo prve mere):

Cilj: Poboljšati razmenu informacija da bi se povećao broj identifikovanih slučajeva pranja novca koji su uzeti u postupak				
Akcije:				
<ul style="list-style-type: none"> - Obezbediti relevantne pravne mogućnosti za razmenu informacija - Obezbediti informacionotehnoške sisteme za razmenu informacija u relevantnim organima; izdvojiti resurse potrebne za obradu zahteva - Potpisati memorandume o razumevanju i sklopiti druge formalne aranžmane za razmenu informacija i doneti odgovarajuće sektorske politike/postupke - Podučiti zaposlene pravnom osnovu razmene informacija i praktične primene utvrđenih mera 				
Mera	Aktivnost	Rok	Nadležni organ	Potrebni resursi
Obezbediti relevantne pravne mogućnosti za razmenu informacija	Analiza jaza (<i>gap analysis</i>)	Kraj decembra 2013.	Ministarstvo pravde	Tri radna dana
	Izмене zakona obezbediće pravne mogućnosti	Kraj decembra 2014.	Ministarstvo pravde	Izrada nacрта - jedan radni dan po jednoj izmeni zakona Vreme rada Parlamenta
...				

U navedenom primeru druga aktivnost zavisi od prve aktivnosti. Tek pošto se obavi analiza jaza biće moguće započeti pripremu izmena zakona, a od rezultata analize jaza zavisiće koliko je takvih izmena zakonskog teksta potrebno – što će, sa svoje strane, uticati na resurse i rokove druge akcije. Takve zavisnosti treba označiti u akcionom planu i jedan deo ishoda prve akcije treba da bude u većoj meri konačna verzija zavisnih aktivnosti (u ovom primeru, to je spisak pravnih mogućnosti koje treba da budu otvorene).

Merenje uspeha

Ako je strategija usredsređena na delotvorne načine za ostvarivanje strateških ciljeva, onda mera uspeha mora obuhvatiti neki element delotvornosti, kao i same primene – to znači da, pored merenja preduzetih akcija i izveštavanja o njima treba doneti i ocenu kvaliteta ostvarenja zadatih ciljeva. To je znatno veći izazov od onoga na koji bi se svelo jednostavno podnošenje izveštaja o načinu sprovođenja i preduzetim aktivnostima.

Razume se, ideal treba da bude merenje aktivnosti u odnosu na krajnji cilj visokog nivoa. Međutim, izuzetno je teško odmeriti dejstvo individualnih mera SPN/FT u odnosu na šire ciljeve, čak i kada su ti širi ciljevi smanjenje pranja novca ili finansiranja terorizma; merenje bilo kakvog doprinosa smanjenju kriminala ili terorizma (odnosno, povećanja „bezbednosti i sigurnosti“) predstavlja na prvi pogled neostvarljiv zadatak. Razume se, delotvorna strategija SPN/FT treba da se pozabavi upravo rizicima koji su identifikovani u NPR, tako da će jedan način procene ukupnog dejstva strategije biti poređenje postojećih rizika s rizicima koji će biti identifikovani u narednoj verziji NPR.

Mere treba da budu planirane za svaki element akcionog plana. Pod pretpostavkom da je akcioni plan dobro koncipiran, trebalo bi da bude moguće da se bez teškoća nadzire njegova primena; da li je akcija uspešno sprovedena, da li je sprovedena u utvrđenom roku i u zadatom budžetskom okviru. Veći izazov predstavlja merenje delotvornosti same akcije. Metodologija FATF može biti korisna za identifikovanje odgovarajućih merila, koristeći osnovna pitanja i specifične faktore za svaki neposredni ishod, iako tek treba da se vidi kako će elementi koji su uneti u odeljak o delotvornosti biti stvarno ocenjeni u praksi. Nema sumnje u to da će biti potrebne i kvantitativne i kvalitativne mere.

