



Briselē, 12.6.2018.
COM(2018) 483 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par ierobežojumiem skaidras naudas aprītei

1. IEVADS

Komisija 2016. gada 2. februārī publicēja paziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei par rīcības plānu par pastiprinātu cīņu pret teroristu finansēšanu¹. Rīcības plāns tika izstrādāts, pamatojoties uz spēkā esošajiem ES noteikumiem, lai pielāgotos jauniem apdraudējumiem, un tā mērķis bija atjaunināt ES politiku atbilstoši starptautiskajiem standartiem. Rīcības plānā tika iztirzāti vairāki jautājumi un risinājumi dažādās jomās, kas saistītas ar terorisma finansēšanu.

Saistībā ar Komisijas rīcību, lai paplašinātu darbības jomu Regulai par skaidras naudas kontroli, kuru ievēd Eiropas Savienības teritorijā vai izved no tās, tika iekļauta atsauce uz to, ka ir lietderīgi izpētīt, vai skaidras naudas maksājumiem nozīmīgas būtu eventuālas maksimālās robežvērtības². Rīcības plānā arī tika norādīts, ka “vairākas dalībvalstis ir ieviesušas aizliegumu veikt maksājumus skaidrā naudā, kuri pārsniedz noteikto robežvērtību”. Tomēr šādu aizliegumu ieviešana ES līmenī nav apsvērta.

Ekonomikas un finanšu padome (“*ECOFIN*”) savos 2016. gada 12. februāra secinājumos par cīņu pret terorisma finansēšanu aicināja Komisiju “izpētīt, vai ir vajadzīgi piemēroti ierobežojumi skaidras naudas maksājumiem, kas pārsniedz zināmas robežvērtības”.

Ievērojot rīcības plānu un ar Ekonomikas un finanšu padomes atbalstu Komisijas dienesti sāka neoficiālu saziņu ar dalībvalstīm, lai apkopotu informāciju par dalībvalstu praksi šajā jomā, noskaidrotu, kāda ir to pieredze ierobežojumu piemērošanā skaidras naudas maksājumiem, kā arī uzzinātu to viedokli par iespējamu iniciatīvu šajā jomā.

Ekonomikas un finanšu padomes 2016. gada 17. jūnija sanāksmē Komisija ziņoja par šo ātro neformālo apsekojumu un paziņoja, ka tiks veikts sīks ietekmes novērtējums, kas ietvers potenciālas ES rīcības izmaksu un ieguvumu analīzi. Novērtējuma ietvaros arī tiku veikta sabiedriska apspriešana³.

Komisija uzdeva ārējam līgumslēdzējam veikt ietekmes pētījumu⁴, un laikposmā no 2017. gada marta līdz maijam notika sabiedriskā apspriešana.

Līgumslēdzēja sagatavotā ziņojuma konstatējumos bija secināts, ka ar skaidras naudas maksājumu ierobežojumiem netiktu būtiski novērsta terorisma finansēšana, tomēr bija norādīts, ka šādi ierobežojumi varētu būt noderīgi, lai apkarotu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju. Pētījumā arī bija minēts, ka atšķirīgi ierobežojumi valstu līmenī būtiski nelabvēlīgi ietekmē iekšējo tirgu, jo tiek izkropļota konkurence un radīti nevienlīdzīgi konkurences apstākļi dažiem uzņēmumiem.

¹ COM(2016) 50.

² Rīcības plānā tika norādīts: “Teroristu darbības finansēšanā plaši izmanto maksājumus skaidrā naudā. (..) Šajā sakarā varētu apsvērt arī to, vai skaidras naudas maksājumiem nozīmīgas būtu eventuālas maksimālās robežvērtības. Vairākas dalībvalstis ir ieviesušas aizliegumu veikt maksājumus skaidrā naudā, kuri pārsniedz noteikto robežvērtību.”

³ Iniciatīva tika apstiprināta Komisijas programmas plānā 2016. gada decembrī, un 2017. gada 23. janvārī tika publicēts sākotnējais ietekmes novērtējums, kurā bija izklāstīts konkrētais jautājums padziļinātas analīzes veikšanai: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf.

⁴ *HTML* saite uz *Ecorys* ziņojumu.

Šā ziņojuma mērķis ir izklāstīt pētījuma un sabiedriskās apspriešanas konstatējumus. Šis ziņojums būtu jālasa kopā ar pētījumu, kurā ir ietverta sīkāka informācija.

