

Tomasz Matras

Polityka przeciwdziałania praniu pieniędzy w Chińskiej Republice Ludowej

Abstrakt

Współczesne Chiny są postrzegane jako państwo, które efektywnie przemodelowało swój ustrój gospodarczy. Może się wydawać, że zoptymalizowane mechanizmy kontroli nad gospodarką w skuteczny sposób eliminują jakiegokolwiek możliwości nadużyć, również tych o charakterze finansowym. Niemniej wprowadzone ułatwienia dla zagranicznych transferów kapitałowych spowodowały też wzrost skali procederu prania pieniędzy, definiowanego jako wprowadzenie do obrotu środków pieniężnych pochodzących z nielegalnych dochodów. Od początku XXI w. Chiny podjęły intensywne wysiłki na rzecz wdrożenia mechanizmów zapobiegania przestępstwom finansowym i starały się zaimplementować narzędzia funkcjonujące w tym obszarze w państwach wysokorozwiniętych. W artykule podjęto próbę analizy polityki przeciwdziałania praniu pieniędzy stosowanej w Chińskiej Republice Ludowej. Przedstawiono genezę, założenia i cele przeprowadzonych reform. Nastąpiła również ocena skuteczności i efektywności wdrożonych rozwiązań.

Słowa kluczowe: Chiny, pranie pieniędzy, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, przestępstwa finansowe, Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy

Wstęp

Pranie nielegalnie uzyskanych pieniędzy to jedno z głównych zagrożeń dla systemu finansowego współczesnych państw. Proceder jest ściśle powiązany z przestępczością zorganizowaną i finansowaniem terroryzmu. Rządy państw wysokorozwiniętych od lat 90. XX w. wprowadzały coraz bardziej zaawansowane mechanizmy kontrolne w celu identyfikacji i weryfikacji nielegalnych operacji finansowych. Niemniej innowacje technologiczne na rynku usług finansowych umożliwiają przestępcom transferowanie dochodów do państw, gdzie nie

wdrożono adekwatnych metod wykrywania pochodzenia oraz przeznaczenia środków. W związku z tym wiele krajów rozwijających się zwróciło w ostatnich latach uwagę na potrzebę implementacji przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy (*Anti-Money Laundering* – AML). Szczególnie ważne z punktu widzenia stabilności globalnego systemu finansowego jest podejście do tego problemu drugiej gospodarki świata – czyli Chin. Należy podkreślić, że brak odpowiednich działań ograniczających ryzyko może doprowadzić do podważania międzynarodowych wysiłków zwalczania procederu.

Państwo Środka prowadząc politykę wspierania intensywnego rozwoju gospodarczego, nie przywiązywało przez lata większego znaczenia do kwestii przeciwdziałania praniu pieniędzy. Zmiana podejścia nastąpiła dopiero na początku XXI w. W związku z tym celem artykułu jest przedstawienie założeń regulacji AML w Chinach oraz ocena ich efektywności. Artykuł nie pretenduje do miana tekstu wyczerpującego podjęte zagadnienie poprzez szczegółowe odniesienie się do wszystkich elementów definiujących politykę AML. Biorąc pod uwagę dotychczasowy stan badań najważniejszym aspektem artykułu jest autorska ocena kształtowania się polityki AML, uwzględniając wdrożone w ciągu ostatnich dwudziestu lat reformy. W trakcie badań zastosowano metodę porównawczą analizy treści – poprzez weryfikację założeń prezentowanych w oficjalnym przekazie władz Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) z opracowaniami i analizami instytucji międzynarodowych. W tym celu wykorzystano dokumenty opublikowane m.in. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (*International Monetary Fund* – IMF) oraz Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force* – FATF). Odwołano się także do ustaleń i informacji zawartych w anglojęzycznych artykułach naukowych i monografiach. Problem badawczy koncentruje się na efektywności polityki przeciwdziałania praniu pieniędzy. W celu jego eksploracji sformułowano podstawowe pytanie badawcze – w jakim stopniu wprowadzone reformy wpłynęły na ograniczenie procederu prania pieniędzy w Chinach? Weryfikowana w trakcie badań hipoteza badawcza zakłada, że Chiny pomimo przyjęcia szeregu regulacji AML w dalszym ciągu pozostają państwem, w którym ryzyka prania pieniędzy nie są należycie mitygowane.

