



Bruselis, 2018 06 12
COM(2018) 483 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų

1. ĮVADAS

2016 m. vasario 2 d. Komisija paskelbė komunikatą Europos Parlamentui ir Tarybai „Kovos su teroristų finansavimu stiprinimo veiksmų planas“¹. Šis veiksmų planas grindžiamas galiojančiomis ES taisyklėmis, siekiant prisitaikyti prie naujų grėsmių; juo siekiama atnaujinti ES politiką pagal tarptautinius standartus. Jame aptariama daugybė klausimų ir sprendimų įvairiose srityse, susijusiose su terorizmo finansavimu.

Atsižvelgiant į Komisijos veiksmus, kuriais siekiama išplėsti Reglamento dėl į Europos Sąjungą įvežamų arba iš jos išvežamų grynųjų pinigų kontrolės taikymo sritį, pasiūlyta apsvarstyti, ar nebūtų tikslinga nustatyti galimų viršutinių mokėjimų grynaisiais pinigais ribų². Veiksmų plane taip pat nurodoma, kad „kelios valstybės narės priėmė draudimus mokėti grynaisiais tam tikrą dydį viršijančias sumas“. Tačiau ES lygmeniu tokio pobūdžio draudimų nesvarstyta.

2016 m. vasario 12 d. išvadose dėl kovos su terorizmu Ekonomikos ir finansų reikalų taryba (ECOFIN taryba) paragino Komisiją „išnagrinėti poreikį taikyti atitinkamus apribojimus tam tikras sumas viršijantiems mokėjimams grynaisiais“.

Laikydamosi veiksmų plano ir atsižvelgdamos į ECOFIN tarybos paramą, Komisijos tarnybos neoficialiai kreipėsi į valstybes nares, norėdamos susirinkti informacijos apie jų veiksmus šioje srityje, jų nacionalinę patirtį mokėjimų grynaisiais pinigais ribojimo srityje, taip pat išsiaiškinti jų požiūrį į galimą iniciatyvą šioje srityje imtis veiksmų.

2016 m. birželio 17 d. ECOFIN taryboje Komisija apžvelgė šios glaustos neoficialios apklausos rezultatus ir pranešė, kad bus atliekamas išsamus poveikio vertinimas, įskaitant galimų ES veiksmų sąnaudų ir naudos analizę. Ji taip pat nurodė, kad atliekant vertinimą bus vykdomos viešos konsultacijos³.

Užsakymą atlikti poveikio tyrimą Komisija pateikė išorės rangovui⁴; 2017 m. kovo–gegužės mėn. buvo vykdomos viešos konsultacijos.

Rangovo atlikto tyrimo išvados parodė, kad mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai nepadedą iš esmės pažaboti terorizmo finansavimo, tačiau atskleidė, kad tokie apribojimai galėtų padėti kovoti su pinigų plovimu. Tyrimas taip pat parodė, kad, taikant skirtingus apribojimus nacionaliniu lygmeniu, daromas nemažas neigiamas poveikis vidaus rinkai, kadangi iškreipiama konkurencija ir sukuriamos nevienodos sąlygos tam tikroms įmonėms.

¹ COM(2016) 50.

² Veiksmų plane nurodoma: „Finansuojant teroristų veiklą dažnai mokama grynaisiais. [...] Šiame kontekste taip pat būtų galima svarstyti, ar tikslinga nustatyti galimas viršutines mokėjimo grynaisiais pinigais ribas. Kelios valstybės narės priėmė draudimus mokėti grynaisiais tam tikrą dydį viršijančias sumas“.

³ Iniciatyva patvirtinta 2016 m. gruodžio mėn. Komisijos planuojamoje darbotvarkėje, o 2017 m. sausio 23 d. paskelbtas įžanginis poveikio vertinimas, kuriame nustatytos tolesnės analizės sąlygos, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf.

⁴ HTML nuoroda į „Ecorys“ ataskaitą.

Šios ataskaitos tikslas – supažindinti su tyrimo išvadomis ir viešų konsultacijų rezultatais. Ataskaitą reikėtų skaityti pagrečiui su tyrimo medžiaga, kurioje pateikiama išsamesnės informacijos.

2. BENDROSIOS APLINKYBĖS

2.1. Grynujų pinigų ypatybės

Šioje ataskaitoje gryniesi pinigai – tai centrinių bankų leidžiami banknotai ir monetos.