2. KONTEKSTS

2.1. Skaidras naudas iezīmes

Šajā ziņojumā “skaidra nauda” ir banknotes un monētas, ko emitējušas centrālās bankas.

Pētījumā ir sniegta sīka informācija par skaidras naudas izmantošanu valstīs⁵. Eiropas Centrālās bankas speciālajā pētījumā “Skaidras naudas izmantošana eurozonas mājsaimniecībās” (*The use of cash by households in the euro area*) arī sniegta vērtīga informācija par skaidras naudas lietošanu tirdzniecības vietās, pamatojoties uz 2016. gadā veiktu apsekojumu⁶. Kā norādīts minētajā Eiropas Centrālās bankas ziņojumā, skaidra nauda joprojām ir galvenais norēķinu līdzeklis eurozonā un vēl aizvien veido nozīmīgu vērtības uzkrājumu.

Novērtējot iespējamu skaidras naudas maksājumu ierobežojumu, Komisija pievērsās galvenokārt lielas vērtības maksājumiem, kas veido tikai nelielu daļu no visiem skaidras naudas maksājumiem⁷. Skaidras naudas vispārīga izmantošana netika mērķtiecīgi aplūkota.

2.2. Tiesiskais regulējums

2.2.1. ES līmenī

Pašlaik nav ES līmeņa tiesību aktu, kas ierobežo skaidras naudas maksājumus⁸. Tomēr divos tiesību aktos tiek noteikti pienākumi attiecībā uz skaidras naudas izmantošanu.

Skaidras naudas kontroles regulā ir paredzēta kontroles sistēma, kas ir piemērojama fiziskām personām, kuras ieceļo Savienībā vai izceļo no tās un kurām līdzī ir valūta vai apgrozāmi uzrādītāja instrumenti 10 000 EUR vērtībā vai vairāk. Komisija 2016. gada 21. decembrī iesniedza jaunu tiesību akta priekšlikumu, kura mērķis ir nostiprināt šādas kontroles. Pašlaik minēto priekšlikumu apspriež līdztiesīgie likumdevēji.

Ceturtajā direktīvā par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu ir noteikti uzticamības pārbaudes pienākumi attiecībā uz personām, kas tirgojas ar precēm, ciktāl tās veic vai saņem maksājumus skaidrā naudā, kuru apmērs ir 10 000 EUR vai vairāk, neatkarīgi no tā, vai darījumu veic kā vienu operāciju vai kā vairākas operācijas, kuras, iespējams, ir saistītas⁹.

⁵ Sk. pētījuma 18.–21. lpp.

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

⁷ Sk. ECB speciālā pētījuma 25. lpp.

⁸ Jāņem vērā, ka šajā posmā nav novērtēti tiesiskie aspekti iespējamam ES pasākumam, ar ko ierobežo skaidras naudas maksājumu robežvērtības.

⁹ Direktīva nesen tika atjaunināta ar piekto direktīvu par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu.

2.2.2. Valstu līmenī

Lielākajā daļā ES dalībvalstu ir noteikti skaidras naudas maksājumu ierobežojumi¹⁰. Minēto ierobežojumu robežvērtība ir dažāda — no 500 EUR līdz 15 000 EUR. Šie pasākumi ir diezgan nevienmērīgi, un atšķiras gan pasākumu veids, gan robežvērtības, gan tvērums. Jāņem vērā arī tas, ka pēdējos gados ir strauji palielinājies to ES dalībvalstu skaits, kurās ir skaidras naudas maksājumu ierobežojumi, proti, no četrām dalībvalstīm 2008. gadā līdz 17 dalībvalstīm 2017. gada septembrī.

3. VEIKTIE PASĀKUMI PĒC EKONOMIKAS UN FINANŠU PADOMES SANĀKSMES 2016. GADA 17. JŪNIJĀ

Lai efektīvi mobilizētu resursus, tika pasūtīts pētījums, ko veica privāts līgumslēdzējs — konsorcijs, kuru izveidoja *Ecorys* un Eiropas Politikas pētījumu centrs (*CEPS*). Pētījuma galvenais mērķis bija novērtēt skaidras naudas maksājumu ierobežojumu iespējamo ietekmi uz nelikumīgām darbībām un iekšējo tirgu¹¹.