Specyfika prania pieniędzy w Chinach

Istnieje wiele definicji procederu prania pieniędzy. Najczęściej przyjmuje się, że jest to zespół działań zmierzających do wprowadzenia do oficjalnego obrotu środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych uzyskanych z nielegalnych źródeł. Celem tych czynności jest korzystanie z nich, tak jak z legalnie zarobionych dochodów. Standardowo proces obejmuje trzy fazy – lokowanie czyli wprowadzenie do obrotu finansowego, maskowanie czyli odseparowanie środ-

ków od nielegalnego źródła oraz integrację poprzez stworzenie oficjalnego wyjaśnienia pochodzenia posiadanych środków. Bardzo istotny jest również fakt, że w wielu przypadkach pranie pieniędzy jest związane ze wspieraniem przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu¹. W związku z tym poszczególne państwa ustanawiają różne systemy przeciwdziałania praniu pieniędzy, mające na celu zwalczanie procederu lub minimalizowanie jego skali i skutków (AML). Szersza definicja AML wskazuje, że jest to zestaw działań, procedur i regulacji prawnych stworzonych w celu zapobiegania działaniom przestępczym związanym z praniem pieniędzy. Obejmuje także monitorowanie, zgłaszanie i raportowanie do instytucji nadzorczych podejrzanych transakcji i klientów. Za operacyjne wykonywanie działań w tym zakresie oraz odpowiednie identyfikowanie każdej podejrzanej transakcji odpowiedzialne są instytucje prowadzące działalność finansową². Pomimo że Chiny postrzegane są jako państwo skutecznie zarządzane, gdzie wszelkie nieprawidłowości eliminowane są poprzez zdecydowane działania Komunistycznej Partii Chin (KPCh), to cały czas pojawiają się informacje o kolejnych skandalach związanych z praniem pieniędzy. Problem stanowi duży i zróżnicowany strukturalnie sektor finansowy, składający się z podmiotów państwowych, banków komercyjnych, małych i średnich spółdzielczych instytucji finansowych, organizacji płatniczych, depozytowych, przedsiębiorstw zajmujących się rynkiem ubezpieczeniowym oraz mało wiarygodnych firm udzielających pożyczek online za pośrednictwem platform telefonii komórkowej. Duża część tych podmiotów nie wypracowała lub nie dążyła do wypracowania skutecznych mechanizmów weryfikacji przepływów kapitału³. Słabość mechanizmów kontroli umożliwia działania przestępcze, które z kolei powodują ubytki finansowe dla całej chińskiej gospodarki. Tylko wykryte na początku 2022 r. pranie pieniędzy przy użyciu waluty cyfrowej banku centralnego (*Central Bank Digital Currency – CBDC*) zgodnie z szacunkami spowodowało straty na poziomie 200 mln CNY⁴. W 2013 r. Yan Lixin, który zajmował stanowisko sekretarza generalnego Chińskiego Centrum Przeciwdziałania Praniu Brudnych Pieniędzy przy Uniwersytecie Fudan oszacował, że od 30 do 40% oficjalnego przepływu kapitału pomiędzy bankami to pranie brudnych pieniędzy⁵.

¹ J.E. Turner, *Money Laundering Prevention: Detering, Detecting, and Resolving Financial Fraud*, Hoboken 2011, s. 3-5.

² Ibidem, s. 109-112, 114-120.

³ M.A. Naheem, *China's dirty laundry – international organizations posing a risk to China's AML systems*, „Journal of Money Laundering Control” 2018, vol. 21, nr 2, s. 190.

⁴ T. Parkhi, *Chinese Money Laundering is getting innovative in 2022* [22 VIII 2022], <https://regtechtimes.com/chinese-money-laundering-innovative/> (12 VII 2023).

⁵ J. Wan, *Przemyt walut w Chinach rośnie. Pranie brudnych pieniędzy też* [22 V 2013], <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/przemyt;walut;w;chinach;rosnie;pranie;brudnych;pieniedzy;tez;53,0,1311029.html> (12 VII 2023).

Błędem byłoby jednak sprowadzanie procederu prania pieniędzy tylko do wewnętrznego problemu Chin. W zglobalizowanej gospodarce umożliwiającej swobodne przepływy kapitału, wzrost liczby nielegalnych operacji finansowych w ChRL i słabość tamtejszych procedur AML budzi obawy innych państw. Amerykański think tank *Global Financial Integrity* wskazuje na wiodącą rolę przedsiębiorstw działających na terytorium Chin w światowym systemie prania pieniędzy. Zgodnie z szacunkami są one odpowiedzialne za realizację lub pośredniczenie w nielegalnych operacjach finansowych o wartości ok. 2 bln USD rocznie. Stanowi to blisko 50% globalnej wartości prania pieniędzy⁶. Było to jednym z powodów, dla których Departament Stanu USA zakwalifikował Chiny do grupy państw o podstawowym znaczeniu w zakresie prania pieniędzy i przestępstw finansowych⁷. Szczególnie niepokojąco wygląda sytuacja w obszarze prania pieniędzy poprzez inwestowanie w aktywa kryptograficzne. W II dekadzie XXI w. podmioty działające w Chinach stały się głównym wydobywcą kryptowalut na świecie, a także największym dostawcą maszyn do ich kopania⁸. W 2018 r. ok. 65% całkowitych światowych mocy wydobywczych było zlokalizowanych na terytorium Chin⁹. W związku z tym władze ChRL podjęły decyzję o ograniczeniu handlu kryptowalutami, argumentując wykorzystywanie ich przez przestępców do tworzenia nielegalnych zbiórek, powstawania piramid finansowych oraz właśnie uwiarytelniania nielegalnych dochodów. Zdaniem chińskich władz wpływało to negatywnie na wewnętrzny porządek gospodarczy i finansowy. W praktyce tego typu przestępstwa nie były realizowane tylko przez obywateli Państwa Środka, ale grupy przestępcze z całego świata. Wykorzystując anonimowe portfele i inne narzędzia teleinformatyczne z platform działających poza regulacjami USA czy Unii Europejskiej, wymieniały one z pominięciem oficjalnego systemu bankowego nielegalnie zarobione pieniądze na kryptowalutę. Innym sposobem było transferowanie środków do banków działających na terytorium Chin, a na