Tyrimo medžiagoje pateikiama išsamios informacijos apie tai, kaip gryniesi pinigai naudojami įvairiose šalyse⁵. Europos Centrinio Banko neperiodiniame leidinyje „Grynujų pinigų naudojimas euro zonos namų ūkiuose“ taip pat gausu naudingos informacijos apie grynujų pinigų naudojimą pardavimo vietose (pagrįsta 2016 m. atlikta apklausa)⁶. Remiantis šia Europos Centrinio Banko ataskaita, gryniesi pinigai – tebėra plačiausiai euro zonoje paplitusi mokėjimo priemonė ir vis dar – populiari vertės kaupimo priemonė.

Vertindama mokėjimų grynaisiais pinigais ribojimo būtinybę, daugiausia dėmesio Komisija skyrė didelės vertės mokėjimams, sudarantiems tik nedidelę visų operacijų grynaisiais pinigais dalį⁷. Grynujų pinigų naudojimo placiaja prasme Komisija nesvarstė.

2.2. Teisinis pagrindas

2.2.1. ES lygmuo

Šiuo metu mokėjimai grynaisiais pinigais nėra ribojami jokiais ES lygmens teisės aktais⁸. Vis dėlto dviem teisiniais dokumentais yra nustatyta prievolių, susijusių su grynujų pinigų naudojimu.

Grynujų pinigų kontrolės reglamentu nustatyta kontrolės priemonių, taikytinų tiems į Sąjungą atvykstantiems ar iš jos išvykstantiems fiziniams asmenims, kurie gabena valiutos arba turėtojo apyvarčių priemonių, kurių vertė – 10 000 EUR ar daugiau, sistema. 2016 m. gruodžio 21 d. Komisija pateikė naują pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo siekiama dar labiau sugriežtinti šias kontrolės priemones. Šį pasiūlymą šiuo metu svarsto teisėkūros institucijos.

Ketvirtąją kovos su pinigų plovimu direktyva nustatomos deramo tikrinimo prievolės prekėmis prekiaujantiems asmenims, kurių atliekamų arba gaunamų mokėjimų grynaisiais pinigais vertė – 10 000 EUR ar daugiau, nesvarbu, ar sandoris vykdomas kaip viena operacija ar kaip kelios tarpusavyje susijusios operacijos⁹.

⁵ Žr. tyrimo p. 18–21.

⁶ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

⁷ Žr. ECB neperiodinio leidinio p. 25.

⁸ Pažymėtina, kad galimos ES priemonės, kuria būtų ribojami mokėjimai grynaisiais pinigais, teisiniai aspektai šiuo etapu nėra įvertinti.

⁹ Ši direktyva neseniai atnaujinta Penktąją kovos su pinigų plovimu direktyva.

2.2.2. Nacionalinis lygmuo

Daugumoje ES valstybių narių taikomi mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai¹⁰. Šie apribojimai įvairūs – nuo 500 iki 15 000 EUR. Šios priemonės yra gana nevienalytės: jos skiriasi pagal pobūdį, ribines vertes ir taikymo sritį. Taip pat pažymėtina, kad ES valstybių narių, kuriose taikomi su grynaisiais pinigais susiję apribojimai, skaičius per kelerius pastaruosius metus sparčiai išaugo: nuo keturių 2008 m. iki 17-os 2017 m. rugsėjo mėn.

3. VEIKSMAI, KURIŲ IMTASI PO 2016 M. BIRŽELIO 17 D. ECOFIN TARYBOS

Siekiant veiksmingai sutelkti išteklius, privačiam rangovui – „Ecorys“ ir Europos politikos studijų centro (CEPS) konsorciui – pateiktas užsakymas atlikti tyrimą. Pagrindinis tyrimui iškeltas tikslas – įvertinti galimą mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų poveikį neteisėtai veiklai ir vidaus rinkai¹¹.

Vadovaujantis Geresnio reglamentavimo gairėmis nuo 2017 m. kovo 1 d. iki 2017 m. gegužės 31 d. vykdytos viešos konsultacijos. Šių konsultacijų rezultatai pateikiami 4 skirsnyje; iš jų matyti, kad didelė dauguma respondentų aiškiai pasisako prieš bet kokių apribojimų taikymą mokėjimams grynaisiais pinigais.