Atbilstoši Labāka regulējuma pamatnostādnēm laikposmā no 2017. gada 1. marta līdz 31. maijam notika sabiedriskā apspriešana. Apspriešanas rezultāti ir izklāstīti 4. iedaļā, un tie liecina, ka liela daļa respondentu nepārprotami iebilst pret jebkādiem skaidras naudas maksājumu ierobežojumiem.

Līgumslēdzējs pabeidza pētījumu 2018. gada februārī. Tā galvenie secinājumi bija tādi, ka skaidras naudas maksājumu ierobežojumiem nebūtu ievērojamas labvēlīgas ietekmes uz terorisma finansēšanas apkarošanu vai izvairīšanos no nodokļu maksāšanas. Tomēr pētījumā arī bija secināts, ka skaidras naudas maksājumu ierobežojumi ir noderīgi, lai apkarotu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, un ka ierobežojumu atšķirīgums valstu līmenī būtiski nelabvēlīgi ietekmē iekšējo tirgu, jo tiek izkropļota konkurence un radīti nevienlīdzīgi konkurences apstākļi dažiem uzņēmumiem.

4. SABIEDRISKĀ APSPIEŠANA

Laikposmā no 2017. gada 1. marta līdz 31. maijam tika rīkota sabiedriskā apspriešana tiešsaistes apsekojuma veidā, aicinot respondentus atbildēt uz dažādiem jautājumiem par skaidras naudas darījumu ierobežojumiem¹².

Tika noteikti trīs dažādi mērķi apspriešanai ar ieinteresētajām personām.

Pirmkārt, tika atzīts, ka skaidra nauda joprojām ir vispieejamākais norēķinu līdzeklis un dažās dalībvalstīs tā sabiedrībai izteikti asociējas ar personisko brīvību. Tāpēc jebkādas iespējamās izmaiņas politikā būtu sensitīvas un ietekmētu visus iedzīvotājus. Ņemot to vērā, apspriešanas pirmais un galvenais mērķis bija apkopot visas sabiedrības viedokli par skaidras naudas maksājumu ierobežojumu iespējamu ieviešanu.

Otrkārt, ņemot vērā to, ka skaidru naudu joprojām plaši izmanto pat lielākiem maksājumiem, jo īpaši konkrētos ekonomikas sektoros un mazos un vidējos uzņēmumos,

¹⁰ Pētījumā ir sniegts sīks pārskats par valstu tiesību aktiem, kas ir spēkā līdz 2017. gada beigām (25.–29. lpp.).

¹¹ Izmantotās metodikas sīku aprakstu skatīt pētījuma 31.–35. lpp.

¹² Kopējie rezultāti ir pieejami vietnē <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments?language=LV&surveylanguage=LV>.

tika atzīts, ka skaidras naudas maksājumu ierobežojumu ieviešana varētu būtiski ietekmēt šādus sektorus un ekonomikas dalībniekus. Šā iemesla dēļ apspriešanas otrais mērķis bija apkopot to ieinteresēto personu viedokli, kas aktīvi iesaistās sektoros vai pasākumos, kuros ievērojamā apjomā izmanto skaidru naudu, un jo īpaši uzzināt to vērtējumu par ietekmi, kāda jebkuriem šādiem ierobežojumiem būtu uz to darbību.

Visbeidzot, ņemot vērā terorisma finansēšanas un citu nelikumīgu darbību apkarošanas mērķi, tika arī prasīts krimināllietu un tiesībsardzības ekspertu viedoklis par skaidras naudas maksājumu ierobežojumu piemērotību attiecībā uz šo konkrēto mērķi.

Lai gan bija trīs respondentu kategorijas, būtu jāuzsver, ka pirmā respondentu kategorija, proti, sabiedrība kopumā, bija galvenā mērķauditorija šajā elektroniskajā apsekojumā, kas tika rīkots, izmantojot elektronisku rīku, kurš ļauj apkopot ievērojamu atbilžu apjomu. Jautājumi tika formulēti, ņemot vērā šo kategoriju. Citas kategorijas, piemēram, ekonomikas sektora un tiesībsardzības jomas speciālisti, netika izslēgtas no apsekojuma, un arī tām tika dota iespēja sniegt atbildes. Tomēr apspriešana ar šīm ieinteresētajām personām notika, arī rīkojot kvalitatīvāku aptauju ārējā pētījuma procesā. Sabiedriskais apsekojums netika veidots tā, lai īpaši pielāgotos šo ieinteresēto personu specifikai.

Sabiedriskajā apspriešanā bija ietverti vairāki jautājumi. Visa informācija par šiem jautājumiem un atbildēm uz tiem ir publicēta¹³.

