

Bruksela, dnia 12.6.2018r.
COM(2018) 483 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie ograniczeń dotyczących płatności gotówkowych

1. WPROWADZENIE

Dnia 2 lutego 2016 r. Komisja opublikowała Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie planu działania na rzecz skuteczniejszego zwalczania finansowania terroryzmu¹. Plan działania opierał się na istniejących przepisach UE, aby uwzględnić nowe zagrożenia, i miał na celu zaktualizowanie polityk UE zgodnie z normami międzynarodowymi. Omówiono w nim liczne kwestie i rozwiązania dotyczące różnych obszarów powiązanych z finansowaniem terroryzmu.

W kontekście działania Komisji mającego na celu rozszerzenie zakresu rozporządzenia w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii Europejskiej lub wywożonych z Unii Europejskiej poruszono kwestię, czy celowe jest badanie potrzeby określenia górnych limitów dla płatności gotówkowych². W planie działania zauważono również, że „szereg państw członkowskich wprowadziło już zakazy płatności gotówkowych przekraczających określone kwoty progowe”. Nie rozważano jednak wprowadzenia takich zakazów na szczeblu UE.

W swoich konkluzjach dotyczących walki z terroryzmem z dnia 12 lutego 2016 r. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych („Rada Ecofin”) wezwała Komisję, aby „zbadła, czy należy wprowadzić stosowne ograniczenia w stosunku do płatności gotówkowych przekraczających określone progi”.

W następstwie planu działania i wsparcia udzielonego przez Radę Ecofin służby Komisji nawiązały nieformalne kontakty z państwami członkowskimi, aby uzyskać informacje na temat stosowanych przez nie praktyk w tej dziedzinie, ich krajowych doświadczeń związanych z ograniczeniami płatności gotówkowych oraz opinii na temat ewentualnej inicjatywy w tym obszarze.

Na posiedzeniu Rady Ecofin w dniu 17 czerwca 2016 r. Komisja podsumowała to szybkie nieformalne badanie i zapowiedziała przeprowadzenie szczegółowej oceny skutków obejmującej analizę kosztów i korzyści ewentualnego unijnego działania. Ocena ta będzie obejmowała również konsultacje publiczne³.

Komisja zleciła zewnętrznemu wykonawcy⁴ badanie skutków; w okresie od marca do maja 2017 r. przeprowadzono konsultacje publiczne.

Wyniki badania zewnętrznego wykonawcy wskazują, że ograniczenia płatności gotówkowych nie zapobiegą w znaczący sposób finansowaniu terroryzmu, mogłyby jednak być użyteczne do celów zwalczania prania pieniędzy. W badaniu podkreślono również fakt, że niejednolite ograniczenia dotyczące płatności na szczeblu krajowym

¹ COM(2016) 50

² W planie działania stwierdza się, że: „Płatności gotówkowe są powszechnie wykorzystywane do finansowania działalności terrorystycznej (...). Rozważyć należałoby również w tym kontekście ewentualne górne limity dla płatności gotówkowych. Szereg państw członkowskich wprowadziło już zakazy płatności gotówkowych przekraczających określone kwoty progowe”.

³ Inicjatywę zatwierdzono w programie prac Komisji w grudniu 2016 r., a dnia 23 stycznia 2017 r. opublikowano wstępną ocenę skutków przedstawiającą argumenty przemawiające za dalszą analizą http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf

⁴ Link do sprawozdania Ecorys.

miały widoczny negatywny wpływ na rynek wewnętrzny, ponieważ zakłócały konkurencję i równe warunki działania w przypadku niektórych przedsiębiorstw.

Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie wyników badania i konsultacji publicznych. Sprawozdanie należy odczytywać w związku z badaniem, które zawiera bardziej szczegółowe informacje.

2. KONTEKST

2.1. Cechy środków pieniężnych

Do celów niniejszego sprawozdania „środki pieniężne” oznaczają banknoty i monety emitowane przez banki centralne.