⁶ J.A. Cassara, *Follow the Money: The CCP's Business Model Fueling the Fentanyl Crisis*, Waszyngton 2023, s. 4.

⁷ *China Country Summary. Anti Money Laundering* [8 I 2023], <https://www.knowyourcountry.com/china> (12 VII 2023).

⁸ Pojęcie „kopanie” nie ma nic wspólnego z fizycznym wydobywaniem walut kryptograficznych. Posiadanie kryptowaluty nie jest uzależnione od jej zakupu. Drugim sposobem jest tzw. „proces miningu” – czyli kopania. Jest to rejestracja transakcji na łańcuchu blockchain. Dla wydobywania kryptowalut konieczne jest wykorzystywanie odpowiednich narzędzi – maszyn wyposażonych w dużą moc obliczeniową, które są zdolne w pewnej jednostce czasu rozwiązać skomplikowany problem matematyczny. Za prawidłowe rozwiązanie użytkownik jest wynagradzany poprzez przyznanie nagrody w postaci kryptowaluty. Por. P. Kent, T. Bain, *Cryptocurrency Mining For Dummies*, Hoboken 2019, s. 27-29.

⁹ M. Bielecki, *Kryptowaluty – narzędzie przestępców czy istotny element systemu finansowego?* [29 I 2018], <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/Forensics/articles/kryptowaluty-narzedzie-przestepcow-czy-istotny-element-systemu-finansowego.html> (12 VII 2023).

stępnie wymienianie ich na kryptowaluty, za które nabywano towary. W konsekwencji Ludowy Bank Chin¹⁰ we wrześniu 2021 r. w oficjalnym komunikacie uznał wszystkie transakcje związane z wirtualną walutą za nielegalną działalność finansową. Zakaz dotyczył również dostępu do zagranicznych ofert aktywów kryptograficznych skierowanych do mieszkańców Chin¹¹. Wprowadzone regulacje nie doprowadziły jednak do poprawy sytuacji. Co jakiś czas pojawiają się informacje o rozbiciu kolejnych grup przestępczych zajmujących się praniem pieniędzy z wykorzystaniem aktywów kryptograficznych. W czerwcu 2021 r., czyli jeszcze przed wprowadzeniem zakazu, policja aresztowała ponad 1,1 tys. osób podejrzanych o wykorzystywanie kryptowalut do prania nielegalnych dochodów z oszustw telefonicznych i internetowych¹². Z kolei w grudniu 2022 r. aresztowano 63 osoby oskarżone o wypranie 12 mld CNY, co stanowiło wówczas równowartość ok. 1,7 mld USD¹³. Samo poinformowanie przez władze o rozbiciu obu grup należy odczytywać nie tylko w kategoriach podkreślenia skuteczności chińskiej policji, ale przede wszystkim działań prewencyjnych, mających odstraszyć potencjalnych przestępców od prób wykonywania podobnych transakcji w przyszłości. Z drugiej strony, pomimo zmian prawnych, chińscy inwestorzy nadal aktywnie handlowali aktywami cyfrowymi. Wskazuje na to raport giełdy kryptowalut FTX, która ogłosiła bankructwo w listopadzie 2022 r. – czyli ponad rok po wprowadzeniu zakazu. Ujawniono, że 8% wierzycieli posiadało centrum interesów gospodarczych zlokalizowane na terytorium Chin¹⁴. Z dużym prawdopodobieństwem należy więc przyjąć, iż rynek kryptowalut w dalszym ciągu stanowi w Chinach istotny element przestępstw finansowych.