Galvenais apsekojumā gūtais secinājums bija tāds, ka ievērojams pārsvars respondentu (94,94 %) atbildēja noraidoši uz jautājumu: “Vai jūs piekristu skaidras naudas maksājumu ierobežojumu ieviešanai ES līmenī?” Šāds viedoklis attiecīgajiem respondentiem bija neatkarīgi no tā, vai to dzīvesvietas valstī ir ieviesti ierobežojumi.

Šādas noraidošas nostājas iemesls varētu būt fakts, ka jautājums attiecās uz tāda vispārēja ierobežojuma ieviešanu, kas varētu būt piemērojams ikvienam iedzīvotājam (atšķirībā, piemēram, no aizlieguma ražot konkrētas ķīmiskas vielas, kas parasti ir piemērojams vienīgi potenciālajiem rūpnieciskajiem ražotājiem). Turklāt ir skaidrs, ka sabiedriskā apspriešana atspoguļo tikai to respondentu viedokli, kuri spontāni un brīvprātīgi atbild uz apsekojuma jautājumiem, atšķirībā no sabiedriskās domas aptaujām, kurās aktīvi un sistemātiski sazinās ar respondentiem.

Šajā saistībā būtu jāprecizē, ka lielākā daļa respondentu bija no trim dalībvalstīm — Austrijas, Vācijas un Francijas. Iemesls tam bija plašā apspriešanas publicitāte vietējos plašsaziņas līdzekļos šajās valstīs. Komisija neīstenoja mērķtiecīgu saziņu. Tomēr no citām valstīm saņemtie rezultāti būtiski neatšķīrās no vispārējās tendences, kas novērota minētajās trīs valstīs.

5. PĒTĪJUMA KONSTATĒJUMI

5.1. Pētījuma konstatējumi par terorisma finansēšanu

Skaidru naudu plaši izmanto teroristi un noziedznieki, jo tā palīdz viņiem samazināt viņu notveršanas iespējamību¹⁴. Skaidra nauda nodrošina anonimitāti un atvieglo iespējas slēpt ne tikai nelikumīgas darbības, bet arī ar tām saistītus juridiskus darījumus, ko

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

¹⁴ Pētījuma 21. lpp.

tiesībaizsardzības iestādes citos gadījumos varētu izsekot. Daudzās teroristu darbībās skaidrai naudai ir būtiska nozīme.

Tomēr pētījumā iekļautajā sīkajā analīzē par atsevišķiem neseniem teroristu uzbrukumiem bija arī uzsvērts, ka skaidras naudas maksājumu ierobežojumiem būtu bijusi maza ietekme uz spēju sagatavot konkrētos uzbrukumus.

Pirmkārt, kopš 11. septembra uzbrukumiem ir vērojama tendence, ka teroristu uzbrukumu izmaksas samazinās, bieži nesasniedzot 10 000 EUR, kas ir tikai neliela daļa no aplēstā 11. septembra uzbrukumiem izmantotā budžeta, kura summa bija no 400 000 USD līdz 500 000 USD.

Otrkārt, ar šādu ierobežotu budžetu individuālu darījumu summas bieži vien ir vēl zemākas, tāpēc ierobežojumi, kas attiektos tikai uz maksājumiem ar lielu vērtību, tas nebūtu ietekmējuši. Tas ir plaši pierādīts pētījumā ietvertajā gadījumu analīzē¹⁵.

Visbeidzot, ir jāņem vērā, ka, novērtējot skaidras naudas maksājumu aizlieguma ietekmi uz terorismu un citām noziedzīgām darbībām, ir jāatšķir ietekme uz pretlikumīgiem darījumiem un ietekme uz likumīgiem darījumiem.

Pretlikumīgi darījumi ir darījumi, kas ir nelikumīgi (piemēram, sprāgstvielu iegāde) vai šķietami likumīgi darījumi, kuros iesaistītās puses zina, ka rīkojas nelikumīgas darbības mērķiem. Tā kā šie darījumi jau ir nelikumīgi un puses apzināti riskē, ka pret viņām varētu tikt sākta kriminālvajāšana un tiesībaizsardzības pasākumi, ir apšaubāmi, ka skaidras naudas maksājumu aizliegums tiktu ievērots vai tam būtu jebkāda atturoša ietekme. Maz ticams, ka noziedzniekus, kuri apzināti pārkāpj likumu, atturētu papildu aizliegums saistībā ar maksājumu par darījumu. Tas īpaši attiecas uz gadījumu, kad sankcijas, kas saistītas ar šādu papildu aizliegumu, ir nenozīmīgas salīdzinājumā ar sankcijām, kas saistītas ar noziedzīgo pamatdarbību.