W badaniu podano szczegółowe informacje dotyczące wykorzystywania środków pieniężnych w poszczególnych krajach⁵. Również w publikacji *Occasional Paper* Europejskiego Banku Centralnego pt. „Wykorzystanie środków pieniężnych przez gospodarstwa domowe w strefie euro” (ang. *The use of cash by households in the euro area*) przedstawiono cenne informacje dotyczące wykorzystania gotówki w punktach sprzedaży w oparciu o ankietę przeprowadzoną w 2016 r.⁶ Według tego sprawozdania Europejskiego Banku Centralnego środki pieniężne pozostają najbardziej powszechnym środkiem płatniczym w strefie euro i zachowują swoje znaczenie jako środek przechowywania wartości.

Dokonując oceny ewentualnego limitu płatności gotówkowych, Komisja koncentrowała się na płatnościach wysokokwotowych, stanowiących jedynie niewielki odsetek wszystkich transakcji gotówkowych⁷. Wykorzystanie środków pieniężnych w ogólnym ujęciu nie było przedmiotem oceny.

2.2. Ramy prawne

2.2.1. Na poziomie UE

Na szczeblu unijnym nie istnieje obecnie prawodawstwo ograniczające płatności gotówkowe⁸. Dwa instrumenty prawne nakładają jednak pewne obowiązki w związku z użyciem środków pieniężnych.

W rozporządzeniu w sprawie kontroli środków pieniężnych przewidziano system kontroli, który ma zastosowanie do osób fizycznych wjeżdżających do Unii lub z niej wyjeżdżających, posiadających środki pieniężne lub zbywalne papiery na okaziciela o wartości 10 000 EUR lub wyższej. Dnia 21 grudnia 2016 r. Komisja wydała nowy wniosek ustawodawczy, którego celem jest dalsze wzmocnienie kontroli. Wniosek ten jest obecnie przedmiotem negocjacji między współprawodawcami.

W czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nałożono na osoby prowadzące handel towarami obowiązek należytej staranności w takim

⁵ Zob. badanie, s. 18–21.

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

⁷ Zob. *Occasional Paper* Europejskiego Banku Centralnego, s. 25.

⁸ Należy zauważyć, że na tym etapie nie oceniono jeszcze aspektów prawnych ewentualnego środka unijnego ograniczającego limity płatności gotówkowych.

zakresie, w jakim dokonują płatności gotówkowych, lub je otrzymują, na kwotę 10 000 EUR lub wyższą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane⁹.

2.2.2. Na poziomie krajowym

W większości państw członkowskich UE istnieją ograniczenia płatności gotówkowych¹⁰. Ograniczenia te wynoszą od 500 EUR do 15 000 EUR. Środki te są raczej niejednorodne i różnią się, jeżeli chodzi o ich rodzaj, progi i zakres. Należy również zauważyć, że liczba państw członkowskich UE, w których obowiązują ograniczenia w zakresie płatności gotówkowych, szybko rosła w ostatnich latach – z 4 w 2008 r. do 17 we wrześniu 2017 r.

3. KROKI PODJĘTE W NASTĘPSTWIE POSIEDZENIA RADY ECOFIN W DNIU 17 CZERWCA 2016 R.

Z myślą o sprawnym uruchomieniu środków zlecono badanie prywatnemu wykonawcy – konsorcjum utworzonemu przez Ecorys i Centrum Studiów nad Polityką Europejską. Głównym celem badania była ocena ewentualnego wpływu ograniczeń płatności gotówkowych na nielegalną działalność i na rynek wewnętrzny¹¹.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa w dniach od 1 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. prowadzono konsultacje publiczne. Wyniki konsultacji przedstawiono w sekcji 4; wynika z nich, że znaczna większość respondentów wyraża zdecydowany sprzeciw wobec jakichkolwiek ograniczeń płatności gotówkowych.