Tyrimą rangovas užbaigė 2018 m. vasario mėn. Pagrindinė išvada – mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai padarytų nedidelį teigiamą poveikį kovoje su terorizmo finansavimu ar mokestiniu sukčiavimu. Kita vertus, taip pat prieita prie išvados, kad mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai padeda kovoti su pinigų plovimu ir kad skirtingų apribojimų taikymas nacionaliniu lygmeniu daro nemažą neigiamą poveikį vidaus rinkai, kadangi iškreipia konkurenciją ir sukuria nevienodas sąlygas tam tikroms įmonėms.

4. VIEŠOS KONSULTACIJOS

Viešos konsultacijos vyko nuo 2017 m. kovo 1 d. iki 2017 m. gegužės 31 d.; šiuo tikslu surengta internetinė apklausa, kurioje respondentų buvo prašoma atsakyti į įvairius klausimus apie apribojimus, susijusius su grynaisiais pinigais¹².

Konsultacijoms su suinteresuotaisiais subjektais iškelti trys skirtingi tikslai.

Pirma, pripažinta, kad gryniesi pinigai tebėra plačiausiai prieinama mokėjimo priemonė, o kai kuriose valstybėse narėse jie tvirtai siejami su asmeninės laisvės suvokimu. Todėl bet koks galimas politikos pokytis būtų labai juntamas ir paveiktų visus piliečius. Tokiomis aplinkybėmis pirmasis ir pagrindinis konsultacijų tikslas buvo išsiaiškinti, kaip visuomenė plačiaja prasme vertina galimą mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų įvedimą.

Antra, atsižvelgiant į tai, kad gryniesi pinigai, net ir atliekant didesnius mokėjimus, vis dar yra plačiai naudojami (jie ypač paplitę tam tikruose ekonomikos sektoriuose, taip pat juos plačiai naudoja daugelis mažųjų ir vidutinių įmonių), pripažinta, kad, įvedus

¹⁰ Tyrimo medžiagoje pateikiama išsami 2017 m. pabaigoje galiojusių nacionalinės teisės aktų apžvalga (p. 25–29).

¹¹ Norėdami išsamiai susipažinti su taikyta metodika, žr. tyrimo p. 31–35.

¹² Bendrieji rezultatai pateikiami adresu <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments?language=LT&surveylanguage=LT>.

mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimus, šiems ekonomikos sektoriams ir veiklos vykdytojams galėtų būti padarytas didelis poveikis. Dėl šios priežasties antrasis konsultacijų tikslas buvo išsiaiškinti, ką apie tai mano suinteresuotieji subjektai, veikiantys tuose sektoriuose arba vykdytys tokią veiklą, kurioje dideli grynųjų pinigų srautai, o ypač – sužinoti, kokią poveikį jų veiklai, jų pačių manymu, padarytų bet kokio tokio pobūdžio apribojimais.

Pagaliau, turint galvoje siekį pažaboti terorizmo finansavimą ir kitokią neteisėtą veiklą, išklaudyta ir nusikaltimų tyrimo bei teisėsaugos ekspertų nuomonių apie tai, kiek tikslinga, siekiant šio konkretaus tikslo, būtų įvesti mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimus.

Kadangi respondentų būta trijų kategorijų, derėtų pažymėti, kad pirmosios kategorijos respondentai – plačioji visuomenė – sudarė elektroninės apklausos tikslinės grupės branduolį (apklausa atlikta naudojant elektroninę priemonę, suteikiančią galimybę surinkti labai daug atsakymų). Klausimai buvo rengiami orientuojantis būtent į šią kategoriją. Kitų kategorijų atstovai, kaip antai ekonomikos sektoriaus atstovai ir teisėsaugos srities specialistai, taip pat galėjo dalyvauti apklausoje ir atsakyti į klausimus. Tačiau su šiais suinteresuotaisiais subjektais dar ir atskirai konsultuotasi išorinio tyrimo proceso metu atliekant labiau kokybinę apklausą. Visuomenės apklausa parengta nesiekiant gilintis į šiems suinteresuotiesiems subjektams aktualius aspektus.

Viešose konsultacijose pateikta keletas klausimų. Visa išsami su šiais klausimais ir atsakymais į juos susijusi informacija yra skelbiama viešai¹³.

