

# ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების ეროვნული რისკების შეფასების პროცესი

ჯუზეპე ლომბარდო

საერთაშორისო სტრატეგიული მრჩეველი ფინანსური უსაფრთხოების საკითხებზე

ევროპის საბჭოს კონსულტანტი

# როგორ უნდა შევასოთ რისკები?

- “რისკი შეიძლება სამი ფაქტორის ერთობლიობად მოიაზრებოდეს: **საფრთხე, სისუსტე და შედეგი.** ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების (ML/FT) რისკების შეფასება წარმოადგენს შედეგს ან პროცესს, რომელიც მხარეებს შორის შეთანხმებულ მეთოდოლოგიაზეა დაფუძნებული და რომელიც მიზნად ისახავს ML/TF რისკების იდენტიფიცირებას, გაანალიზებასა და გაგებას. მოცემული პროცესი ამ რისკების შემცირებაზე მიმართული ღონისძიებების პირველ ეტაპს წარმოადგენს. (ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის (FATF) სახელმძღვანელო დირექტივები ეროვნული რისკების შეფასებასთან (NRA) დაკავშირებით - FATF Guidance on NRA).
- არ არსებობს საყოველთაოდ აღიარებული მეთოდოლოგია
- საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF), მსოფლიო ბანკი (World Bank), ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (OSCE)
- ქვეყნები, რომლებშიც FATF-ის ახალი სტანდარტების შესაბამისად ჩატარდა შეფასება: ავსტრალია, ბელგია, ნორვეგია, ესპანეთი - ქვეყნების მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგია

# საფრთხეები

---

- ფულის გათეთრებასთან (ML) დაკავშირებული საფრთხეები
  - კრიმინალები, ფულის გათეთრებასთან დაკავშირებული წარსული, მიმდინარე და მომავალი საქმიანობა
  - ქვეყნის შიგნით დანაშაულებრივი საქმიანობის შედეგად მიღებული შემოსავლები
  - ქვეყნის ფარგლებს გარეთ დანაშაულებრივი საქმიანობის შედეგად მიღებული შემოსავლების ტრანსნაციონალური (საერთაშორისო) შემოდინება
- ტერორიზმის დაფინანსებასთან (FT) დაკავშირებული საფრთხეები :
  - ტერორისტული დაჯგუფებები/ტერორისტები, ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებული წარსული, მიმდინარე და მომავალი საქმიანობა
  - ქვეყნის შიგნით უკანონო ან კანონიერი გზით შეძენილი აქტივებიდან მიღებული შემოსავლები
  - ქვეყნის ფარგლებს გარეთ არსებული წყაროებიდან სახსრების ტრანსნაციონალური (საერთაშორისო) შემოდინება

# სუსტი მხარეები

- **ML/FT სისუსტე** განპირობებულია პროდუქტის, სერვისების, განაწილების არხების, კლიენტების ბაზის, ინსტიტუციების, სისტემების ან იურისდიქციების გარკვეული მახასიათებლებით (intrinsic property) (მათ შორის სისტემების, კონტროლის ან ზომების არაეფექტურობა), რაც ხელს უწყობს ფულის გათეთრების ან ტერორიზმის დაფინანსების რისკების არსებობას.
- **სამი ძირითადი კატეგორია, რომლებსაც ზეგავლენა აქვთ სუსტ მხარეებზე:**
  - მახასიათებლები (intrinsic property): არ იცვლება კონტროლის მექანიზმების შედეგად (მაგ. გეოგრაფიული მდებარეობა, ეკონომიკის მოცულობა, ვალუტა, პროდუქტებისა და სერვისების ზოგადი ასპექტები)
  - ზოგადი კონტროლი და შემასუსტებელი მხარეები: AML/CFT კონტროლის არარსებობა (მაგ. AML ზედამხედველობის არარსებობა, საგადასახადო შემოწმება, რეესტრი, იურიდიული პირების გამჭვირვალობა და სხვ.)
  - AML/CFT კონტროლის მექანიზმები: CDD/KYC, ანგარიშგების მოთხოვნები და სხვა.