Wykonawca zakończył badanie w lutym 2018 r. Główny wniosek jest taki, że ograniczenia płatności gotówkowych miałyby niewielki pozytywny wpływ na finansowanie terroryzmu lub oszustwa podatkowe. Z badania wynika jednak również, że ograniczenia płatności gotówkowych są użyteczne w zwalczaniu prania pieniędzy oraz że obowiązywanie niejednorodnych ograniczeń na poziomie krajowym ma widoczny negatywny wpływ na rynek wewnętrzny, ponieważ zakłóca konkurencję i równe warunki działania w przypadku niektórych przedsiębiorstw.

4. KONSULTACJE PUBLICZNE

Konsultacje publiczne prowadzono w dniach od 1 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. za pośrednictwem ankiety internetowej zachęcającej respondentów do odpowiedzi na różne pytania dotyczące kwestii ograniczeń gotówkowych¹².

Jeżeli chodzi o konsultacje z zainteresowanymi stronami, zidentyfikowano trzy różne cele.

Po pierwsze stwierdzono, że środki pieniężne pozostały najbardziej przystępnym środkiem płatniczym oraz że społeczeństwa niektórych państw członkowskich

⁹ Dyrektywę niedawno zaktualizowano piątą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

¹⁰ W badaniu przedstawiono szczegółowy przegląd przepisów krajowych obowiązujących na koniec 2017 r. (s. 25–29).

¹¹ Szczegółowy opis metody zastosowanej w badaniu można znaleźć w badaniu, s. 31–35.

¹² Pełne wyniki konsultacji są dostępne na stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments?language=PL&surveylanguage=PL>

postrzegają posługiwanie się nimi jako integralny element wolności osobistej. Każda ewentualna zmiana polityki miałaby zatem newralgiczny charakter i wpłynęłaby na wszystkich obywateli. W tym kontekście pierwszym i głównym celem konsultacji było zebranie opinii ogółu społeczeństwa na temat ewentualnego wprowadzenia ograniczeń płatności gotówkowych.

Po drugie, biorąc pod uwagę, że gotówka wciąż jest powszechnie używana, nawet w przypadku większych płatności, szczególnie w pewnych sektorach gospodarki oraz przez wiele małych i średnich przedsiębiorstw, stwierdzono, że wprowadzenie ograniczeń płatności gotówkowych mogłoby mieć znaczący wpływ na te sektory gospodarki i podmioty gospodarcze. Z tego powodu drugim celem konsultacji było zebranie opinii zainteresowanych stron, które są aktywne w sektorach albo prowadzą rodzaje działalności, w ramach których wykorzystywane są w dużym stopniu płatności gotówkowe; chodziło w szczególności o dowiedzenie się, jak oceniają potencjalny wpływ tego rodzaju ograniczeń na ich działalność.

Ponadto w kontekście celu, jakim jest walka z finansowaniem terroryzmu i innych nielegalnych działań, zasięgnięto również opinii ekspertów w sprawach karnych i ściganiu przestępstw, jeżeli chodzi o przydatność ograniczeń płatności gotówkowych dla osiągnięcia tego konkretnego celu.

Choć w ankiecie podzielono respondentów na trzy kategorie, należy podkreślić, że pierwsza kategoria respondentów – ogół ludności – stanowiła najważniejszą grupę docelową elektronicznej ankiety, którą przeprowadzano z użyciem narzędzia elektronicznego pozwalającego na zebranie znacznej liczby odpowiedzi. Pytania opracowano z myślą o tej właśnie kategorii. Inne kategorie, np. specjaliści z sektora gospodarki i z organów ścigania, nie były wyłączone z badania i również im dano możliwość wypowiedzenia się. Z tymi zainteresowanymi stronami przeprowadzono jednak osobne konsultacje za pośrednictwem ankiety nastawionej w większym stopniu na dane jakościowe, w ramach badania prowadzonego przez wykonawców zewnętrznych. Badanie opinii publicznej nie było ukierunkowane konkretnie na te szczególne zainteresowane strony.

Konsultacje publiczne obejmowały kilka pytań. Wszystkie szczegóły dotyczące tych pytań i odpowiedzi na nie zostały opublikowane¹³.