Drugą podstawową metodą prania pieniędzy w Chinach jest hazard. Teoretycznie w Państwie Środka wszystkie formy hazardu są nielegalne¹⁵. Niemniej

¹⁰ Ludowy Bank Chin to centralny i główny regulator finansowy w Państwie Środka. Por. D. Cox, *Handbook of Anti-Money Laundering*, e-book 2014, s. 396.

¹¹ M. Lipiec, *Chiny dokręcają śrubę rynkowi kryptowalut* [24 IX 2021], <https://fintek.pl/chiny-dokrecaja-srube-rynkowi-kryptowalut/> (12 VII 2023).

¹² S. Shen, A. John, *China arrests over 1,100 suspects in crackdown on crypto-related money laundering* [10 VI 2021], <https://www.reuters.com/world/china/china-arrests-over-1100-suspects-crackdown-crypto-related-money-laundering-2021-06-10/> (12 VII 2023).

¹³ A. Kharpal, *Police in China arrest gang who laundered \$1.7 billion via crypto even after Beijing's crackdown* [12 XII 2022], <https://www.cnn.com/2022/12/12/chinese-police-arrest-gang-who-laundered-1point7-billion-via-cryptocurrency.html> (12 VII 2023).

¹⁴ G. Perlas, *How Chinese Investors Are Skirting The Rules Around China's Crypto Ban* [19 V 2023], <https://blockzeit.com/how-chinese-investors-are-skirting-the-rules-around-chinas-crypto-ban/> (12 VII 2023).

¹⁵ Wyjątek stanowi Makau – była portugalska kolonia, przyłączona do ChRL w 1999 r. Wzrost zamożności społeczeństwa oraz tradycyjne zamiłowanie Chińczyków do gier losowych oraz hazardu sprawiły, że branża kasyn rozrosła się tam do rozmiarów większych niż w Las Vegas. Zob. więcej na temat przestępstw finansowych w Specjalnym Regionie Administracyjnym

funkcjonują siatki przestępcze zajmujące się przelewaniem pieniędzy od indywidualnych graczy w kraju do działających poza granicami Chin kasyn internetowych. W celu omięcia kontroli używane są konta bankowe podstawionych osób, platformy sprzedaży internetowej i płatności mobilnych. Władze zdają sobie sprawę z tego, iż poza zgubnymi konsekwencjami społecznymi hazardu, realizowany proceder przyczynia się do wycieku kapitału oraz jest wygodnym kanałem wyprowadzania z kraju nielegalnie uzyskanych dochodów. Tylko w 2020 r. chińska policja zamknęła 1,7 tys. platform hazardowych online i 1,4 tys. innych instytucji pośredniczących, których nielegalne transakcje miały wartość ponad biliona CNY¹⁶. Czynnikiem wpływającym na skalę prania pieniędzy są również środki pochodzące z korupcji. Przewodniczący Xi Jinping wielokrotnie przestrzegając, że jest to problem, który może wstrząsnąć wzrostem gospodarczym w długim okresie. Pomimo wzmocnienia ustawodawstwa, wyższych kar, częstszych kontroli w przedsiębiorstwach i urzędach państwowych oraz poprawy pozycji w rankingach międzynarodowych, korupcja nadal jest poważnym wyzwaniem dla władz. Niewątpliwie w identyfikacji wprowadzania do obrotu nielegalnych dochodów nie pomagają słabość przepisów odnośnie osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne (*Politically Exposed Persons* – PEP). W państwach zachodnich jest to jeden z kluczowych obszarów całej polityki AML. Dla przykładu w Unii Europejskiej instytucje finansowe przed nawiązaniem stosunków gospodarczych z klientem mają obowiązek weryfikacji zajmowanego stanowiska politycznego. Ułatwia to później analizę transakcji wykonywanych przez taką osobę. Celem jest mitygowanie ryzyka zachowań o charakterze korupcyjnym. Tymczasem w Chinach, gdzie podmioty państwowe odgrywają dominującą rolę w gospodarce i w rezultacie istnieje duża podatność na zagrożenia korupcyjne, ten segment AML nie jest prawie w ogóle weryfikowany¹⁷.

We wszystkich wskazanych powyżej metodach prania pieniędzy pośredniczą tzw. podziemne banki, które pomagają osobom fizycznym i prawnym uwierzytelnić nielegalnie zarobione środki. Często oficjalnie figurują one jako przedsiębiorstwa consultingowe lub handlowe, jednak głównym ich zadaniem jest prowadzenie operacji finansowych z pominięciem raportowania do instytucji nadzoru. Podziemna bankowość jest poważnym problemem w Chinach z uwagi na prze-

Makau: J. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York 2013; Z. Huang, *Is it money laundering: Case study of China UnionPay scandal from the perspective of mutual legal assistance on anti-money laundering*, „Journal of Money Laundering Control” 2015, vol. 18, nr 4, s. 411-424.