Pagrindinis dalykas, kurį atskleidė ši apklausa, yra tai, kad didžioji dauguma (94,94 proc.) respondentų neigiamai atsakė į klausimą „Ar sutiktumėte, kad ES lygmeniu būtų įvesti mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai?“. Šios nuomonės laikėsi dauguma respondentų, nesvarbu, ar jų gyvenamojoje šalyje apribojimai jau taikomi, ar ne.

Tokią neigiamą reakciją galima paaiškinti tuo, kad klausime buvo kalbama apie galimybę nustatyti bendrąjį draudimą, kuris galbūt būtų taikomas kiekvienam piliečiui (priešingai negu, pavyzdžiui, draudimas gaminti tam tikras chemines medžiagas, pagal apibrėžtį taikomas tik galimiems pramonės gamintojams). Be to, akivaizdu, kad viešos konsultacijos atspindi nuomonę tik tų respondentų, kurie į apklausos klausimus sutiko atsakyti spontaniškai, – priešingai nei nuomonių apklausos, kai į respondentus sistemingai kreipiamasi tiesiogiai.

Tokiomis aplinkybėmis dėmesį reikėtų atkreipti dar ir į tai, kad dauguma respondentų – iš trijų valstybių narių: Austrijos, Vokietijos ir Prancūzijos. Tai – konsultacijų viešinimo šių šalių nacionalinėje žiniasklaidoje rezultatas. Komisija nevykdė jokios tikslinės komunikacijos. Vis dėlto kitose šalyse gauti rezultatai pernelyg nesiskyrė nuo bendros minėtose trijose šalyse pastebėtos tendencijos.

5. TYRIMO IŠVADOS

5.1. Tyrimo išvados dėl terorizmo finansavimo

Teroristai ir nusikaltėliai grynuosius pinigus naudoja labai plačiai, kadangi tai sumažina jų riziką būti pagautiems¹⁴. Grynieji pinigai užtikrina anonimiškumą ir suteikia daugiau

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical_overview.pdf

galimybių užmaskuoti ne tik neteisėtą veiklą, bet ir pagalbines teisėtas operacijas, kurias priešingu atveju teisėsaugos institucijos susektų. Daugelyje teroristų veiklos sričių gryniesi pinigai atlieka svarbų vaidmenį.

Vis dėlto tyrime pateikta išsami kelių neseniai įvykdytų teroristinių išpuolių analizė taip pat aiškiai rodo, kad mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai būtų turėję mažą poveikį pajėgumui šiuos išpuolius suorganizuoti.

Pirma, nuo tada, kai buvo įvykdyti Rugsėjo 11-osios išpuoliai, teroristinių išpuolių sąnaudos pastebimai mažėja – dažnai jos nesiekia nė 10 000 EUR; manoma, kad Rugsėjo 11-osios išpuoliams surengti reikėjo nuo 400 000 iki 500 000 USD.

Antra, esant tokiam nedideliam biudžetui, pavienių sandorių sumos dažnai yra dar mažesnės, todėl tik didelės vertės mokėjimams taikomi apribojimai jiems įtakos vis tiek nebūtų turėję. Tyrime pateikiama atvejų tyrimo analizė tai parodo labai aiškiai¹⁵.

Pagaliau reikia pažymėti, kad, vertinant mokėjimo grynaisiais pinigais draudimo poveikį terorizmui ir kitai nusikalstamai veikai, būtina skirti poveikį neteisėtiems sandoriams nuo poveikio teisėtiems sandoriams.

Neteisėti sandoriai yra tokie, kurie atliekami neteisėtai (pavyzdžiui, sprogmenų įsigijimas) arba kurie iš pažiūros atrodo teisėti, tačiau abi sandorio šalys žino, jog taip prisidedama prie neteisėtos veiklos. Atsižvelgiant į tai, kad šie sandoriai jau savaime yra neteisėti ir kad jų šalys sąmoningai rizikuoja būti patrauktos baudžiamojon atsakomybėn ir sulaukti teisėsaugos taikomų sankcijų, nelabai tikėtina, kad būtų paisoma draudimo atlikti mokėjimus grynaisiais pinigais arba kad jis darytų kokį nors atgrasomąjį poveikį. Nusikaltėliams, kurie teisės nuostatas pažeidžia tai jau suvokdami, su sandorio apmokėjimu susijęs papildomas draudimas, ko gero, neturėtų atgrasomojo poveikio. Tai ypač akivaizdu, kai sankcijos, siejamos su papildomu draudimu, yra nereikšmingos, palyginti su sankcijomis, kurios grėstų už pagrindinę nusikalstamą veiką.