Główne przesłanie płynące z badania jest takie, że znacząca większość (94,94 %) odpowiedziała przecząco na pytanie „Czy zgodziliby się Państwo na wprowadzenie ograniczeń płatności gotówkowych na szczeblu UE?”. Respondenci byli zgodni w tej kwestii, niezależnie od tego, czy w ich państwie zamieszkania obowiązywały ograniczenia, czy też nie.

Taką negatywną reakcję może wyjaśnić fakt, iż pytanie dotyczyło wprowadzenia powszechnego zakazu, który obowiązywałby potencjalnie wszystkich obywateli (w odróżnieniu na przykład od zakazu produkowania pewnych chemikaliów, który siłą rzeczy ma zastosowanie tylko do producentów przemysłowych). Ponadto jasne jest, że konsultacje publiczne odzwierciedlają opinie tylko tych respondentów, którzy dobrowolnie i spontanicznie biorą udział w ankiecie, w przeciwieństwie do sondaży opinii publicznej, w ramach których kontaktu z respondentami szuka się w sposób proaktywny i systematyczny.

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

W tym kontekście należy wyjaśnić, że większość respondentów pochodziła z trzech państw członkowskich: Niemiec, Francji i Austrii. Był to efekt rozgłosu nadanego konsultacjom w krajowych mediach w tych krajach. Komisja nie prowadziła żadnych ukierunkowanych działań informacyjnych. Wyniki uzyskane w innych krajach nie różniły się jednak znacząco od ogólnej tendencji odnotowanej w tych trzech krajach.

5. WYNIKI BADANIA

5.1. Wyniki badania w odniesieniu do finansowania terroryzmu

Terrorysty i przestępcy powszechnie wykorzystują gotówkę, ponieważ pozwala im to ograniczyć do minimum ryzyko wykrycia¹⁴. Środki pieniężne zapewniają anonimowość i ułatwiają ukrycie nie tylko nielegalnej działalności, ale także powiązanych legalnych transakcji, które w innym przypadku mogłyby być wysłedzone przez organy ścigania. W wielu działaniach terrorystycznych środki pieniężne odgrywają znaczącą rolę.

Badanie zawiera szczegółową analizę przykładowych niedawnych ataków terrorystycznych, w której podkreślono, że ograniczenia płatności gotówkowych miałyby niewielki wpływ na zdolność do przygotowania tych ataków.

Po pierwsze, od czasu zamachów z 11 września 2001 r. koszty przeprowadzenia ataku terrorystycznego stale maleją, często nie sięgają nawet 10 000 EUR, która to kwota stanowi ułamek szacowanych kosztów przygotowania zamachów z 11 września szacowanych na 400 000–500 000 USD.

Po drugie, kwoty poszczególnych transakcji w ramach tak niewielkiego budżetu są jeszcze niższe, a zatem ograniczenia dotyczące jedynie wysokokwotowych płatności nie miałyby na nie wpływu. W analizie studium przypadku w badaniu¹⁵ przedstawiono tę argumentację bardziej szczegółowo.

Ponadto należy zauważyć, że przy ocenianiu wpływu zakazu płatności gotówkowych na terroryzm i inne rodzaje działalności przestępczej należy wprowadzić rozróżnienie między wpływem na transakcje nielegalne i wpływem na transakcje legalne.

Transakcje nielegalne to transakcje, które są niezgodne z prawem (np. nabywanie materiałów wybuchowych) lub transakcje pozornie legalne, w przypadku których obie strony wiedzą, że służą one nielegalnej działalności. Ponieważ takie transakcje były już wcześniej niezgodne z prawem, a ich strony świadomie podejmowały ryzyko ścigania i sankcji karnych, wydaje się wątpliwe, by zakaz płatności gotówkowych był przestrzegany lub miał jakikolwiek odstrasżający efekt. Mało prawdopodobne jest, że przestępców, którzy już obecnie umyślnie naruszają prawo, odstraszy dodatkowy zakaz dotyczący transakcji płatniczych. Jest to oczywiste zwłaszcza w przypadku, gdy sankcje związane z tym dodatkowym zakazem są niewielkie w porównaniu z sankcjami, jakie grożą za główną działalność przestępczą.