¹⁶ W. Gadomski, *Podziemne banki, hazard, pranie pieniędzy: chińskie problemy z płatnościami mobilnymi* [23 XII 2020], <https://bank.pl/podziemne-banki-hazard-pranie-pieniedzy-chinskie-problemy-z-platnosciami-mobilnymi/?id=353637&catid=32532> (12 VII 2023).

¹⁷ International Monetary Fund, *People's Republic of China detailed assessment report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, Waszyngton 2019, s. 98.

prowadzanie tą drogą dużych transakcji walutowych i handel transgraniczny¹⁸. Oferują one krajowym klientom np. pomoc w transferowaniu nielegalnie zarobionych pieniędzy w celu zakupu nieruchomości za granicą. Z drugiej strony, poprzez rachunki w podziemnych bankach, do ChRL są przekazywane środki pieniężne z innych państw. Zgodnie z szacunkami Międzynarodowego Funduszu Walutowego tylko latach 2014-2016 w ten sposób przetransferowano do Chin środki o łącznej wartości 8,64 mld CNY z ponad 90 państw¹⁹. Interesujący jest fakt, że pomimo wskazywania przez władze podziemnej bankowości jako głównego źródła prania pieniędzy, nieprawidłowości w tym zakresie zostały udowodnione największej instytucji finansowej w Chinach – Przemysłowemu i Handlowemu Bankowi Chin (*Industrial and Commercial Bank of China* – ICBC). Pod względem kapitalizacji rynkowej ICBC jest największym, notowanym na giełdzie bankiem na świecie. Większościowy pakiet udziałów należy do rządu Chin. Bank był podejrzewany o ułatwianie przedstawicielom dwóch grup przestępczych wprowadzanie do systemu finansowego środków pochodzących z przemytu, oszustw podatkowych i łamania praw pracowniczych. Postępowania wyjaśniające w tej sprawie realizowano m.in. we Włoszech, Hiszpanii i Luksemburgu, gdzie funkcjonują lokalne oddziały ICBC. Sam bank w trakcie prowadzonych śledztw postępował dwuznacznie – co prawda współpracował z zagranicznymi organami ścigania deklarując chęć wyjaśnienia sprawy, jednak zdarzały się przypadki przedstawiania policji dokumentów płatniczych związanych z innymi transakcjami lub podawania niewłaściwych danych osobowych klientów²⁰. Cała sprawa wywołała sporo wątpliwości odnośnie rzeczywistych intencji kierownictwa ICBC. W toku śledztw nie udało się jednoznacznie ustalić odpowiedzi na zasadnicze pytanie – czy nadużycia były wynikiem słabo zaprojektowanych mechanizmów przeciwdziałania praniu pieniędzy, czy celowym działaniem banku, aby umożliwić grupom przestępczym transfer środków?

¹⁸ G. Chan, P.K. Lee, L. Chan, *China Engages Global Governance: A New World Order in the Making?*, Abingdon 2012, s. 256.

¹⁹ International Monetary Fund, *op.cit.*, s. 22.

²⁰ J. Alun, *Hong Kong fines ICBC, UBS units, others \$5.7 mln for anti-money laundering breaches* [19 XI 2021], <https://www.reuters.com/markets/europe/hong-kong-fines-icbc-ubs-units-others-57-mln-anti-money-laundering-breaches-2021-11-19/> (14 VII 2023); J. Aguado, E. Pinedo, *Fines, short jail terms for four ex-ICBC Spain employees in laundering case* [16 VI 2020], <https://www.reuters.com/article/us-icbc-spain-investigation-idUSKBN23N2Q6> (14 VII 2023).

Rozwój regulacji AML

Reformy rynkowe zapoczątkowane w 1978 r. przez Deng Xiaopinga wprowadziły Chiny na ścieżkę dynamicznego wzrostu gospodarczego. Uwidoczniło to nowe problemy, z którymi zmagają się gospodarki w stadium transformacji – m.in. w obszarze odpowiednich ram kontrolnych nad rynkiem finansowym. Jednym z nich był wzrost skali procederu prania pieniędzy – również tych transferowanych z zagranicy. Biorąc pod uwagę narastający problem, chińskie władze były zmuszone zareagować i wprowadzić regulacje w obszarze AML. Po raz pierwszy przestępstwo prania pieniędzy znalazło się w chińskim kodeksie karnym w 1997 r. W tym samym roku władze sformułowały pierwsze regulacje AML, które miały obowiązek stosować instytucje finansowe. Wprowadzone wówczas przepisy nie spełniały jednak standardów międzynarodowych²¹. Za początek szerszych działań na rzecz zwalczania prania pieniędzy należy przyjąć rok 2001. Chiny przeżywały już dwie dekady niepohamowanego wzrostu gospodarczego. Silny impuls rozwojowy dało przystąpienie wówczas do Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization* – WTO). Jednocześnie po atakach z 11 IX 2001 r. ówczesny wiceprzewodniczący ChRL Hu Jintao zapowiedział, że Chiny włączą się w międzynarodowe wysiłki na rzecz uszczelnienia przepływów finansowych²². Była to ważna deklaracja, ponieważ finansowanie międzynarodowego terroryzmu jest ściśle powiązane z praniem pieniędzy. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom zagranicznych partnerów, władze w Pekinie zdecydowały się podpisać *Międzynarodową konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu*. Nastąpiło to 13 XI 2001 r. Proces ratyfikacji dokumentu zakończył się 19 IV 2006 r.²³ W lutym 2004 r. Chiny oficjalnie złożyły wniosek o przystąpienie do Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy²⁴. W styczniu 2005 r. 33 ówczesnych członków organizacji