Korisna tehnika koju bi valjalo razmotriti jeste tehnika „očekivanih rezultata“, i kada je reč o strateškim ciljevima i kada je reč o elementima akcionog plana. Ako su ciljevi i akcioni planovi (za svaku pojedinačnu akciju) valjano postavljeni, ostvarivanje konkretnih rezultata trebalo bi da doprinese uspehu na putu ka ostvarenju opšteg cilja. Poređenjem sa očekivanim rezultatima (očekivani rezultati su oni koje bi trebalo da ostvarimo zahvaljujući kombinaciji preduzetih akcija) sa stvarnim rezultatima u realnom vremenu moguće je doneti ocenu o efikasnosti sprovođenja. U našem primeru koji se odnosi na razmenu informacija, merenje na nivou cilja i na nivou akcionog plana moglo bi izgledati ovako:

Cilj: Poboljšati razmenu informacija da bi se povećao broj identifikovanih slučajeva pranja novca koji su uzeti u postupak		
Očekivani rezultati		Mera uspeha
Rastu broj i kvalitet zahteva za informacije i saopštavanje informacija		Statistički podaci o broju zahteva i broju razaslatih informacija Kvalitativna procena korisnosti razmenjenih informacija (na primer, mehanizmima povratnih informacija)
Razmenjene informacije doprinose uspešnoj identifikaciji slučajeva		Procenat slučajeva u kojima su zastupljene te razmenjene informacije Kvalitativna ocena važnosti razmenjenih informacija za slučajeve (na primer, izveštavanjem o slučajevima ili uzorkovanjem slučajeva)
Akcija	Mere za sprovođenje	Merilo očekivanih rezultata
Postarati se da postoje relevantne pravne mogućnosti za razmenu informacija	Analiza jaza sprovedena u utvrđenom roku U zadatom roku donete su izmene i dopune zakona potrebne da bi se obezbedile pravne mogućnosti (za razmenu informacija)	Nije bilo slučajeva u kojima bi se odustalo od razmene informacija zbog nedostatka pravnog osnova za to

Neuspeh u ostvarivanju očekivanih rezultata može proisteći iz nekoliko činilaca, koje bi valjalo vrednovati da bi se toj situaciji prilagodile potrebne akcije:

- Bilo je grešaka u sprovođenju (na primer, zakon je bio loše formulisani i nije omogućio sprovođenje planiranih akcija);
- Nije bilo kapaciteta i/ili volje (na primer, uspostavljene su potrebne mogućnosti za razmenu informacija, ali zbog nedostatka resursa te mogućnosti nisu korišćene na očekivanom nivou);
- Bilo je grešaka u samom konceptu (na primer, razmena informacija je uspostavljena i korišćena radi postizanja očekivanih rezultata, ali to nije dovelo do povećanja broja slučajeva pranja novca koji bi bili uspešno krivično gonjeni).

Biće potrebno dosta vremena i truda da bi se izmerio uspeh jedne petogodišnje strategije, a samo merenje moraće da bude obavljeno po završetku roka važenja te strategije (što znači da u buduće nacionalne strategije treba da bude uključeno i praćenje prethodne aktivnosti). Ako se, međutim, uvede kombinacija merenja neposrednih rezultata i postignuća i ukupne efikasnosti, to znači da izveštavanje treba da počne odmah, bez odlaganja.

SKG će biti nadležna da prati sprovođenje nacionalne strategije. Prilikom naše studijske posete u maju 2013. godine mogli su se čuti komentari o tome da je poboljšani mehanizam izveštavanja u okviru SKG i da se on, u suštini, svodi na diskusiju za okruglim

stolom, gde svaki učesnik podnosi izveštaj o onim akcijama za koje je nadležan. Taj mehanizam bi trebalo nastaviti, ali uz nešto formalniji nadzor nad sprovođenjem Akcionog plana i razmatranje celokupnog napretka Nacionalne strategije. SKG bi trebalo da razmotri mogućnost uvođenja sistema nadzora, kao što je jednostavan sistem „saobraćajne signalizacije” u pogledu napretka:

- Stavke koje su označene zelenom bojom – napredak se odvija u skladu s planom i ne predviđaju se rizici;
- Stavke označene narandžastom bojom – malo se kasni ili će se verovatno malo kasniti u napretku, ili su identifikovani novi rizici u vezi sa sprovođenjem, pa je potrebno preduzeti mere za njihovo ublažavanje;
- Stavke označene crvenom bojom – napredak ozbiljno kasni i rokovi su prekoračeni ili će verovatno biti prekoračeni, ili su identifikovani novi rizici u pogledu sprovođenja za koje nema izgleda da budu uspešno ublaženi.

SKG neće morati da razmatra zelene stavke da bi izbegla mikromenadžment sprovođenja. Narandžaste stavke sadrže upozorenje na moguće probleme i mogu se koristiti radi identifikovanja potencijalnih daljih posledica, kao što bi bile posledice u zavisnim radnim domenima, što bi, sa svoje strane, moglo nalagati potrebu za prilagođavanjem. Punu pažnju i temeljitu raspravu trebalo bi posvetiti crvenim stavkama da bi se Akcioni plan ažurirao i uzelo u obzir to što nema uspeha. SKG bi potom mogla takođe da dostavi izveštaje (na primer ministrima, parlamentu ili javnosti) koji bi se odnosili kako na napredak u sprovođenju, tako i na delotvornost sprovođenja u zadatim rokovima.

Preporuka: Merenja sprovođenja i delotvornosti trebalo bi da budu razrađena za svaki strateški cilj i svaki element Akcionog plana ponaosob. Trebalo bi uvesti mehanizam u skladu s kojim bi SKG dobijala izveštaje zasnovane na proceni rizika.

Prezentacija nacionalne strategije

U dosadašnjim odeljcima osvetljeni su elementi nacionalne strategije. U Srbiji takve strategije se objavljuju u „Službenom glasniku”, pošto ih prethodno donese Vlada, pa je reč o državnom dokumentu koji treba pripremiti. Taj dokument treba da sledi gore navedenu strukturu, ali on takođe treba da sadrži izvesna objašnjenja i kontekst. Preporučena struktura mogla bi ovako da izgleda:

Uvod

Taj odeljak treba da sadrži kratke definicije (npr. definiciju pranja novca i finansiranja terorizma), objašnjenja međunarodnih standarda i razloga za donošenje nove nacionalne strategije. On treba da objasni kontekst, kao što je postojeća situacija, minula ostvarenja, NPR i rezultati prethodne strategije. Taj odeljak ne treba da bude predug, niti treba da sadrži dugačke spiskove zakona, uredaba i nadležnih organa, što skreće pažnju sa suštine strategije, već umesto toga treba da sadrži narativni deo iz koga logično slede zaključci strategije.

Opšti strateški ciljevi i načela

To je odeljak u kome treba jasno objasniti kakva se vizija predviđa za režim SPN/FT i koja će načela biti poštovana u koncipiranju načina i sredstava za ostvarivanje tog cilja.

Strateške teme u oblasti SPN/FT

Za svaku od tema (npr. sektorska politika, koordinacija i saradnja) treba izneti kratak opis situacije, identifikovane rizike i strateške ciljeve. Za svaki strateški cilj treba navesti kratak opis mera koje će biti preduzete, iako ne onoliko detaljno kao na nivou akcionog plana.

Dokument će biti čitljiviji i jasniji ako se strateški ciljevi prezentuju u vidu tabele, kao što je prikazano gore, na str. 10, u primeru razmene informacija.

Sprovođenje i nadzor

Taj odeljak treba da sadrži opis akcionog plana, objašnjenje nadzora u okviru SKG i načina na koji nadležni organi snose odgovornost za sprovođenje predviđenih akcija.