Likumīgi darījumi ir ar noziedzīgo darbību saistīti papildu darījumi, kuri paši par sevi nav noziedzīgi (piemēram, automobiļa noma) un attiecībā uz kuriem var pieņemt, ka to dalībnieki (piemēram, automobiļu iznomāšanas uzņēmums) neapzinās darījuma noziedzīgo mērķi (piemēram, sprāgstvielu transportēšanu). Šajā kontekstā aizliegums maksāt skaidrā naudā varētu tikt ievērots pēc godīgā dalībnieka iniciatīvas, kā rezultātā par darījumu tiktu maksāts citos veidos, vai arī tas nenotiktu. Diemžēl šādā gadījumā būtu jāšaubās, vai norēķināšanās par likumīgiem un ierastiem darījumiem, izmantojot izsekojamus līdzekļus, ļautu noteikti identificēt aizdomīgu darbību. Jāņem vērā, ka, gatavojot nesenos teroristu uzbrukumus, par daudziem šādiem ierastiem darījumiem faktiski tika samaksāts ar izsekojamiem līdzekļiem, neradot nekādus draudu signālus¹⁶.

Visbeidzot, aizliegumu piemērošanai skaidras naudas maksājumiem ar lielu vērtību nebūtu būtiskas un tiešas traucējošas ietekmes uz teroristu darbību vai citu noziedzīgu darbību finansēšanu. Uz lielāko daļu darījumu šādi aizliegumi neattiektos, vai arī tie, visticamāk, tiktu ignorēti vai ievēroti tikai attiecībā uz darījumiem, kas paši par sevi ir tik ierasti, ka, iespējams, neradītu nekādas aizdomas.

¹⁵ Sk. pētījuma 38.–54. lpp.

¹⁶ Sk. pētījumā izklāstītos gadījumus.

5.2. Pētījuma konstatējumi par izvairīšanos no nodokļu maksāšanas

Lai gan izvairīšanās no nodokļu maksāšanas¹⁷ un skaidras naudas izmantošana bieži tiek savstarpēji saistītas, pētījums liecina, ka saikne starp tām ne vienmēr ir acīmredzama¹⁸.

Pirmkārt, lai gan pastāv noteikta saistība starp skaidras naudas izmantošanu ekonomikā un izvairīšanās no nodokļu maksāšanas līmeni, šķiet, svarīga nozīme ir arī citiem faktoriem, ar kuriem varētu izskaidrot izņēmumu pastāvēšanu (piemēram, Austrijā ir zems izvairīšanās no nodokļu maksāšanas līmenis, bet plaši tiek izmantota skaidra nauda).

Otrkārt, lai gan skaidru naudu plaši izmanto terorisma finansēšanai un citām noziedzīgām darbībām, izvairīšanās no nodokļu maksāšanas lielā mērā notiek, izmantojot bezskaidras naudas darījumus, un izvairīšanās nolūkā tiek veidotas sarežģītas juridiskas struktūras un darbības, kas bieži ir starptautiskas un nav saistītas ar skaidras naudas izmantošanu. Šajos gadījumos skaidras naudas maksājumu aizliegums būtu pilnīgi neefektīvs.

Visbeidzot, situācijās, kad skaidra nauda patiešām tiek izmantota, lai izvairītos no nodokļu maksāšanas, var izšķirt divus gadījumus. Abos gadījumos ar skaidras naudas ierobežojumiem, visticamāk, netiktu sasniegts mērķis samazināt izvairīšanos. Pirmais gadījums attiecas uz darījumiem, kuros abas puses ir saistītas ar izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, piemēram, ja tiek veikts nedeklarēts darbs. Šādiem darījumiem var būt liela vērtība (piemēram, algu maksājumi), tomēr skaidras naudas maksājumu aizliegumam būtu maza atturoša ietekme, jo puses jau ir pakļautas sankcijām, kas saistītas ar izvairīšanos no nodokļu maksāšanas. Otrs gadījums attiecas uz darījumiem, kuros tikai viena puse (parasti pārdevējs) paļaujas uz to, ka darījums notiks skaidrā naudā, lai īstenotu izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, savukārt otra puse netiek iesaistīta un nav informēta par izvairīšanos. Komisija uzskata, ka skaidras naudas ierobežojumiem varētu būt ietekme šādos gadījumos. Tomēr, ņemot vērā, ka šādos darījumos iesaistītās summas bieži ir mazas (piemēram, restorānu rēķini), parasti uz tiem neattiektos aizliegums, ko piemēro skaidras naudas maksājumiem ar lielu vērtību¹⁹.