²¹ Asian Banker Research, *Identifying Anti-Money Laundering Issues in Chinese Banks*, Singapur 2010, s. 5, [https://www.theasianbanker.com/assets/media/dl/whitepaper/Asian Banker White Paper – China Anti-Money Laundry \(English\).pdf](https://www.theasianbanker.com/assets/media/dl/whitepaper/Asian Banker White Paper – China Anti-Money Laundry (English).pdf) (14 VII 2023); H. Ping, *Comments on the law of the People's Republic of China on anti-money laundering*, „Journal of Money Laundering Control” 2007, vol. 10, nr 4, s. 438-439.

²² *Speech by Mr Xiang Junbo, Deputy Governor of the People's Bank of China, at the high level seminar on AML and combatting terrorist financing* [22 IX 2005], <https://www.bis.org/review/r051025d.pdf>. (19 VII 2023); W. Ng, *The Political Economy of Competition Law in China*, Cambridge 2018, s. 333-334.

²³ *China Deposited its Instrument of Ratification of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism to the UN* [19 IV 2006], http://un.china.mission.gov.cn/eng/zt/fk/200604/t20060419_8413916.htm (14 VII 2023).

²⁴ FATF czyli Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy jest organizacją międzyrządową założoną w 1989 r. z inicjatywy Grupy G7 w celu opracowania polityki zwalczania prania pieniędzy. Jej siedziba mieści się w Paryżu. Obecnie w skład FATF wchodzi 39 państw, będących w większości członkami OECD. Por. D. Cox, *op.cit.*, s. 21-22.

jednocześnie zgodziło się zaakceptować Chiny w roli obserwatora. Możliwość przystąpienia do FATF była uwarunkowana przeprowadzeniem odpowiednich zmian prawnych. W związku z tym znowelizowano art. 120 i 190 kodeksu karnego, do których dodano zapisy o karach za finansowanie terroryzmu i pranie pieniędzy. Wcześniej, bo już w styczniu 2003 r., Ludowy Bank Chin rozszerzył przepisy, które obligatoryjnie miały stosować instytucje finansowe prowadzące działalność na terenie ChRL. Należały do nich regulacje administracyjne dotyczące sprawozdawczości, raportowania oraz zgłaszania podejrzanych transakcji walutowych i finansowych. W sierpniu 2003 r. wprowadzono nakaz dostarczenia pisemnego raportu do urzędu celnego przez osoby wjeżdżające do Chin z dewizami w formie gotówkowej o wartości przekraczającej 5 tys. USD. Z kolei osoby podróżujące za granicę z gotówką o wartości powyżej 5 tys. USD były zobligowane do uzyskania specjalnego pozwolenia²⁵.

Najważniejszą z inicjatyw było przyjęcie *Ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w Chińskiej Republice Ludowej*, która weszła w życie 1 I 2007 r. Nastąpiło to podczas 24. posiedzenia Stałego Komitetu Dziesiątego Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych ChRL 31 X 2006 r.²⁶. Pomimo że ustawa składała się tylko z 37 artykułów i w swojej materii nie odnosiła się do kwestii szczegółowych, to stanowiła pierwszy akt prawny tej rangi. Do ustawy Ludowy Bank Chin, jako główny organ regulacyjny w kwestiach AML, ogłosił szereg szczegółowych przepisów i zasad dla podmiotów zobowiązanych realizujących działalność finansową. Właściwe akty wykonawcze wydały również Komisja Regulacyjna ds. Bankowości i Ubezpieczeń oraz Chińska Komisja Regulacyjna ds. Papierów Wartościowych²⁷.