Transakcje legalne to transakcje pomocnicze w stosunku do głównej działalności przestępczej, które same w sobie nie mają charakteru przestępczego (np. wynajem samochodu) i co do których można zakładać, że kontrahent (np. wypożyczalnia samochodów) jest nieświadomy ich przestępczego celu (np. transport materiałów

¹⁴ Zob. badanie, s. 21.

¹⁵ Zob. badanie, s. 38–54.

wybuchowych). W tym kontekście zakaz płacenia środkami pieniężnymi mógłby być przestrzegany z inicjatywy uczciwego kontrahenta, a w efekcie płatności za transakcję byłyby dokonywane w inny sposób albo nie dochodziłoby do zawarcia transakcji. Niestety w tym przypadku można podejrzewać, że ze względu na legalność i powszechność tego typu transakcji, płacenie za nie identyfikowalnymi środkami niekoniecznie umożliwiłoby wykrycie podejrzanej działalności. Należy zauważyć, że wiele zwykłych transakcji dokonywanych podczas przygotowywania ataków terrorystycznych w ostatnim czasie zostało opłaconych identyfikowalnymi środkami, nie budząc żadnych podejrzeń¹⁶.

Podsumowując, zakazy dotyczące wysokokwotowych płatności gotówkowych nie stanowiłyby znaczącego bezpośredniego utrudnienia dla finansowania działań terrorystycznych lub innych rodzajów działalności przestępczej. Większość transakcji nie podlegałaby zakazowi, w innych przypadkach zakaz zostanie z dużym prawdopodobieństwem zignorowany albo będzie przestrzegany jedynie w odniesieniu do transakcji, które są tak powszechne, że prawdopodobieństwo wzbudzenia przez nie jakichkolwiek podejrzeń jest bardzo niskie.

5.2. Wyniki badania w odniesieniu do oszustw podatkowych

Choć oszustwa podatkowe¹⁷ i używanie środków pieniężnych są często ze sobą powiązane, w badaniu pokazano, że związek ten nie zawsze jest jednoznaczny¹⁸.

Po pierwsze, choć istnieje pewien związek między wykorzystaniem gotówki w gospodarce i poziomem oszustw podatkowych, wydaje się, że istotna jest również rola innych czynników, co wyjaśniałoby istnienie obserwacji nietypowych (np. w Austrii poziom oszustw podatkowych jest niski, ale poziom wykorzystania gotówki jest wysoki).

Po drugie, choć środki pieniężne są wciąż powszechnie wykorzystywane do finansowania terroryzmu i innych rodzajów działalności przestępczej, znaczna część oszustw podatkowych ma postać transakcji bezgotówkowych i są do ich celów wykorzystywane skomplikowane struktury prawne i operacje, które często mają charakter wielonarodowy i w ogóle nie wiążą się z wykorzystaniem środków pieniężnych. W tych przypadkach zakazanie płatności gotówkowych byłoby zupełnie nieskuteczne.

Można wyróżnić dwa typy transakcji, w ramach których środki pieniężne rzeczywiście wykorzystuje się do celów oszustw podatkowych. W obu przypadkach wydaje się, że ograniczenie płatności gotówkowych nie spełniłoby celu, jakim jest ograniczenie oszustw. W przypadku pierwszego typu transakcji obie strony są zaangażowane w oszustwo podatkowe, którym jest np. praca nierejestrowana. Transakcje te mogą obejmować wysokie kwoty (np. wypłaty wynagrodzeń), ponieważ jednak obie strony są już narażone na sankcje związane z oszustwami podatkowymi, efekt odstraszający zakazu płatności gotówkowych byłby niewielki. W przypadku drugiego typu transakcji tylko jednej stronie zależy na bezgotówkowym charakterze transakcji, aby dokonać oszustwa podatkowego (zwykle jest to sprzedawca), natomiast druga strona nie uczestniczy w oszustwie i jest go nieświadoma. Komisja jest zdania, że ograniczenia

¹⁶ Zob. studia przypadków, o których mowa w badaniu.