Visbeidzot, ir secināms, ka lielas vērtības skaidras naudas maksājumu ierobežojumam būtu tikai neliela ietekme uz izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ja vien netiek noteikta ļoti zema robežvērtība.

5.3. Pētījuma konstatējumi par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju

Daudzas noziedzīgas darbības tiek izdarītas ar mērķi radīt peļņu personai vai grupai, kas veic konkrēto darbību. Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācija ir šādu noziedzīgi iegūtu līdzekļu²⁰ apstrāde, lai slēptu to nelikumīgo izcelsmi, panākot, ka rezultātā iegūtā nauda ir šķietami likumīga un to var tērēt reālajā ekonomikā²¹. Kā norādīts pētījumā²², ir

¹⁷ Ir jāatšķir izvairīšanās no nodokļu maksāšanas un nodokļu apiešana, kurā izmanto sarežģītus, bet likumīgus veidus, kā nemaksāt nodokļus vai samazināt maksājamo nodokļu summu.

¹⁸ Pētījuma 64.–67. lpp.

¹⁹ Pētījuma 133. lpp.

²⁰ “Noziedzīgi iegūti līdzekļi” būtu jāsaprot visplašākajā nozīmē, un tie īpaši ietver peļņu, kas tiek gūta, izvairoties no nodokļu maksāšanas.

²¹ Terorisms šajā ziņā būtiski atšķiras — tā mērķis ir nevis vairot kādas personas vai grupas bagātību, bet gan īstenot terora aktu. Terorisma gadījumā ienākumi ir nevis mērķis, bet gan mērķa sasniegšanas līdzeklis. Teroristus parasti mazāk interesē viņu līdzekļu legalizācija, jo viņi neplāno tos tērēt likumīgi. Nesenajos teroristu uzbrukumos nebija vērojams, ka tiem būtu bijis kāds noziedzīgs peļņas gūšanas

skaidrs, ka skaidras naudas darījumiem ir būtiska nozīme nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijā; galvenais tā iemesls ir fakts, ka, lai gan bezskaidras naudas norēķinu metodes pastāvīgi tiek pilnveidotas un mainās noziedzības veidi (palielinās kibernetizācija, tiešsaistes krāpniecība un nelikumīgu tiešsaistes tirdzniecības vietu skaits), noziedzīgas darbības joprojām rada peļņu lielu skaidras naudas summu veidā. Tādējādi skaidra nauda bieži ir nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas “sākumpunkts”, tāpēc tās īstenošanai ir vajadzīgi daži skaidras naudas darījumi, kas bieži notiek, iegādājoties preces ar lielu vērtību. Arī Eiropas Komisijas ziņojumā par riska novērtējumu pārvalstiskā līmenī²³ ir uzsvērtā skaidras naudas būtiskā nozīme nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijā (sk. īpaši 2.1.4. un 2.2.1. nodaļu).

Lai gan ne visus skaidras naudas darījumus ietekmētu skaidras naudas ierobežojums, darījumi, kas saistīti ar nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, bieži ir darījumi ar lielu vērtību. Aizliegums vai deklarēšanas pienākums kļūdētu darījuma anonimitāti un aprūtinātu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, ko veic, iegādājoties preces ar lielu vērtību. Tomēr šādu darījumu kopējo vērtību un skaidras naudas ierobežojuma ietekmi uz nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju kopumā nav iespējams precīzi noteikt skaitliskā izteiksmē. Šajā saistībā deklarēšanas pienākums jau nodrošinātu izlūkdatus tiesībaizsardzības iestādēm. Tomēr deklarēšanas pienākuma efektivitāte būtu atkarīga no tā, ciklāl vērtīgo preču tirgotāji to ievērotu un ciklāl attiecīgās deklarācijas tiktu faktiski analizētas un efektīvi izmantotas kā izlūkdati, informācija vai pierādījumi nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas izmeklēšanā. Ir paredzams, ka atbilstības nodrošināšanas izmaksas būs lielākas nekā izmaksas, ko radīs vienkāršs skaidras naudas aizliegums²⁴.

