

5. АНАЛИЗА ЕФЕКТА АКТА

Финансијски ефекти спровођења закона

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

Припрема подзаконских аката на основу којих ће се испити за лиценце полагати неће створити додатне тршкове за буџет Републике Србије нити је потребно ангажовати нове раднике за извршавање овог посла. Наиме, запослени у Управи ће у оквиру свог радног времена радити на припреми поменутих аката. Директан утрошак је време у којем ће запослени бити ангажовани на овом задатку.

Када је реч о обукама за полагање испита за стицање лиценци неће бити потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије јер ће обуке држати запослени у Управи за спречавање прања новца који су претходно израдили подзаконска акта на основу којих се испит полаже.

Законом је предвиђено да се испити неће организовати до 2021. године, а сам испит иако представља трошак за кандидате, представља директан добитак за буџет Републике Србије.

Испити за стицање лиценце представљају директан трошак за запослене код обвезника као и утрошак времена ради припреме кандидата за полагање, евентуално похађање обука за припрему током којих ће запослени код обвезника одсуствовати са радног места.

Имплементација одредаба овог закона изазваће трошкове код лица која се баве поштанским саобраћајем. Наиме, реч је о лицима која су ранијим законима којима се регулисала ова област били дефинисани као обвезници, а изменом овог закона враћају се међу обвезнике. Потребно је ангажовање запослених на пословима усклађивања пословања са законом, док се ангажовање нових запослених не предвиђа, тачније није обавезно, јер запослени код ових лица могу поред свог посла обављати и послове дефинисане законом, те у том смислу, трошак представља време у којем ће бити ангажовани на обављању овог посла.

Када је реч о новоуведеним обвезницима „пружаоцима кастоди услуге новчаника“ реч је о лицима који тренутно у Републици Србији не постоје. Наиме, према међународним стандардима и Петој директиви ЕУ, област крипто валута мора бити регулисана до краја наредне године. Увођењем ових лица у правни систем Републике Србије, отвориће се пут за злоупотребе у сврхе прања новца или финансирања тероризма, уколико исти не буду обвезници по Закону. Овакво преурађено решење резултат је жеље да се предупреди систем као и да се избегне поновно мењање Закона током наредне године. С тога, трошкове за ове обвезнике Закон неће произвести.

Обавеза за странке које улазе у играчнице да дају писмену изјаву под материјалном и кривичном одговорношћу да учествују у играма на срећу у своје име и за свој рачун неће представљати трошак за странке, док ће за обвезнике захтевати да одвоје време у оквиру радног времена како би исте архивирали и обрадили у складу са законским обавезама.

За адвокате и нотаре суштински изменама и допунама закона не уводе се нове обавезе, већ се групишу и дефинишу постојеће обавезе. Наиме, према ФАТФ препорукама, обавезе за адвокате и нотаре требале би бити прописане у оквиру истих одредаба, јер су они представници правне професије једне државе. Као што је већ наведено, постојећи покушај прописивања обавеза кроз подзаконске акте није донео жељене резултате, а закон неће захтевати ангажовање нових запослених, јер ће суштински адвокати и нотари обављати послове које су и до сад обављали у оквиру свог радног времена.

На кога ће и како највероватније утицати решења у закону

С обзиром на то да су, у складу са Законом о изменама и допунама Закона о девизном пословању, послови надзора у области девизних и мењачких послова прешли из надлежности Пореске управе у надлежност Народне банке Србије, за исту се проширује круг обавеза. Такође, у оквиру Министарства финансија је образована Управа за игре на срећу, која врши надзор над приређивачима посебних игара на срећу у играчницама и приређивачима игара на срећу преко средстава електронске комуникације.

У погледу обвезника, новину представља чињеница да су овим законом лица која се баве поштанским саобраћајем уврштена у групу обвезника који примењују одредбе закона. Надзор над применом закона од стране истих спроводи Министарство надлежно за послове поштанског саобраћаја.

У круг обвезника су уврштени и пружаоци кастоди услуге новчаника. Надзор над применом закона над од стране истих спроводи Народна банке Србије у складу са својим надлежностима.

Јавни бележници су изменама и допунама овог закона постали готово равноправни са адвокатима у погледу обавеза које су дужни да предузимају у складу са законом. Круг обавеза који се односи на адвокате и јавне бележнике је проширен, што даље значи да ће њихово ангажовање у области спречавања прања новца и финансирања тероризма бити појачано, а све то у циљу усклађивања са међународним стандардима.

Што се тиче обавеза других државних органа организација и правних лица којима су поверена јавна овлашћења, ту није било промена у односу на ранији закон.