Objavljivanje akcionog plana

U Srbiji je isto tako uobičajeno da se objavljuju akcioni planovi, nezavisno od strategija iz kojih su proistekli, što povećava javnu odgovornost. Akcioni plan treba objaviti onako kako je sačinjen u skladu s gore navedenim preporukama, ali se mora priznati da sve akcione planove treba ažurirati, budući da se okolnosti menjaju ili da se može dogoditi da se utvrdi da neki rokovi nisu valjano utvrđeni. Zato bi trebalo razmotriti mogućnost da akcioni plan bude „živi dokument”, tako što će se (pošto bude donet) objaviti i na internetu, kao i svi njegovi prečišćeni tekstovi (sa donetim izmenama i dopunama), zajedno sa izveštajima o napretku koji budu usvojeni na predlog SKG. Neki elementi strategije reagovalaće na rizik, pa se akcioni plan stoga može menjati usled promena do kojih dođe u proceni rizika od PN/FT.

Veze s drugim strategijama

Pranje novca odvija se u socijalnom i ekonomskom ambijentu zemlje. Strategije borbe protiv pranja novca ne mogu postojati u vakuumu i moraju uzeti u obzir i istovremeno podržati druge nacionalne strategije ili razvojne planove. Iako proklamovani cilj strategije SPN može biti pružanje doprinosa smanjenju kriminala, sama ta strategija to nije u stanju da postigne. Preduzimaju se i druge mere za smanjenje kriminala i mogu postojati i konkretne strategije za smanjenje kriminala. Nacionalna strategija treba da bude povezana i usklađena s njima.

Borba protiv korupcije

Kao što je već istaknuto, Srbija je nedavno donela nacionalnu strategiju borbe protiv korupcije - jasno je da SPN može pomoći u borbi protiv korupcije kao i da je u NPR

zloupotreba službenog položaja identifikovana kao jedna od ključnih opasnosti u pogledu pranja novca. Zato te dve strategije treba povezati. To se može postići takvim merama kao što je davanje prioriteta oblastima koje su identifikovane u strategiji borbe protiv korupcije, a nalaze se u strategiji SPN – na primer tako što će se obezbediti resursi za istragu i prikupljanje obaveštajnih podataka, kao i analizu onih tipologija PN koje su neposredno povezane s tim krivičnim delima da bi se pomoglo privatnom sektoru da identifikuje sumnjive aktivnosti koje se u njemu odvijaju, a povezane su s navedenim tipologijama itd.

Oduzimanje imovine stečene krivičnim delima

U nekim jurisdikcijama pranje novca i oduzimanje imovine stečene krivičnim delima tretiraju se zasebno i za njih postoje zasebne strategije. To može prouzrokovati dupliranje i pometnju. Srbija je donela odluku da mere oduzimanja imovine stečene krivičnim delima uvrsti u Strategiju iz 2008. i preporučujem da se to zadrži i u novoj strategiji, na primer tako što će se u nju uvrstiti preporuke iz projekta CAR-Srbija.

Finansiranje terorizma

NPR ne obuhvata finansiranje terorizma. Ako postoji namera da nacionalna strategija pored PN obuhvata i FT, biće potrebno da se sprovedu dodatne analize rizika ili da se takve analize uključe u samu strategiju. Međutim, prilikom studijskog boravka u maju, rečeno nam je da će biti izražena zasebna strategija borbe protiv terorizma u Srbiji i da će problem finansiranja terorizma biti njome obuhvaćen – tu situaciju bi valjalo razjasniti.