Viena no specifiskajām nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas iezīmēm ir tās starptautiskā dimensija un fakts, ka noziedznieki izmanto atšķirības valstu tiesību aktos attiecībā uz skaidras naudas darījumu deklarēšanu un attiecībā uz skaidras naudas maksājumu ierobežojumiem²⁵. Tas, ka ES dalībvalstu tiesību akti par skaidras naudas ierobežojumiem atšķiras, ne tikai traucē iekšējā tirgus pienācīgai darbībai (sk. turpmāk), bet arī rada iespējas apiet kontroles izcelsmes valstī, ieguldot uzņēmumos, kas plaši izmanto skaidru naudu un atrodas citā ES dalībvalstī, kurā skaidras naudas izdevumus nekontrolē vai tos kontrolē mazākā apjomā. Citiem vārdiem sakot, skaidras naudas maksājumu ierobežojumu esība dažās dalībvalstīs un to trūkums citās dalībvalstīs rada iespēju apiet ierobežojumus, pārceļoties uz citu ES dalībvalsti.

Visbeidzot, jāsecina, ka viendabīgi ierobežojumi, ko piemēro skaidras naudas darījumiem ar lielu vērtību, neatkarīgi no tā, vai tos piemēro kā aizliegumu vai deklarēšanas pienākumu, labvēlīgi ietekmētu cīņu pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, lai gan šo ietekmi nevar precīzi novērtēt skaitliskā izteiksmē. Ņemot vērā, ka nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācija parasti ir citu noziedzīgu vai nelikumīgu darbību “blakusprodukts”, veiksmīga cīņa pret to netieši palīdzētu apkarot arī šādas darbības, lai gan ierobežojumi neietekmētu šīs darbības pašas par sevi.

mērķis. Noziedznieki parasti iegūst līdzekļus nelikumīgi, lai tos iepludinātu likumīgajā finanšu sistēmā. Teroristi iegūst līdzekļus likumīgi (algas, aizdevumi, preču pārdošana utt.) un izlieto tos noziedzīgai darbībai.

²² Pētījuma 57.–64. lpp.

²³ COM(2017) 340.

²⁴ Pētījuma 10. lpp.

²⁵ Pētījuma 67.–70. lpp.

5.4. Pētījuma konstatējumi par iekšējo tirgu, konkurences izkropļošanu un skaidras naudas maksājumu ierobežojumiem

Tas, ka pastāv atšķirīgi valstu noteiktie ierobežojumi, rada jautājumu, vai šādi ierobežojumi rosina darbību pārcelšanu pāri robežām. Pētījumā sniegta apstiprinoša atbilde uz šo jautājumu.

Iekšējā tirgus pienācīgai darbībai ir vajadzīgi vienlīdzīgi konkurences apstākļi visās ES dalībvalstīs, un tos nav iespējams nodrošināt, ja pastāv ļoti atšķirīgi tiesību akti dalībvalstu līmenī. Traucējumi iekšējā tirgus darbībā var ietekmēt gan patērētājus, gan uzņēmumus.

Skaidras naudas maksājumu ierobežojumu atšķirības var mudināt patērētājus un uzņēmumus pārorientēties uz alternatīvu maksājumu metodi, atteikties no darījuma vispār vai pārcelt darījumu uz jurisdikciju, kurā šādu ierobežojumu nav.

Šis aspekts ir izvērtēts pētījumā²⁶, kurā ir analizēta pircēju un pārdevēju pārrobežu uzvedība un veikts ekonometrisks novērtējums par dažiem konkrētiem sektoriem, kuros ievērojamā apjomā izmanto skaidru naudu.

Kopumā rezultāti, jo īpaši attiecībā uz eurozonas valstīm, liecina par labu pieņēmumam, ka skaidras naudas ierobežojumiem ir ietekme uz apgrozījuma pārcelšanu no vienas valsts uz citu gadījumā, ja skaidras naudas ierobežojumi atšķiras. Minētais attiecas gan uz vietējiem skaidras naudas ierobežojumiem, gan uz šādiem ierobežojumiem kaimiņvalstīs — vietējiem ierobežojumiem ir nelabvēlīga ietekme, bet ierobežojumiem kaimiņvalstīs ir labvēlīga ietekme uz apgrozījumu sektoros, kuros plaši izmanto skaidru naudu. Pamatojoties uz minēto, pētījumā ir secināts, ka valstu skaidras naudas ierobežojumi izkropļo iekšējo tirgu²⁷.