Istotnym elementem walki z praniem pieniędzy było utworzenie w kwietniu 2004 r. krajowego organu nadzorującego proces – czyli Centrum Monitorowania i Analiz Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Centrum jest częścią Ludowego Banku Chin i razem z Biurem ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i 36 oddziałami prowincjonalnymi banku centralnego tworzy zdecentralizowaną jednostkę wywiadu finansowego²⁸. Do jego zadań należą gromadzenie, przetwarzanie, monitorowanie, przechowywanie informacji o podejrzanych i wysokokwotowych transakcjach, prowadzenie inspekcji w instytucjach zobowiązanych stosować regulacje AML, wymiana informacji finansowych z zagranicznymi instytucjami, przedstawianie propozycji zmian prawnych oraz ustalanie standardów technicznych

²⁵ *Speech by Mr Xiang Junbo...*

²⁶ *Anti-Money Laundering Law of the People's Republic of China* [2 I 2008], http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2008-01/02/content_1388022.htm (14 VII 2023); H. Ping, *op.cit.*, s. 439-442.

²⁷ G. Chan, P.K. Lee, L. Chan, *op.cit.*, s. 161-164.

²⁸ D. Cox, *op.cit.*, s. 397; International Monetary Fund, *op.cit.*, s. 9.

umożliwiających wykrywanie nielegalnych transakcji²⁹. Należy podkreślić, że przedmiot i sposób działań instytucji jest w zasadzie zbieżny z kompetencjami posiadanymi przez jednostki nadzoru finansowego w państwach europejskich. Ważną rolę w systemie instytucjonalnym pełni również Wspólna Konferencja Ministerialna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Formalnie jest ona najwyższym organem harmonizującym politykę AML na terytorium Chin. Za koordynację prac konferencji odpowiada Ludowy Bank Chin. Organ funkcjonuje od 2002 r., a jego członkami – oprócz banku centralnego – są 23 agencje państwowe. Wyniki prac konferencji corocznie zatwierdzane są przez Radę Państwową³⁰. Przeprowadzone w latach 2001-2006 reformy miały na celu pozytywną ocenę ze strony FATF i w konsekwencji akceptację dla członkostwa Chin w organizacji. Formalnie nastąpiło to w 2007 r. W uzasadnieniu FATF wskazywała, że pomimo konieczności zaimplementowania w bardzo krótkim czasie kompleksowych środków zapobiegawczych, ChRL poczyniła znaczne postępy we wdrażaniu i ulepszaniu swojego systemu AML. Uczestnictwo na zasadach pełnego członkostwa było dla władz w Pekinie bardzo istotne, nie tylko ze względów prestiżowych. Wiązało się także ze zwiększeniem zaufania wśród zagranicznych inwestorów, którzy podejmując decyzje biznesowe, biorą pod uwagę wiarygodność instytucji finansowych działających w danym kraju i jakość regulacji nadzorczych. Niemniej w specjalnym raporcie FATF z 29 VI 2007 r. wskazano aż 32 rekomendacje, które Chiny były zobowiązane wprowadzić, aby poprawić działanie procesów AML. Podstawowe zarzuty dotyczyły braku prewencyjnego systemu umożliwiającego zamrażanie aktywów osób podejrzewanych o terroryzm, nieidentyfikowanie przez banki danych beneficjentów rzeczywistych, słabą współpracę organów policyjnych i prokuratorskich oraz niską świadomość odnośnie metod używanych przez przestępców finansowych³¹.

Należy pozytywnie ocenić wysiłki podjęte w następnych latach przez władze w Pekinie, aby wypełnić zalecenia FATF. Chiny aktywnie współpracowały z partnerami zagranicznymi, podpisały wiele umów bilateralnych w zakresie wymiany informacji finansowych z innymi państwami oraz poprawiły regulacje wewnętrzne. Chociaż zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy nadal posiadało wiele słabych stron, to poczynione postępy zostały docenione przez FATF³². W 2007 r. Chiny zostały objęte tzw. działaniami następczymi, co wiązało się z przedstawianiem

²⁹ G. Chan, P.K. Lee, L. Chan, *op.cit.*, s. 161.

³⁰ Ibidem, s. 162.

³¹ Financial Action Task Force, *First mutual Evaluation report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism – Peoples Republic of China*, Paryż 2007, s. 74, 135-137, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER_China_full.pdf.coredownload.pdf (14 VII 2023).