Ekonomski razvoj

Srpska ekonomija nalazi se u fazi tranzicije i događaji u toj oblasti neposredno utiču na mere SPN/FT; to, na primer, važi za napore koji se ulažu u rešavanje problema sive ekonomije i napuštanje sistema zasnovanog na gotovinskim plaćanjima. Ta pitanja se u izvesnoj meri razmatraju u NPR (na primer, govori se o cilju sniženja nivoa neformalne ekonomije koji je označen kao jedna od potrebnih mera – što je možda suviše ambiciozno za jednu strategiju SPN/FT, ali se mogu identifikovati mere u toj oblasti koje će pomoći ekonomskoj strategiji). To bi moglo da zahteva dodatni rad na scenariju razvoja strateških ciljeva SPN koji bi bili povezani sa ekonomskim ciljevima. Takođe, postoje oblasti u kojima se može učiniti da su SPN i planovi privrednog razvoja suprotstavljeni jedno drugome – na primer, u najnovijim konsultacijama MMF-a s Republikom Srbijom na osnovu člana IV Statuta te organizacije identifikovano je nekoliko mera koje bi mogle biti u koliziji s merama koje su u NPR navedene kao mere koje treba preduzeti u oblastima koje su izložene najvećem riziku, kao što je pojednostavljivanje zakonskih propisa koji uređuju poslovanje, uključujući pojednostavljivanje upisa u zemljišne knjige i prenosa zemljišta, kao i ubrzanje privatizacije javnih preduzeća. Takvi rizici bi se mogli ublažiti ako bi se obezbedilo da se rizici od PN/FT izričito razmatraju u okviru procene uticaja novih zakona i uredaba – jedna slična mera je uvrštena u strategiju borbe protiv korupcije.

Naredni koraci

Izrada strategije je poduhvat koji zahteva kako timski rad (da bi se obuhvatilo što je moguće više mišljenja i postigao konsenzus), tako i pojedinca ili zahteva mali tim koji će biti zadužen za centralnu koordinaciju (radi izrade nacrtu i formulisanja strategije, obezbeđivanja njene konzistentnosti, potpunosti i zaokruženosti). Shvatio sam da će u Srbiji radna grupa predstavnika SKG biti zadužena za prvu funkciju, dok će USPN biti zadužena za drugu funkciju. SKG će odobriti strategiju i dostaviti je Vladi na donošenje, posle čega će biti pre no što ona bude objavljena u „Službenom glasniku RS”.

Preporuka: Sledeći korak u ovom procesu treba da bude još jedan studijski boravak u Srbiji kako bi se pružila pomoć vlastima u izradi strategije. Trebalo bi organizovati seminar s predstavnicima SKG (ili sa podgrupom SKG zaduženom za izradu strategije) da bi se usaglasio opšti pristup, vizija i strateške teme i da bi se pristupilo utvrđivanju strateških ciljeva. Usledilo bi nekoliko dana rada sa USPN na izradi nacrtu (tokom kojih bi uz opšte ciljeve počele da se navode preporučene akcione mere i očekivani ishodi), a potom još jedan sastanak sa SKG (ili radnom grupom za izradu strategije) da bi se proverio dosadašnji napredak i da bi se razmotrio način na koji će se meriti uspeh. U toj fazi bi već trebalo da bude moguće poveriti akcione mere kao zadatke pojedinačnim resorima radi izrade akcionog plana. Ekspert Saveta Evrope održaće prezentacije o metodologiji, pospešiće rad seminara koristeći šablone i učila kreirana za tu svrhu, a pomoći će i USPN u procesu izrade nacrtu dokumenta.

David Artingstall

Prilog 1 – Neki preporučeni strateški ciljevi za Srbiju u pogledu sprečavanja pranja novca⁴

Strateška tema: Politika, koordinacija i saradnja ublažavaju rizike od pranja novca.

Cilj: Postići sveobuhvatnu spoznaju rizika od PN/FT u Srbiji

Očekivani rezultati: Dobro razumevanje rizika omogućiće nam da utvrdimo prioritete među naporima koje ulažemo da bismo se uhvatili u koštac najvažnijim opasnostima i osetljivim mestima. Očekujemo više uspešnih slučajeva u tim oblastima, i kada je reč o gonjenju i kada je reč o konfiskaciji. Kvalitetnu analizu rizika koristiće privatni sektor i nadzorni organi da bi na temelju tih informacija pravili sopstvene analize rizika i utvrdili prioritete u vlastitoj aktivnosti. Te rizike će shvatiti svi partneri, uključujući i javnost.