Būtu jāuzsver, ka šāda apgrozījuma pārcelšana attiecas gan uz likumīgiem darījumiem, gan uz darījumiem, ko veic, lai legalizētu nelikumīgi iegūtus līdzekļus. Pēdējie minētie darījumi paši par sevi nav nelikumīgi — tie ir parasti darījumi, kuru veikšanas vienīgais mērķis ir legalizēt nelikumīgi iegūtus līdzekļus un kuros iesaistītā otra puse (parasti pārdevējs) nav līdzzinātājs vai neapzinās darījuma nelikumīgo mērķi. Tomēr abiem darījumu pārcelšanas veidiem ir ietekme uz iekšējā tirgus integritāti, un tie rada nevienlīdzīgus konkurences apstākļus, kas var izkropļot konkurenci. Tomēr ir svarīgi ņemt vērā, ka papildus ietekmei uz iekšējo tirgu darījumu pārcelšana uz citu valsti nolūkā legalizēt nelikumīgi iegūtus līdzekļus arī mazina valsts ierobežojumu efektivitāti cīņā pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju.

Pamatojoties uz pētījumu, šķiet, ka dalībvalstīs noteikto ierobežojumu atšķirības izraisa darījumdarbības mākslīgu pārcelšanu pāri robežām²⁸. Tas ietekmē gan iekšējā tirgus integritāti, gan valsts pasākumu efektivitāti to sabiedriskās politikas mērķu sasniegšanā.

6. SECINĀJUMI

Pamatojoties uz pētījumu, var secināt, ka skaidras naudas ierobežojumiem nebūtu ievērojamas ietekmes uz terorisma finansēšanas problēmas mazināšanu. Šā pasākuma

²⁶ Pētījuma 70.–77. lpp.

²⁷ Pētījuma 77. lpp.

²⁸ Pētījuma 70.–77. lpp.

neefektivitātes iemesls ir tas, ka darījumi, kuriem pievēršas saskaņā ar šiem mērķiem, ir vai nu darījumi ar pārāk mazu vērtību, lai uz tiem attiecinātu šādus pasākumus, vai arī tie ir darījumi, kas jau ir nelikumīgi, un tāpēc papildu aizliegumam būtu maza ietekme, vai abu šo apstākļu apvienojums.

Tomēr pētījuma sākotnējie konstatējumi liecina, ka aizliegums veikt skaidras naudas maksājumus ar lielu vērtību varētu dot labus rezultātus cīņā pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju. Ņemot vērā, ka nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācija parasti ir saistīta ar līdzekļiem, kuru izcelsme ir noziedzīgas darbības vai izvairīšanās no nodokļu maksāšanas, skaidras naudas maksājumu ierobežojumiem, iespējams, varētu būt netieša ietekme uz šādām darbībām.

Tomēr būtu vajadzīgs plašāks mērķorientēts novērtējums par šo jautājumu, jo pašreizējā iniciatīva bija vērsta uz terorisma finansēšanas apkarošanu.

Vēl viens svarīgs secinājums ir tāds, ka atšķirīgie valstu noteikumi par skaidras naudas maksājumiem izkropļo konkurenci iekšējā tirgū, kā rezultātā var notikt uzņēmumu pārcelšana pāri robežām, jo īpaši dažos specifiskos sektoros, kuros plaši izmanto skaidras naudas darījumus, piemēram, juvelierizstrādājumu vai automobiļu tirdzniecībā. Šādi atšķirīgi valstu ierobežojumi var arī radīt juridiskas nepilnības, kas ļauj apiet valstīs noteiktās skaidras naudas maksājumu robežvērtības un tādējādi mazina to efektivitāti.

Visbeidzot, ir jāņem vērā, ka Eiropas iedzīvotājiem skaidras naudas maksājumu ierobežojumi ir sensitīva tēma un ka daudzi no viņiem iespēju maksāt skaidrā naudā uzskata par vienu no pamatbrīvībām, ko nedrīkstētu nesamērīgi ierobežot.

Ņemot vērā iekšējā tirgus aspektus un šāda iespējamā pasākuma nozīmīgumu un sensitivitāti, šis jautājums ir jānovērtē plašāk. Šajā posmā Komisija neapsver nekādu likumdošanas iniciatīvu par šo jautājumu.