¹⁷ Oszustwo podatkowe należy odróżnić od unikania opodatkowania, które polega na wykorzystaniu wyrafinowanych, ale legalnych sposobów unikania lub zmniejszania opodatkowania.

¹⁸ Zob. badanie, s. 64–67.

gotówkowe miałyby pewien wpływ w takich przypadkach. Ponieważ jednak kwoty tego typu transakcji są często niskie (np. rachunki w restauracjach), nie byłyby one objęte zakazem dotyczącym wysokokwotowych płatności gotówkowych¹⁹.

Podsumowując, wydaje się, że ograniczenie wysokokwotowych płatności gotówkowych miałyby jedynie ograniczony wpływ na oszustwa podatkowe, o ile próg ograniczenia nie zostałby ustalony na bardzo niskim poziomie.

5.3. Wyniki badania dotyczącego prania pieniędzy

Wiele przestępstw jest popełnianych w celu generowania zysków dla osoby fizycznej lub grupy, która przeprowadza działanie. Pranie pieniędzy to dokonywanie operacji z wykorzystaniem takich dochodów z przestępstwa²⁰ w celu zamaskowania ich nielegalnego źródła, tak aby uzyskane w efekcie tych operacji pieniądze wydawały się pochodzić z legalnych źródeł i mogły być wydawane w gospodarce realnej²¹. Jak wskazano w badaniu²², oczywiste jest, że transakcje gotówkowe odgrywają istotną rolę w praniu pieniędzy, czego głównym powodem jest fakt, że zyski z działalności przestępczej przybierają zwykle postać dużych ilości gotówki, chociaż coraz większego znaczenia nabierają płatności bezgotówkowe i nowe formy przestępczości (cyberprzestępczość, oszustwa internetowe i nielegalne internetowe platformy handlowe). Gotówka jest więc często punktem wyjścia prania pieniędzy, co w związku z tym wymaga dokonania pewnych transakcji gotówkowych, często poprzez nabycie towarów o dużej wartości. W sprawozdaniu Komisji Europejskiej dotyczącym ponadnarodowej oceny ryzyka²³ również podkreślono istotną rolę, jaką odgrywa gotówka w praniu pieniędzy (zob. w szczególności rozdziały 2.1.4 i 2.2.1).

Chociaż ograniczenie gotówkowe miałyby wpływ tylko na niektóre transakcje gotówkowe, to transakcje związane z praniem pieniędzy dotyczą często wysokich kwot. Zakaz lub obowiązek zgłaszania wyeliminowałyby anonimowość transakcji i utrudniłyby pranie pieniędzy w drodze nabywania dóbr o dużej wartości. Nie można jednak dokładnie określić ilościowo ogólnej wartości tych transakcji oraz wpływu ograniczenia gotówkowego na pranie pieniędzy w ogóle. W tym kontekście już sam obowiązek zgłaszania zapewniłby dane wywiadowcze na potrzeby ścigania przestępstw. Skuteczność obowiązku zgłaszania zależałaby jednak od poziomu stosowania się do niego przez sprzedawców towarów o dużej wartości oraz od zakresu, w jakim sprawozdania są rzeczywiście analizowane i skutecznie wykorzystywane jako dane wywiadowcze, informacje lub dowody w dochodzeniach w sprawie prania pieniędzy.

¹⁹ Zob. badanie, s. 133.

²⁰ Dochody z przestępstwa należy rozumieć w najszerszym znaczeniu i obejmują one w szczególności zyski z oszustw podatkowych.