Трошкови које ће примена закона створити грађанима и привреди

Доношењем овог закона привреда и грађани неће бити у већој мери изложени додатном трошку. Привредни субјекти који су означени као обвезници по закону већ су претходним законима који регулишу ову област били уведени у систем. Целокупно пословање прилагодили су потребама ефикасног извршавања послова у складу са законом који регулише ову област.

Позитивни ефекти које предложено решење треба да пружи у потпуности оправдавају трошкове његовог спровођења, с обзиром да крајњи циљ предметних измена и допуна треба да буде подизање нивоа квалитета пријава сумњивих извештаја, кроз унапређење система рада обвезника по закону, укључујући њихову континуирану едукацију и стручно оспособљавање, што је један од предуслова за привлачење потенцијалних страних инвеститора. Одговарајуће стручно оспособљавање и лиценцирање овлашћеног лица и заменика овлашћеног лица код обвезника свакако ће повећати поверење надлежних државних органа у извештаје које обвезници достављају у складу са законом, као и на свеукупну компетентност лица ангажованих код обвезника, а који представљају значајан део система борбе против прања новца и финансирања тероризма у Републици Србији.

Да ли позитивне последице доношења закона оправдавају трошкове

Трошкови које послови спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма могу изазвати код обвезника свакако су незнатни у односу на штету коју обвезник може претрпети уколико не поступа у складу са законом. Поред новчаних казни предвиђених за привредне преступе и прекршаје, обвезник који због пропуста у свом раду буде правноснажно осуђен поред материјалне штете, носиће са собом и лошу репутацију што може у реалном пословању донети губитке великих размера.

Само успостављање ефикасног система за заштиту од прања новца и финансирања тероризма доноси са собом стабилност тржишта и сигурност у државне институције. Деловање државних органа и обвезника у заједничком интересу, спречиће криминалце да злоупотребе институције и финансијски систем Републике Србије да оперу новац криминалног порекла.

Поред свега горенаведеног, уколико доношењем закона о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма Србија почне да фундаментално мења систем и покаже спремност да се у потпуности усагласи са међународним стандардима, следећи извештај комитета Манивал ће то свакако констатовати, а то систем у Србији и државне органе који делују на овом плану, ставља у један позитиван контекст и даје „ветар у леђа” за даља унапређења.

Закон ће бити предмет оцењивања техничке усклађености са ФАТФ препорукама, односно усаглашености одредаба са ФАТФ препорукама. Став ФАТФ, односно Манивала, је да без техничке усклађености нема ни адекватног спровођења закона. Другим речима – уколико препоруке нису на адекватан начин пренесене у домаће законодавство, не постоји могућност да оне буду на прави начин спроведене од стране обвезника, као и државних органа. Због тога је неопходно да препоруке буду пренесене и прописане овим законом, чиме се ствара правни оквир за успостављање ефикасног система за спречавање прања новца и финансирање тероризма, нарочито његовог превентивног дела.

С друге стране, у току преговора са Европском унијом, врши се провера усклађености овог закона са релевантним правним актима Европске уније, пре свих са Петом директивом. Закон је, у највећој мери у којој је то било могуће, усклађен са Петом директивом.

Из наведеног произилази да не постоји алтернатива за уношење одредби наведених међународних аката у овај закон, пошто је постојање ове регулативе наша обавеза проистекла из чланства у Савету Европе, а такође и из Споразума о придруживању Србије Европској унији.

У претходном периоду, покушано је да се питање примене законских одредаба код адвоката и нотара реши доношењем подзаконских аката и смерница, али проблеми из праксе су такви да је неуједначено разумевање одредаба закона као и непотпуна и неуједначена примена код ових обвезника. Након више од годину дана примене постојећег Закона, потребно је донети јасно дефинисане одредбе којима ће обавезе бити експлицитно прописане, док се смерницама могу прецизирати и детаљније разрадити поједина питања чија је примена спорна. Уколико обавезе за адвокате и нотафре не буду јасно дефинисане законом постоји велика вероватноћа да Србија за одређене препоруке које се односе на ове обвезнике не добије повећање оцена усклађености и на тај начин прети нам реалан ризик од стављања на „сиву листу“ поново или укључивање у одређене групе за појачано праћење имплементације. Уколико Република Србија у наредном периоду не извести комитет Савета Европе о предузетим корацима ка фундаменталном унапређењу система за борбу против прања новца и финансирања тероризма, крајња последица је јавно саопштење ФАТФ о јурисдикцијама које имају стратешке недостатке и које представљају ризик по међународни финансијски систем.

Законом је предвиђено да се испити неће организовати до 2021. године, а сам испит иако представља трошак за кандидате, представља директан добитак за буџет Републике Србије.