# შედეგები

- **შედეგში** იგულისხმება ის ზემოქმედება ან ზიანი, რისი გამოწვევაც ML ან TF-ს შეუძლია. აქ ასევე იგულისხმება დანაშაულებრივი ან ტერორისტული საქმიანობის შედეგად ფინანსური სისტემებისა და ინსტიტუტებისთვის, ასევე, ზოგადად, ქვეყნის ეკონომიკისა და საზოგადოებისთვის მიყენებული ზიანი.
- ML/FT-ის ორი სახის შედეგები:
  - მოკლევადიანი შედეგები
    - ML/FT-თან დაკავშირებული ტრანზაქციების მოცულობა, რომლებიც პირდაპირი ან არაპირდაპირი სახით სხვადასხვა ტიპის ფირმების გამოყენებით ხორციელდება.
  - გრძელვადიანი შედეგები
    - პოლიტიკური (კრიმინალური ორგანიზაციები სახელმწიფო ხელისუფლებას უქმნიან საფრთხეს, ან მისი დამხობით იმუქრებიან)
    - ეკონომიკური (ნარკოტიკებზე დამოკიდებული ეკონომიკის მაკროეკონომიკური ზეგავლენა)
    - სოციალური (დანაშაულის ზრდით გამოწვეული დანახარჯების გაზრდა)

# რაოდენობრივი მონაცემები: ინფორმაციისა და სტატისტიკის შეგროვება და რუკების შედგენა

---

- ზოგადი ინფორმაცია ქვეყნისა და მისი ეკონომიკის შესახებ
- დანაშაულებრივი საქმიანობის შედეგად მიღებული შემოსავლები
- ტერორიზმი და ტერორიზმის დაფინანსება
- ვალუტის ტრანსსასაზღვრო გადატანა
- ურთიერთდახმარება სამართლებრივ სფეროში
- კერძო სექტორის შემადგენლობა
- საექვო გარიგებების შესახებ ანგარიშების მიწოდება (STRs)
- ფინანსური ინსტიტუტებისა და გარკვეული არასაფინანსო საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილების მქონე კომპანიებისა და პროფესიების ზედამხედველობა (DNFBP)
- სხვა....

## ხარისხობრივი მონაცემები: ექსპერტის მოსაზრებების გათვალისწინება

---

- კვლევები და კითხვარები
- ჯგუფებში მუშაობა
- სტრუქტურირებული ინტერვიუები
- ზოგადი მიდგომა რისკების ანალიზის პროცესში, რაც მონაცემების და/ან წყაროების სიმწირითაა განპირობებული

# სფეროები, რომლებზეც უნდა ვრცელდებოდეს NRA

---

- საფრთხეების შეფასება
- ეროვნულ დონეზე არსებული სისუსტეები
- ტერორიზმის დაფინანსება (მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელება და გავრცელების დაფინანსება: შეფასება არჩევითია და არ არის სტანდარტით გათვალისწინებული სავალდებულო მოთხოვნა)
- საბანკო სექტორი
- ფასიანი ქაღალდების სექტორი
- სადაზღვევო სექტორი
- სხვა ფინანსური ინსტიტუტები
- DNFBP-ები და სხვა სექტორები
- სხვა სფეროები



# სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც ჩართული უნდა იყვნენ NRA-ში

- ფინანსური დაზვერვის სამსახური, პოლიცია, მთავარი პროკურატურა, საბაჟო, დაზვერვის სამსახური, საგადასახადო ადმინისტრაცია, ცენტრალური ბანკი (საფრთხეების შეფასება)
- ფინანსური დაზვერვის სამსახური, მთავარი პროკურატურა, საბაჟო, დაზვერვის სამსახური, ცენტრალური ბანკი, ფინანსური ინსტიტუტების საზედამხედველო ორგანოები, DNFBP-ების საზედამხედველო ორგანოები, სამეწარმეო რეესტრები (ეროვნულ დონეზე არსებული სისუსტეების გამოვლენა)
- ფინანსური დაზვერვის სამსახური, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, დაზვერვის სამსახური, არაკომერციული ორგანიზაციების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურები (ტერორიზმის დაფინანსება)
- ცენტრალური ბანკი და ფინანსური დაზვერვის სამსახური (საბანკო სექტორი)
- ფასიანი ქაღალდების სექტორის საზედამხედველო ორგანოები და ფინანსური დაზვერვის სამსახური (ფასიანი ქაღალდების სექტორი)
- სადაზღვევო სექტორის საზედამხედველო ორგანოები და ფინანსური დაზვერვის სამსახური (სადაზღვევო სექტორი)
- სხვა ფინანსური ინსტიტუტების საზედამხედველო ორგანოები და ფინანსური დაზვერვის სამსახური (სხვა ფინანსური ინსტიტუტები)
- DNFBP-ების საზედამხედველო ორგანოები, ფინანსური დაზვერვის სამსახური და სხვა ორგანოები (DNFBP-ები და სხვა სექტორები)