Teisėti sandoriai – tai vykdant pagrindinę nusikalstamą veiką vykdomi pagalbiniai sandoriai, kurie patys savaime nėra nusikalstami (pavyzdžiui, automobilio nuoma) ir kuriuose kita pusė (šiuo atveju – automobilių nuomos bendrovė), kaip galima manyti, nežino apie šio sandorio nusikalstamus tikslus (kaip antai pervežti sprogmenis). Tokiomis aplinkybėmis draudimo mokėti grynaisiais pinigais galėtų būti paisoma tik kitos – sąžiningos – pusės iniciatyva, taigi sandoris arba turėtų būti apmokėtas kitais būdais, arba apskritai neįvyktų. Deja, kadangi tokie sandoriai yra teisėti ir įprasti, tikėtina, kad juos apmokėjus tokiu būdu, kurį būtų galima atsekti, nebūtinai būtų lengviau nustatyti įtartinę veiklą. Reikia pažymėti, kad, rengiant neseniai įvykdytus teroristinius išpuolius, daug tokių įprastų sandorių buvo apmokėta būtent atsekamais būdais, nenustačius grėsmių¹⁶.

Išvada – didelės vertės mokėjimų grynaisiais pinigais draudimai nepadėtų tiesiogiai iš esmės pažaboti teroristinės veiklos ar kitokios nusikalstamos veikos finansavimo. Daugumai sandorių tai įtakos neturėtų, arba, tikėtina, draudimo būtų nepaisoma; taip pat gali būti, kad draudimo būtų paisoma tik tokių sandorių, kurie tiek įprasti, kad veikiausiai nesukeltų jokių įtarimų, atveju.

¹⁴ Tyrimo p. 21.

¹⁵ Žr. tyrimo p. 38–54.

¹⁶ Žr. tyrime minimus atvejų tyrimus.

5.2. Tyrimo išvados dėl mokestinio sukčiavimo

Nors mokestinis sukčiavimas¹⁷ dažnai siejamas su grynųjų pinigų naudojimu, tyrimas rodo, kad jų ryšį ne visada įmanoma aiškiai apibrėžti¹⁸.

Pirma, nors tarp grynųjų pinigų naudojimo ekonomikoje ir mokestinio sukčiavimo lygio esama tam tikro ryšio, kiti veiksniai, ko gero, čia taip pat atlieka svarbų vaidmenį – tuo būtų galima paaiškinti išskirčių buvimą (pavyzdžiui, Austrijoje mokestinio sukčiavimo lygis žemas, nors grynųjų pinigų naudojama daug).

Antra, nors terorizmo finansavimui ir kitokiai nusikalstamai veikai gryniesi pinigai naudojami labai plačiai, didelė dalis mokestinio sukčiavimo įgyvendinama vykdant ne grynųjų pinigų sandorius: mokestinis sukčiavimas vykdomas per sudėtingas teises sistemas ir operacijas, kurios dažnai yra tarptautinio pobūdžio ir kuriose gryniesi pinigai nenaudojami. Tokiais atvejais draudimas atlikti mokėjimus grynaisiais pinigais būtų visiškai neveiksmingas.

Pagaliau, kai gryniesi pinigai iš tikrųjų naudojami mokestinio sukčiavimo tikslais, galima išskirti du atvejus. Abiem atvejais su grynaisiais pinigais susiję apribojimai nepadėtų pasiekti tikslo sumažinti sukčiavimo mastą. Vienas iš atvejų – sandoriai, kuriuose abi šalys dalyvauja mokestinio sukčiavimo veikloje, kaip antai nelegalus darbas. Tokie sandoriai gali būti didelės vertės (kaip antai atlyginimų mokėjimas), tačiau kadangi abi šalys jau ir taip rizikuoja susilaukti sankcijų, susijusių su mokestiniu sukčiavimu, draudimas atlikti mokėjimus grynaisiais pinigais būtų menka atgrasomoji priemonė. Kitas atvejis – sandoriai, kuriuose tik vienai iš šalių svarbu, kad mokestinio sukčiavimo tikslais mokėjimai būtų atliekami grynaisiais pinigais (dažniausiai ta šalis – pardavėjas), o kita šalis sukčiaujant nedalyvauja ir apie tai nežino. Komisija mano, kad tokiais atvejais su grynaisiais pinigais susiję apribojimai galėtų padaryti poveikį. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad sumos tokio tipo sandoriuose paprastai yra nedidelės (pavyzdžiui, restoranų sąskaitos), draudimas didelės vertės mokėjimus atlikti grynaisiais pinigais jų dažniausiai net neapimtų¹⁹.