На глобалном плану у области АМЛ константо се дешавају структурне реформе које захтевају да лица која раде на compliance функцијама код обвезника буду високо специјализовани за обављање послова спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма. Како би се постигао задовољавајући ниво хармонизације са добром међународном праксом, тежимо постизању нивоа знања у овој области и стручности који имају колеге из земаља са развијеним АМЛ системима.

Приликом припреме за полагање испита за стицање лиценци кандидати (запослени код обвезника) биће обучавани од стране запослених у Управи како да на правилан начин примене радње и мере познавања и праћења странке. Обука ће обухватити и начин утврђивања стварног власника правног лица и лица страног права. Уколико се узме у обзир чињеница да криминалци у великом броју случајева прибегавају оснивању правних лица у оф-шор зонама веома је значајно да лица која раде на овим пословима код обвезника на правилан начин разумеју и стручно приступе утврђивању стварног власника. Током обуке, биће упознати са Смерницама за утврђивање стварног власника и Смерницама за евидентирање стварног власника

рагистрованог субјекта у Централну евиденцију (број: ОП-000329-0019/2019 од 8. јануара 2019. године). Намера је да се овлашћеним лицима и њиховим кандидатима прошире знања у области Методологије АМЛ система коју је израдио ФАТФ. Овлашћеним лицима и њиховим заменицима биће представљене Типологије прања новца у Републици Србији и Типологије финансирања тероризма у Републици Србији како би на прави начин могли да у пракси препознају ризике и претње од прања новца и финансирања тероризма који се свакодневно мењају, јер криминалци проналазе иновативне начине да сакрију порекло нелегално стеченог новца.

Након опсежне и свеобухватне обуке, током које ће овлашћена лица и њихови заменици бити стручно оспособљени и упознати са великим бројем прописа у овој области добијаће лиценцу која ће са собом носити одређени кредибилитет и потврду да се ради о стручњацима који код обвезника, и уопште у систему, представљају први филтер кроз који пролазе странке, међу којима се налазе и потенцијалне претње по систем.

Намера законодавца приликом поновног увођења обавезе да се овлашћена лица и њихови заменици лиценцирају, оправдана је и увођењем могућности кажњавања према секторским законима којима се регулише пословање обвезника. Овлашћена лица и њихови заменици код обвезника раде на пословима откривања прања новца те су први на удару приликом процене да ли у вези са поједним странкама или транскацијама постоје основи сумње да се ради о поменутих облицима криминалитета. Сматрамо да је потребно да и они који свакодневно раде на овим пословима морају сносити одговорност за своје поступке. До сада је законско решење предвиђало да за поступке овлашћеног лица и њихових заменика одговара лице одговорно за примену закона код обвезника, док су ова лица била изузета од одговорности за своје поступке. На овај начин се њихова савесност и пажња приликом вршења послова у складу са законом подиже на виши ниво. Сматрамо да ће лиценце гарантовати њихову стручност и кредибилитет, а самим тим ће подаци које Управа буде добијала бити детаљнији, темељнији и свакако кориснији за анализе које Управа обавља.

Имајући у виду све наведено, овлашћења лица и њихови заменици требало би да се посматрају као први стуб одбране финансијског система Републике Србије, добијањем лиценце, стичу поверење државе да примењујући закон на прави начин, штите интересе обвезника као и виши интерес, стабилност целокупног финансијског система. Користи од лиценци свакако ће бити вишеструке, имаћемо ангажован стручни кадар код обвезника, чију стручност у овој области гарантује лиценца коју, након обуке и испита, издаје државни орган.

У једном од претходних закона којим се регулише ова област поштански оператори су били у режиму обвезника који су морали да поступају по закону. У каснијим верзијама закона ова лица су избрисана са листе обвезника. Последњом Националном проценом ризика од прања новца и финансирања тероризма у Републици Србији утврђено је да велики ризик првенствено од финансирања тероризма представља неконтролисана област преноса пошиљки, међу којима је пренос пошиљки коришћењем поштанских оператора (куриске службе). Опште је позната чињеница да курирским службама може бити послато било шта, како терет тако и вредносне пошиљке без бојазни да ће оне или пошиљалац бити преконтролисани. С тога, да би се спречиле могућности злоупотреба ове делатности, ова лица враћена на су на листу обвезника. Оваквим решењем, држава на прави начин делује превентивно и на прави начин управља ризиком да се деси злоупотреба у сврхе прања новца или финансирања тероризма. Конкретно, увођењем обавеза да ускладе своје пословање са овим законом и да на прави начин идентификују странке уводи се једна врста правне сигурности и унификација пословања код ових обвезника.