# კერძო სექტორის ჩართულობა

- FATF-ის რეკომენდაციის შესაბამისად, ეროვნულ დონეზე არსებული ML/TF რისკების შეფასების დროს სრულყოფილი სურათის მისაღებად კერძო სექტორის ჩართულობა შეიძლება მთელი რიგი გარემოებების გამო გახდეს მიზანშეწონილი (ინფორმაციის წყარო და საბოლოო მომხმარებელი)
- გასათვალისწინებელია, რომ ზოგჯერ კერძო სექტორს შეიძლება საკუთარი კომერციული ინტერესები გააჩნდეს, რის გამოც მათ მიერ ML/TF რისკების შეფასება შეიძლება არ იყოს მიუკერძოებელი.
- შესაბამისად, კერძო სექტორი ძირითადად ჩართული უნდა იყოს კვლევების, კითხვარების შევსებისა და ინტერვიუების ფორმატში. NRA-ს სამუშაო ჯგუფის მიერ შესაძლებელია მუშაობის პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე კერძო სექტორის წარმომადგენლების მოწვევა (მაგ. სექტორული ასოციაციები, როგორცაა ბანკების ან ადვოკატთა ასოციაცია), რათა მათ თავიანთი წვლილი შეიტანონ ამ პროცესში ad hoc ან საჭიროების შესაბამისად.

# საფრთხეების ანალიზი

---

- ქვეყნის დონეზე
  - დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების შემადგენლობა და მოცულობა (შიდა და გარე)
  - ტერორიზმის შემთხვევები - “მიძინებული” ტერორისტული ორგანიზაციების არსებობა
  - ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებული სახსრების მოძრაობა (სახსრების მოძიება და მათი შიდა ტერორიზმისათვის ხელმისაწვდომობა; სახსრების ქვეყანაში მოძიება და მათი უცხოური ტერორიზმისათვის ხელმისაწვდომობა)
- სექტორების დონეზე
  - სხვადასხვა სექტორებისთვის დამახასიათებელი ML/TF-ის ტიპოლოგია

# სუსტი მხარეების ანალიზი

---

- ქვეყნის დონეზე - სექტორულ დონეზე (პროდუქტებისა და სერვისების სპეციფიკური ანალიზი)
- მთლიანი/კონკრეტული სისუსტეები (შემარბილებელი ფაქტორებისა და AML/CFT კონტროლის მექანიზმების გათვალისწინებით)
- საერთო რისკების იდენტიფიცირება

# სუსტი მხარეების ანალიზი

---

- ფაქტორები, რომლებიც რისკს წრდიან:
  - ქვეყნის დონეზე (მაგ. გეოგრაფიული მდებარეობა, ვალუტა, ინსტიტუციონალური სისტემის შესაძლებლობები)
  - სექტორების დონეზე (კონკრეტული პროდუქტებისა და სერვისების ანალიზზე დაყრდნობით)

# სუსტი მხარეების ანალიზი

---

- რისკის შემარბილებელი ფაქტორები (მაგალითები):
  - AML/CFT სისტემის გამართულობა და FATF-ის სტანდარტებთან შესაბამისობა (ქვეყნის დონეზე)
  - ეფექტური იმპლემენტაცია (ქვეყნის და სექტორების დონეზე)
  - კონტროლის მექანიზმების არსებობა (სექტორების დონეზე)

# სექტორების სუსტი მხარეების ანალიზი

---

- სექტორების მიხედვით (საბანკო, სადაზღვევო, ფინანსური, ადვოკატები, სამორინეები...)
- კონკრეტულ პროდუქტები და სერვისები (მიმდინარე ანგარიშები, სიცოცხლის დაზღვევასთან დაკავშირებული პროდუქტები, ობლიგაციები და ფასიანი ქაღალდები, სამორინეების მიერ შეთავაზებული მომსახურეობა, ადვოკატების მიერ შეთავაზებული ...)