Išvada – didelės vertės mokėjimų grynaisiais pinigais ribojimas veikiausiai padarytų tik nedidelį poveikį sprendžiant mokestinio sukčiavimo problemą, nebent būtų nustatyta labai žema riba.

5.3. Tyrimo išvados dėl pinigų plovimo

Daugelis nusikalstamų veikų įvykdoma siekiant pasipelninti, o šių veikų vykdytojai paprastai būna pavieniai asmenys arba grupės. Pinigų plovimas – pajamų iš nusikalstamos veikos²⁰ tvarkymas, siekiant užmaskuoti neteisėtą jų kilmę, kad taip sutvarkyti pinigai atrodytų teisėti ir galėtų būti išleisti realiojoje ekonomikoje²¹. Kaip

¹⁷ Mokestinio sukčiavimo nereikėtų painioti su mokesčių vengimu – sudėtingu, tačiau teisėtu metodu taikymu siekiant išvengti mokesčių ar jų sumokėti mažiau.

¹⁸ Tyrimo p. 64–67.

¹⁹ Tyrimo p. 133.

²⁰ Pajamos iš nusikalstamos veikos turėtų būti suprantamos pačia plačiausia prasme, būtinai aprėpiant ir pelną iš mokestinio sukčiavimo.

²¹ Tai yra svarbus aspektas šių veiklų lyginant su terorizmu, kurio tikslas – ne pavienių asmenų ar grupės pasipelnymas, o teroristinė veikla. Teroristinėje veikloje pajamos yra ne tikslas, o priemonė tikslui pasiekti. Teroristams apskritai mažiau rūpi išplauti turimas lėšas, nes jie neketina jų išleisti teisėtai. Nagrinėjant pastarojo meto teroristinius scenarijus neįžvelgta su pasipelnymu sietinų nusikalstamų

parodė tyrimas²², akivaizdu, kad plaunant pinigus grynųjų pinigų sandoriai atlieka svarbų vaidmenį, o pagrindinė to priežastis yra tai, kad, nepaisant nuolat didėjančios mokėjimų ne grynaisiais pinigais metodų įvairovės ir kintančio nusikalstamumo (dėl kibernetinio nusikalstamumo, sukčiavimo internete ir neteisėtų internetinių prekyviečių atsiradimo), iš nusikalstamos veikos ir toliau uždirbamas pelnas didžiulių grynųjų pinigų sumų pavidalu. Taigi grynjieji pinigai dažnai yra pirminis pinigų plovimo elementas: čia neapsieinama be sandorių grynaisiais pinigais, paprastai įsigyjant didelės vertės prekių. Europos Komisijos parengtoje Viršnacionalinės rizikos vertinimo ataskaitoje²³ taip pat pabrėžiama grynųjų pinigų svarba plaunant pinigus (žr. 2.1.4 ir 2.2.1 skyrius).

Nepaisant to, kad su grynaisiais pinigais susiję apribojimai paveiktų ne visus grynųjų pinigų sandorius, su pinigų plovimu susiję sandoriai dažnai yra didelės vertės. Draudimas arba deklaravimo prievolė panaikintų sandorio anonimiškumą ir apsinkintų pinigų plovimo, perkant didelės vertės prekes, procesą. Tačiau bendros šių sandorių vertės, kaip ir grynųjų pinigų ribojimo poveikio pinigų plovimui apskritai, neįmanoma tiksliai įvertinti kiekybiškai. Tokiomis aplinkybėmis, įvedus deklaravimo prievolę, teisėsauga gautų tam tikros žvalgybinės informacijos. Vis dėlto tai, kiek deklaravimo prievolė būtų veiksminga, priklausytų nuo to, kiek jos laikytųsi didelės vertės sandorių vykdytojai, taip pat nuo to, kiek atitinkamos ataskaitos būtų faktiškai analizuojamos ir veiksmingai panaudojamos kaip žvalgybinė ar įprasta informacija arba kaip įrodymai vykdant pinigų plovimo tyrimus. Reikalavimų laikymosi išlaidos, kaip manoma, būtų didesnės už išlaidas, susijusias su paprastu mokėjimų grynaisiais pinigais draudimu²⁴.