Mere koje treba preduzeti:

- Poboljšati metodologiju Nacionalne procene rizika
- Postarati se da rezultati NPR budu prezentirani u formi koju mogu da koriste svi akteri, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru
- Uvesti delotvorne i sveobuhvatne postupke statističkih merenja u svim fazama prikupljanja finansijskoobaveštajnih podataka i istrage
- Posvetiti finansijske istražne resurse za *razumevanje* kao i za *otkrivanje* uz odgovarajuće pokazatelje postignutih rezultata
- Unaprediti znanje o rizicima od FT i finansiranja oružja za masovno uništenje

Cilj: Razviti veću koordinaciju između nadležnih organa koji se bave nadzorom, prikupljanjem finansijskoobaveštajnih podataka/istragom, gonjenjem i oduzimanjem imovine

Očekivani rezultati: Delotvorniji rad omogućiće da se poveća broj uspešno rešenih slučajeva na kojima je bilo angažovano više službi i agencija i doprineće boljem razumevanju rizika.

Mere koje treba preduzeti:

- Uspostaviti zajedničke radne grupe i radne timove koji će se baviti posebno velikim predmetima i oblastima visokog stepena prioriteta (krivična dela u vezi s narkoticima i u vezi s utajom poreza)
- Razraditi mehanizme poveravanja zadataka i koordinacije između nadležnih organa
- Ojačati položaj i sastav SKG
- Redovno organizovati preispitivanja postojećeg stanja kako bi se ustanovila delotvornost radnih aranžmana i preduzimati akcije da bi se otklonile uočene manjkavosti
- Preispitati i pojačati aranžmane kojima raspolažemo za vođenje međunarodne saradnje, uključujući tu pružanje uzajamne pravne pomoći, razmenu obaveštajnih podataka i oduzimanje imovine
- Postarati se da implikacije za SPN/FT nađu svoje mesto u proceni uticaja svih relevantnih zakona, uredbi i sektorskih politika, naročito u oblasti privrednog razvoja Srbije

⁴ Jasno je da, kako je već istaknuto u tekstu ovog referata, FT (kao i finansiranje širenja oružja za masovno uništenje) takođe treba razmotriti u strateškom kontekstu, bilo u okviru Nacionalne strategije, bilo u zasebnim strategijama, ali, zato što se NPR usredsređuje prevashodno na PN, ovi primeri su takođe fokusirani na tu temu.

Strateška tema: Sprečava se da dobit ostvarena krivičnim delom uđe u finansijske i druge sektore ili se, ukoliko je već ušla u te sektore, to otkriva i o tome se podnose izveštaji.

Cilj: Od izveštaja obveznika, posebno u oblastima visokog stepena rizika, stižu izveštaji iz kojih se mogu izvesti korisni finansijskoobaveštajni podaci

Očekivani rezultati: Kvalitetni izveštaji od privatnog sektora omogućiće povećanje broja slučajeva koji su prihvaćeni iz takvih izveštaja. Očekujemo brojnije izveštaje i kvalitetnije izveštavanje naročito u prioritetnim oblastima (narkotici, porezi, korupcija) koji su identifikovani u NPR, i kojima će vlasti dati prioritetno mesto kada je reč o preduzimanju odgovarajuće akcije.