# რა ინფორმაცია/მონაცემები? (მაგალითები სექტორებისათვის)

---

- ML/TF შემთხვევების არსებობა სექტორში
- სექტორის შემადგენლობა
- სექტორის წილი მთლიან შიდა პროდუქტში (GDP) (%)
- STR %
- AML/CFT საკანონმდებლო ჩარჩოს გამართულობა
- რეგულირების/ზედამხედველობის ეფექტურობა (თითოეული ფინანსური სექტორისათვის)
- შესაბამისობის უზრუნველყოფის ფუნქციის ეფექტურობა
- სხვა ზოგადი ფაქტორები, რომლებმაც შესაძლოა გავლენა მოახდინონ სექტორზე (მაგ. იურიდიული პირების გამჭვირვალობა)



# კონკრეტულ პროდუქტები და სერვისები: რა ინფორმაცია/მონაცემები (მაგალითები)

- თითოეული სექტორისთვის დამახასიათებელი პროდუქტებისა და სერვისების იდენტიფიცირება (საბანკო, სადაზღვევო, ფასიანი ქაღალდები, სხვა ფინანსური ინსტიტუტები...)
- თითოეულ იდენტიფიცირებულ პროდუქტთან დაკავშირებული საერთო რისკების გამოვლენა შემდეგი ფაქტორების გათვალისწინებით:
  - პროდუქტთან და სერვისთან დაკავშირებული ნაღდი ფულით განხორციელებული ტრანზაქციების მოცულობა
  - მახასიათებლები, რომლებიც ანონიმურობას უწყობენ ხელს
  - კლიენტების სახე, ვინც ამ პროდუქტებით/სერვისებით სარგებლობენ (მაღალი, საშუალო თუ დაბალი რისკის შემცველი კლიენტები?)
  - კლიენტების/პროდუქტების/სერვისების გარკვეულ კატეგორიებთან დაკავშირებული რისკების შემცირების მოთხოვნები (მაგ. კლიენტების გაძლიერებული შემოწმება)
  - კონტროლის კონკრეტული ფორმების არსებობა

# შედეგები

- შედეგების ანალიზი საფრთხეებისა და სისუსტეების ანალიზზე დაყრდნობით უნდა განხორციელდეს.

ძირითადი საკითხი: რა შედეგები მოჰყვება, თუ მაღალი რისკის შემცველ სექტორში ML/TF შემთხვევების რისკის შემასუსტებელი მექანიზმები არ არსებობს (ასახული უნდა იყოს სამოქმედო გეგმაში).

მაგალითად: თუ დადგინდა, რომ საბანკო სექტორი წარმოადგენს მაღალ რისკს, მაშინ შედეგი შეიძლება იყოს ის, რომ საქართველოში მოქმედ ფინანსურ ინსტიტუტებს გაუჭირდებათ საერთაშორისო ფინანსური ბაზრების წვდომა, გაცვლის კურსის მერყეობას ექნება ადგილი და სხვა.

## FATF-ის მიერ შეფასებული ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინება (NRA-ის პროცესი)

- NRA-ის პროცესისა და მეთოდოლოგიის თვალსაზრისით გარკვეული ნაკლოვანებები გამოვლინდა. მაგალითად, პროცესში საკმაოდ ცოტა საჯარო უწყებების ჩართულობა, რის შედეგადაც NRA პროცესის შედეგად გაკეთებული დასკვნები ნაკლებად სანდო იყო. (ნორვეგია)
- NRA-ს პროცესი შეზღუდული მოცულობის მონაცემთა წყაროებს ეყრდნობოდა და კერძო სექტორთან კონსულტაციები არასაკმარისი მოცულობით ტარდებოდა (ნორვეგია)
- საფრთხეების შეფასებაში არსებული ნაკლოვანებები (ავსტრალია, ნორვეგია)

# შეკითხვები?

---

ჯუზეპე ლომბარდო

საერთაშორისო სტრატეგიული მრჩეველი  
ფინანსური უსაფრთხოების და AML/CFT საკითხებზე

Giuseppe.Lombardo70@gmail.com