Specifinis pinigų plovimo bruožas – šio reiškinio tarptautiškumas ir tai, kad nusikaltėliai naudojami nacionalinių įstatymų, kuriais reglamentuojami pranešimai apie grynųjų pinigų sandorius ir mokėjimų grynaisiais pinigais ribos, skirtumais²⁵. Šie ES valstybių narių įstatymų dėl grynųjų pinigų ribojimo skirtumai ne tik trikdo sklandų vidaus rinkos veikimą (žr. toliau), bet ir sudaro sąlygas apeiti kontrolės priemones savo kilmės šalyje, investuojant į įmones, kuriose intensyviai naudojami grynjieji pinigai, kitose ES valstybėse narėse, kuriose išlaidos grynaisiais pinigais nekontroliuojamos arba kontroliuojamos ne taip griežtai. Kitaip tariant, mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų buvimas kai kuriose valstybėse narėse ir jų nebuvimas kitose valstybėse narėse sukuria galimybę apeiti apribojimus, perkeliant grynųjų pinigų srautus į kitą ES valstybę narę.

Išvada – vienodi didelės vertės mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai, nesvarbu, ar tai būtų draudimas, ar deklaravimo prievolė, veikiausiai padarytų teigiamą poveikį kovai su pinigų plovimu, nors šio poveikio ir neįmanoma tiksliai įvertinti kiekybiškai. Atsižvelgiant į tai, kad paprastai pinigų plovimas – šalutinis kokios nors kitos nusikalstamos ar neteisėtos veiklos produktas, toks teigiamas poveikis netiesiogiai padėtų kovoti ir su šia veikla, nors šie apribojimai neturėtų poveikio pačiai veiklai.

tikslų. Nusikaltėliai paprastai gauna lėšas neteisėtai ir siekia jas perkelti į teisėtą finansų sistemą. Teroristai lėšas gauna teisėtai (atlyginimai, paskolos, prekių pardavimas ir t. t.) ir išleidžia jas vykdydami nusikalstamą veiklą.

²² Tyrimo p. 57–64.

²³ COM(2017) 340.

²⁴ Tyrimo p. 10.

²⁵ Tyrimo p. 67–70.

5.4. Tyrimo išvados dėl vidaus rinkos, konkurencijos iškraipymo ir mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų

Atsižvelgiant į tai, kad nacionaliniu lygmeniu taikomi apribojimai skiriasi, kyla klausimas, ar šie apribojimai skatina perkelti veiklą iš vienos valstybės į kitą. Tyrimo duomenys rodo, kad taip.

Kad vidaus rinka veiktų gerai, turi būti užtikrinamos vienodos sąlygos visose ES valstybėse narėse, tačiau to pasiekti neįmanoma, kai valstybių narių lygmens teisės aktai smarkiai skiriasi. Vidaus rinkos veikimo iškraipymai gali paveikti tiek vartotojus, tiek įmones.

Mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų skirtumai gali paskatinti vartotojus ir įmones pereiti prie kitų mokėjimo metodų, apskritai atsisakyti sandorio sudarymo arba perkelti sandorį į jurisdikciją, kurioje tokių apribojimų nėra.

Šis aspektas nagrinėtas tyrime²⁶, kurį atliekant analizuota pirkėjų ir pardavėjų elgsena tarptautiniu požiūriu ir atliktas tam tikrų specifinių sektorių, kuriuose dideli grynųjų pinigų srautai, ekonometrinis vertinimas.

Apskritai, rezultatai, ypač susiję su euro zonos šalimis, patvirtina prielaidą, kad su grynaisiais pinigais susiję apribojimai gali paskatinti perkelti pinigines operacijas iš vienos valstybės į kitą, kai tie apribojimai – skirtingi. Tai pasakytina apie konkrečios šalies ir kaimyninių šalių taikomus apribojimus, susijusius su grynaisiais pinigais, tik pirmuoju atveju poveikis sektorių, kuriuose dideli grynųjų pinigų srautai, piniginiams operacijoms yra neigiamas, o antruoju – teigiamas. Tokiomis aplinkybėmis tyrime daroma išvada, kad nacionaliniai su grynaisiais pinigais susiję apribojimai iškreipia vidaus rinką²⁷.