²¹ Jest to istotna różnica w porównaniu z terroryzmem, którego celem nie jest wzbogacenie się pojedynczej osoby lub grupy, ale terror. W przypadku terroryzmu dochód nie jest celem, tylko środkiem do osiągnięcia celu. Terrorysty generalnie nie angażują się na szeroką skalę w pranie pieniędzy, ponieważ nie planują ich wydawania w sposób legalny. Wydaje się, że ostatnie plany ataków terrorystycznych nie miały na celu osiągnięcia żadnego zysku. Przestępcy zazwyczaj uzyskują fundusze nielegalnie w celu wprowadzenia ich do legalnego systemu finansowego. Terrorysty uzyskują fundusze legalnie (wynagrodzenia, pożyczki i kredyty, sprzedaż towarów itd.) i wydają je na działalność przestępczą.

²² Zob. badanie, s. 57–64.

²³ COM(2017) 340

Przewiduje się, że koszty przestrzegania przepisów będą wyższe niż koszty wynikające z samego zakazu używania środków pieniężnych²⁴.

Charakterystyczną cechą prania pieniędzy jest jego aspekt międzynarodowy oraz fakt, iż przestępcy wykorzystują różnice między prawem poszczególnych krajów w zakresie sprawozdań w sprawie transakcji gotówkowych i limitów płatności gotówkowych²⁵. Różnice między prawem poszczególnych państw członkowskich UE w zakresie ograniczeń gotówkowych nie tylko utrudniają prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego (zob. poniżej), lecz także stwarzają możliwości obejścia kontroli w kraju pochodzenia dzięki inwestowaniu w rodzaje działalności gospodarczej intensywnie wykorzystującej gotówkę w innym państwie członkowskim, w którym kontrola nad wydatkami gotówkowymi jest mniejsza lub nie ma jej w ogóle. Innymi słowy istnienie limitów płatności gotówkowych w niektórych państwach członkowskich i ich brak w innych państwach członkowskich stwarza możliwość obejścia ograniczeń poprzez przeniesienie do innego państwa członkowskiego UE.

Podsumowując, wydaje się, że jednorodne ograniczenia, jeżeli chodzi o wysokokwotowe płatności gotówkowe, niezależnie od tego, czy ograniczenia te będą miały formę zakazu, czy obowiązku zgłaszania, miałyby pozytywny wpływ na zwalczanie prania pieniędzy, mimo że tego wpływu nie można dokładnie określić ilościowo. Ponieważ pranie pieniędzy jest zazwyczaj produktem ubocznym innej działalności przestępczej lub nielegalnej, taki pozytywny wpływ pośrednio rozszerzyłby się na zwalczanie tego rodzaju działalności, mimo że ograniczenia nie miałyby wpływu na działalność jako taką.

5.4. Wyniki badania w odniesieniu do rynku wewnętrznego, zakłócenia konkurencji i ograniczeń w zakresie płatności gotówkowych

Istnienie niejednorodnych ograniczeń krajowych rodzi pytanie, czy ograniczenia te skłaniają do przenoszenia działalności za granicę. Badanie potwierdza, że jest tak rzeczywiście.

Dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny wymaga utrzymania równych szans we wszystkich państwach UE, co nie jest możliwe do osiągnięcia, kiedy prawo na poziomie poszczególnych państw członkowskich znacząco się różni. Zakłócenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego mogą dotknąć konsumentów oraz przedsiębiorstwa.

Niejednorodne ograniczenia płatności gotówkowych mogą prowadzić do tego, że konsumenci i przedsiębiorstwa zmieniają metodę płatności, nie będą dokonywać transakcji w ogóle lub przeniosą transakcję do innej jurysdykcji, w której takie ograniczenia nie istnieją.

Aspektowi temu przyjrano się w badaniu²⁶, w którym analizowano transgraniczne zachowanie nabywców i sprzedawców oraz przeprowadzono ocenę ekonometryczną niektórych sektorów, w ramach których wykorzystywane są w dużym stopniu środki pieniężne.

²⁴ Zob. badanie, s. 10.

²⁵ Zob. badanie, s. 67–70.

²⁶ Zob. badanie, s. 70–77.