Mere koje treba preduzeti:

- Nadzorni organi će se usredsrediti na prioritetne oblasti (bilo direktno, bilo kroz tematski rad) i obezbediće odgovarajuće smernice, kako bi poboljšali režim izveštavanja u sektorima
- NPR, povratne informacije i druge publikacije poslužiće kao osnov za izvođenje obaveštajnih podataka koji su potrebni privatnom sektoru i na temelju kojih on može da preduzme neke korake
- Obveznici će poboljšati svoje mehanizme nadzora i izveštavanja
- Biće razrađene delotvorne mere kako bi se obezbedila usklađenost na osnovu izloženosti riziku.
- Kapacitet i sposobnost nadzornih organa u oblasti SPN/FT pojačaće se zahvaljujući merama angažovanja zaposlenih, njihovog zadržavanja i stručnog usavršavanja
- Sposobnosti USPN biće poboljšane kroz obuku i stručno usavršavanje i unapređenje radnih procesa, uključujući tehnologiju

Cilj: Mere poznavanja i praćenja stranke (PPS) sprečavaju zloupotrebu finansijskih i drugih sektora, poštujući u isto vreme važnost finansijske uključenosti

Očekivani rezultati: Kriminalce ćemo odvratiti i sprečiti ih u pokušaju zloupotrebe finansijskog i drugih sektora tako što ćemo postaviti delotvorne prepreke. Informacije PPS biće već prikupljene i spremne za agencije koje se bave istragom. Nadzorni organi će omogućiti da vlasništvo i upravljanje budu u povereni samo licima koja su „kadra i dostojna“.

Mere koje treba preduzeti:

- Poboljšati zakone koji se odnose na registrovanje preduzeća (posebno „fantomskih firmi“) i na stvarno vlasništvo, posebno kada je reč o transparentnosti i pristupu koji se omogućuje obveznicima
- Nadzorni organi treba da izdaju smernice i uputstva za oblasti visokog i niskog stepena rizika
- Odgovarajuće zakonske propise koji se odnose na nadzor (a zasnovani su na osetljivosti na rizik) treba uvesti u sve sektore, onako kako to nalažu međunarodni standardi
- Obveznici treba da poboljšaju svoje mehanizme PPS

Strateška tema: Uočene su i otklonjene opasnosti od pranja novca, kriminalci su kažnjeni i lišeni nezakonito stečene dobiti.

Cilj: Poboljšati razmenu informacija kako bi se povećao broj identifikovanih i u postupak uzetih slučajeva PN

Očekivani rezultati: Poboljšana razmena informacija među organima vlasti omogućit će da se delotvornije i efikasnije identifikuju slučajevi pranja novca. Očekujemo da će doći do pojačane razmene informacija i boljeg kvaliteta informacija, što će pomoći tužiocima u identifikovanju krivičnih predmeta i što će im obezbediti dokaze (posredne ili neposredne) potrebne za uspešno gonjenje

Mere koje treba preduzeti:

- Obezbediti relevantne pravne mogućnosti za razmenu informacija
- Obezbediti informacionotehnoške sisteme za razmenu informacija u relevantnim organima; opredeliti resurse za obradu zahteva
- Sklopiti memorandume o razumevanju ili neke druge formalne aranžmane o razmeni informacija i utvrditi odgovarajuću politiku/procedure
- Obučiti zaposlene i pomoći im da steknu stručna znanja o pravnom osnovu razmene informacija i njihovoj praktičnoj primeni

Cilj: Poboljšati upravljanje slučajevima pranja novca i oduzimanja imovine od početka do kraja

Očekivani rezultati: Biće uspešno rešen veći broj slučajeva i više dobara će biti oduzeto, posebno u vezi sa sve većim opasnostima i pretnjama identifikovanim u NPR.

Mere koje treba preduzimati:

- Na osnovu dogovora svih organa vlasti koji su uključeni u finansijsku istragu/prikupljanje obaveštajnih podataka utvrditi koje su mere prioritete, u skladu sa NPR
- Poboljšati kapacitete svih službi i agencija donošenjem strategije obuke i stručnog usavršavanja i razviti centar za obuku USPN
- Unaprediti zakone o konfiskaciji imovine stečene krivičnim delima
- Analizirati i poboljšati radnu praksu kroz ciklus prikupljanja finansijskoobaveštajnih podataka/istražnog postupka