Reikėtų pabrėžti, kad toks piniginių operacijų perkėlimas sietinas tiek su teisėtais sandoriais, tiek su sandoriais, kurie vykdomi siekiant išplauti pinigus. Pastarieji nėra neteisėti savaime; tai įprasti sandoriai, kurie yra atliekami vieninteliu neteisėtu tikslu – išplauti pinigus – ir kurių kita šalis (paprastai – pardavėjas) neatlieka bendrininko vaidmens ir nežino, kad sandorio tikslas galėtų būti neteisėtas. Vis dėlto abiejų tipų piniginių operacijų perkėlimai daro poveikį vidaus rinkos vientisumui ir nulemia nevienodų sąlygų susidarymą, o tai gali iškreipti konkurenciją. Tačiau svarbu įvertinti ir tai, kad sandorių, kurių tikslas – išplauti pinigus, perkėlimas iš vienos valstybės į kitą ne tik kenkia vidaus rinkai, bet ir mažina nacionalinių apribojimų, kuriais siekiama kovoti su pinigų plovimu, veiksmingumą.

Iš tyrimo duomenų matyti, kad skirtingi valstybėse narėse taikomi apribojimai skatina dirbtinai perkelti verslo veiklą iš vienos valstybės į kitą²⁸. Tai kenkia tiek vidaus rinkos vientisumui, tiek nacionalinių priemonių, kuriomis siekiama viešosios politikos tikslų, efektyvumui.

²⁶ Tyrimo p. 70–77.

²⁷ Tyrimo p. 77.

²⁸ Tyrimo p. 70–77.

6. IŠVADOS

Remiantis tyrimu galima daryti išvadą, kad su grynaisiais pinigais susiję apribojimai neturėtų didelės įtakos sprendžiant terorizmo finansavimo problemą. Priemonės neveiksmingumą lemtų tai, kad sandoriai, į kuriuos orientuojantis keliami šie tikslai, arba yra per mažos vertės, kad priemonė jiems būtų taikytina, arba jau ir taip yra neteisėti, taigi papildomo draudimo poveikis jiems būtų mažas, arba ir tokie, ir tokie.

Vis dėlto preliminarios tyrimo išvados rodo, kad didelės vertės mokėjimų grynaisiais pinigais draudimas galėtų padaryti teigiamą poveikį kovai su pinigų plovimu. Atsižvelgiant į tai, kad pinigų plovimas paprastai siejamas su lėšomis, gaunamomis vykdant nusikalstamą veiką ar mokestinį sukčiavimą, mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai gali daryti netiesioginį poveikį tokiai veiklai.

Vis dėlto šiuo klausimu reikėtų atlikti papildomą tikslinį vertinimą, kadangi šios konkrečios iniciatyvos tikslas – pažaboti terorizmo finansavimą.

Kita svarbi išvada – skirtingi nacionaliniu lygmeniu taikomi mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai iškreipia konkurenciją vidaus rinkoje, o tai, savo ruožtu, gali paskatinti verslo subjektus perkelti verslą į kitas šalis; tai ypač pasakytina apie tam tikrus specifinius sektorius, kuriuose grynųjų pinigų sandoriai labai įprasti, kaip antai juvelyrinių dirbinių ar automobilių pardavimo sektorius. Be to, dėl tokių nacionalinių apribojimų skirtumų gali susidaryti spragų, leidžiančių apeiti nacionalinius mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimus ir todėl sumažinančių jų efektyvumą.

Galiausiai reikia pažymėti, kad mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų klausimas yra opus Europos piliečiams ir kad daugelis iš jų galimybę mokėti grynaisiais pinigais vertina kaip vieną iš pagrindinių laisvių, kurios nederėtų neproporcingai riboti.

Atsižvelgiant į vidaus rinkos aspektus ir tokios galimos priemonės svarbą bei opumą, reikėtų atlikti papildomą šio klausimo vertinimą. Šiuo etapu Komisija nesvarsto jokios teisėkūros iniciatyvos šiuo klausimu.