Ogółem wyniki, szczególnie w przypadku państw strefy euro, potwierdzają założenie, że ograniczenia gotówkowe mają wpływ na przenoszenie obrotu z jednego państwa do drugiego w przypadku niejednorodnych ograniczeń gotówkowych. Dotyczy to krajowych ograniczeń gotówkowych, jak również ograniczeń gotówkowych w krajach sąsiadujących, przy czym w pierwszym przypadku wpływ na obrót w sektorach wykorzystujących gotówkę jest negatywny, w drugim – pozytywny. W tym kontekście z badania wynika, że krajowe ograniczenia płatności gotówkowych zakłócają rynek wewnętrzny²⁷.

Należy podkreślić, że takie przenoszenie obrotu dotyczy zarówno transakcji legalnych, jak i transakcji dokonywanych w celu prania pieniędzy. Te drugie transakcje nie są nielegalne *per se* – są to zwykłe transakcje, których jedynym celem jest pranie pieniędzy, a druga strona transakcji (zwykle sprzedawca) nie współdziała ani nie jest świadoma nielegalnego celu transakcji. Niemniej jednak oba rodzaje przenoszenia transakcji mają wpływ na integralność rynku wewnętrznego, a ich skutkiem są nierówne szanse, co może zakłócać konkurencję. Ważne jest jednak, by uwzględnić, że – poza wpływem na rynek wewnętrzny – transgraniczne przenoszenie transakcji mające na celu pranie pieniędzy obniża również skuteczność krajowych ograniczeń mających zwalczać pranie pieniędzy.

Badanie wskazuje, że niejednorodne ograniczenia obowiązujące w państwach członkowskich prowadzą do sztucznego przenoszenia działalności gospodarczej za granicę²⁸. Ma to wpływ zarówno na integralność rynku wewnętrznego, jak i na skuteczność krajowych środków w zakresie osiągania ich celów polityki publicznej.

6. WNIOSKI

Na podstawie badania można stwierdzić, że ograniczenia płatności gotówkowych nie przeciwdziałałyby w znaczący sposób problemowi finansowania terroryzmu. Nieskuteczność tego środka wynika z faktu, że transakcje, których dotyczą te cele, mają zbyt niską wartość, by objęły je ograniczenia, lub są już transakcjami nielegalnymi, na które dodatkowy zakaz miałby niewielki wpływ.

Wstępne wyniki badania wskazują jednak, że zakaz dokonywania wysokokwotowych płatności gotówkowych miałby pozytywny wpływ na zwalczanie prania pieniędzy. Biorąc pod uwagę fakt, że pranie pieniędzy dotyczy zazwyczaj funduszy pochodzących z działalności przestępczej lub oszustw podatkowych, ograniczenia płatności gotówkowych mogłyby mieć pośredni wpływ na te rodzaje działalności.

Będzie jednak wymagana dalsza ukierunkowana ocena tej kwestii, ponieważ celem obecnej inicjatywy nie było przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu.

Innym ważnym wnioskiem jest fakt, że niejednorodne przepisy krajowe dotyczące płatności gotówkowych zakłócają konkurencję na rynku wewnętrznym, prowadząc potencjalnie do przenoszenia działalności gospodarczej za granicę, w szczególności w przypadku niektórych sektorów, w ramach których wykorzystywane są w dużym stopniu transakcje gotówkowe, np. sprzedawców biżuterii i samochodów. Te niejednorodne ograniczenia krajowe potencjalnie mogą także powodować powstawanie luk w prawie, pozwalających na obejście krajowych limitów płatności gotówkowych, a co za tym idzie obniżających efektywność tych ograniczeń.

²⁷ Zob. badanie, s. 77.

²⁸ Zob. badanie, s. 70–77.

Ponadto należy zauważyć, że ograniczenia płatności gotówkowych to dla obywateli Europy delikatna kwestia oraz że wielu z nich uważa możliwość płacenia środkami pieniężnymi za podstawową wolność, której nie należy nieproporcjonalnie ograniczać.

Uwzględniając aspekty związane z rynkiem wewnętrznym oraz znaczenie i drażliwość takiego ewentualnego środka kwestia ta wymaga dalszej oceny. Na obecnym etapie Komisja nie rozważa żadnej inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.