У прилог правној сигурности иде и чињеница да физичка лица приликом уласка у казина дају изјаву да учествују у играма на срећу у своје име и за свој рачун. Овакво решење представља директну имплементацију Препорука ФАТФ као и замерку Комитета Манивал да још увек држава није предузела ништа како би овај недостатак отклонила. Наиме, захтев из препоруке јесте да се спрече све могућности у којима једно физичко лице може злоупотребити

систем у сврхе прања новца и финансирања тероризма у корист другог физичког лица. Позната ситуација јесте да криминалац даје „прљав“ новац физичком лицу које ће у казину тај новац користити за учествовање у играма на срећу и на тај начин му обезбедити привид легалности. На овај начин држава, поред испуњавања обавеза према Комитету Манивал, делује превентивно на могућности да се овакве ситуације дешавају у казинима.

Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција

Овај закон неће непосредно утицати на стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију, али се посредно подстиче тржишна конкуренција, прописивањем мера за унапређење општег пословног амбијента.

Спречавање злоупотребе домаћих правних и физичких лица за прање новца и финансирање тероризма и очување интегритета, репутације и стабилности финансијског система ће допринети и повећању опште правне сигурности у држави.

Уколико Република Србија у наредном периоду не извести комитет Савета Европе о предузетим корацима ка фундаменталном унапређењу система за борбу против прања новца и финансирања тероризма, крајња последица је јавно саопштење ФАТФ о јурисдикцијама које имају стратешке недостатке и које представљају ризик по међународни финансијски систем. Саопштење се објављује да би се остале државе упознале са утврђеним стањем у датим државама и предузеле одређене мере. Овакво решење би имало негативне последице по финансијски систем и на нормално функционисање тржишта.

Да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне

Нацрт овог закона израдила је радна група састављена од представника Управе, Народне банке Србије, Министарства правде, Јавнобележничке коморе и Адвокатске коморе Србије.

Мере које ће се током примене закона предузимати како би се постигло оно што се законом предвиђа

Овим законом предвиђено је доношење подзаконских аката, пре свега правилника, којим ће се на прецизнији начин разрадити и објансити на који начин је потребно извршавати одређене мере и радње прописане одредбама из закона. У закону је предвиђено да ће правилнике доносити министар финансија.

Законом је предвиђено да ће министар финансија на предлог Управе ближе уредити начин и разлоге на основу којих обвезник сврстава странку, пословни однос, услугу коју пружа у оквиру своје делатности или трансакцију у категорију ниског ризика од прања новца или финансирање тероризма, у складу са резултатима Процене ризика од прања новца и Процене ризика од финансирања тероризма, а на основу којих предузима поједностављене радње и мере.

Подзаконски акт којим су ближе одређена поступања у складу са претходним законом је Правилник о методологији за извршавање послова у складу са Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма. Након усвајања Закона биће донет нови правилник којим ће се уредити питања која су новине у односу на претходни закон.

Након ступања на снагу овог закона, надзорни органи ће подзаконске акте, то јест смернице за примену Закона од стране обвезника које контролишу, ускладити са изменама и допунама закона. Обим рада на овој активности зависи и од неопходности усклађивања ових подзаконских аката са другим актима које надзорни органи користе у свом раду.

Што се тиче евентуалног повећања људских капацитета надзорних органа, тренутно стање је такво да због забране запошљавања у јавном сектору, није могућ пријем нових запослених, тако да су надзорни органи ограничени на постојећи број запослених. Капацитети већине надзорних органа (сем Народне банке Србије) су недовољни, што је констатовано и у извештају Комитета Манивал.

Управа за спречавање прања новца, самостално или у сарадњи са надзорним органима, држи презентације и обуке на тему Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, односно обавезама обвезника које произилазе из овог закона. Пошто су у Закону прписане нове обавезе како за обвезнике, тако и за надзорне органе, Управа за спречавање прања новца ће заједно са надзорним органима предвидети начине и методе да се нове одредбе Закона на најбољи могући начин имплементирају и спроведу.

У прошлости је била пракса да приликом доношења подзаконских аката надзорни органи заједно са Управом израђују ове акте. План је да се ова пракса настави и након доношења овог закона.

Доношењем закона држава очекује да ће Комитет Манивала повећати оцене усклађености са ФАТФ Препорукама за које још увек нисмо добили потврду да су на прави начин имплементирани, међу којима су препоруке које се односе на адвокате и нотаре и њихову примену закона у овој области.

Такође, очекује се да ће након увођења поштанских оператора на листу обвезника, током наредне године почети да се спроводи директан и индиректан надзор над применом закона код њих, што би у случају кршења или непоступања у складу са истим резултирало подношењем пријава за привредне преступе или прекршаје, чиме доказујемо ефикасност надзора у овој области.