³² L. Ai, J. Broome, H. Yan, *Carrying out a risk-based approach to AML in China: partial or full implementation?*, „Journal of Money Laundering Control” 2010, vol. 13, nr 4, s. 394-396.

corocznych sprawozdań z wdrażania poszczególnych rekomendacji. Progres jaki wykonało Państwo Środka doprowadził do przyjęcia 6 II 2012 r. podczas 23. posiedzenia plenarnego FATF uchwały na temat zakończenia procesu regularnego monitorowania. W tym czasie ChRL była pierwszym z grupy krajów rozwijających się, który spełnił międzynarodowe standardy AML ustanowione przez FATF³³. Okazją do przedstawienia własnych doświadczeń był szczyt Grupy Azji i Pacyfiku ds. Prania Pieniędzy (*Asia/Pacific Group on Money Laundering* – APG), który odbył się 14-18 VII 2014 r. w Makau. Chiny zaprezentowały wówczas osiągnięcia w rozwoju narzędzi AML i ograniczaniu ryzyka prania pieniędzy³⁴. W kolejnych latach chińskie organy ścigania jeszcze z większym zaangażowaniem realizowały walkę z podziemną bankowością. Korzystając z rozbudowanego wywiadu finansowego identyfikowały i wszczynały postępowania wobec nieuczciwych podmiotów. Do kodeksu karnego wprowadzone zostały surowe kary – osoba fizyczna działająca samodzielnie lub pracownik instytucji podlega karze do dziesięciu lat pozbawienia wolności oraz karze finansowej bez górnej granicy. Dodatkowo w przypadku udowodnienia prania pieniędzy następuje konfiskata nielegalnie zarobionych dochodów i zysków. Okres przedawnienia wynosi piętnaście lat, licząc od momentu zakończenia przestępczej działalności. Za wykrywanie przestępstw finansowych na poziomie centralnym, prowincjonalnym i lokalnym odpowiada Wydział Przestępstw Gospodarczych, stanowiący część Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Tylko w latach 2015-2017 organy policyjno-prokuratorskie przeprowadziły 1008 śledztw. W ich wyniku zlikwidowano blisko 1,6 tys. centrów operacyjnych zajmujących się praniem pieniędzy. Aresztowano też 1,7 tys. osób czerpiących dochody z procederu³⁵.

O rosnącej pozycji Chin świadczyło też zorganizowanie w Hangzhou 4-5 IX 2018 r. trzeciego Forum *FinTech* i *RegTech*, w którym wzięło udział 140 uczestników z całego świata – przedstawiciele organizacji międzynarodowych, największych instytucji finansowych i specjalistów w zakresie systemów wsparcia technicznego bankowości. Najwięcej miejsca poświęcono niezwykle ważnej dla Chin kwestii wzmocnienia narzędzi identyfikacji inwestycji w aktywa kryptograficzne³⁶.

³³ Financial Action Task Force, *Mutual Evaluation 8th Follow-up Report. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism China*, Paryż 2012, s. 7, [https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Follow Up MER China.pdf.coredownload.pdf](https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Follow%20Up%20MER%20China.pdf.coredownload.pdf) (15 VII 2023).

³⁴ W latach 2012-2014 Chiny przewodniczyły Grupie Azji i Pacyfiku ds. Prania Pieniędzy zrzeszającej 41 państw regionu. Grupa została założona w 1997 r. w Bangkoku jako organizacja międzyrządowa, która wspiera współpracę i rozwijanie standardów AML wśród państw Azji i Pacyfiku. Por. *The 17th Annual Meeting concludes in Macao* [22 VII 2014], <https://apgml.org/about-us/news/details.aspx?pcPage=3&n=43> (15 VII 2023).

³⁵ International Monetary Fund, *op.cit.*, s. 23.

³⁶ *Joint FATF/EAG FinTech and RegTech Forum, China* [6 IX 2018], <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Fatf-eag-fintech-regtech-forum-sep-2018.html> (14 VII 2023).

Istotne znaczenie miał także wybór w 2019 r. Xiangmina Liu na przewodniczącego FATF. Wcześniej pełnił on funkcję dyrektora departamentu prawnego w Ludowym Banku Chin. Z inicjatywy nowego przewodniczącego utworzono Forum Organów Nadzoru (*Supervisors' Forum*), czyli instytucji odpowiedzialnych w każdym kraju za nadzór nad AML. Celem inicjatywy było wzmocnienie współpracy, polepszenie kontroli realizowanych przez krajowe organy oraz wymiana doświadczeń. Pierwszy szczyt forum odbył się w Chinach – w prefekturze Sanya 11-12 XI 2019 r.³⁷. Dodatkowo w styczniu 2022 r. władze w Pekinie zainicjowały trzyletni plan działań mający na celu walkę z praniem pieniędzy, koordynowany wspólnie przez Ludowy Bank Chin i Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego. Plan obejmował współpracę i konsultację pomiędzy departamentami rządowymi w celu zwalczania wszelkiego rodzaju przestępstw finansowych oraz poprawę mechanizmów zapobiegania ryzyku prania pieniędzy. Zgodnie z oficjalnym przekazem celem działań jest „skuteczna ochrona bezpieczeństwa narodowego, stabilności społecznej, poprawa rozwoju gospodarczego i interesów obywateli”³⁸. Przyjęcie narodowego programu wskazuje na świadomość władz, iż pomimo poprawiającej się oceny ze strony instytucji międzynarodowych, wiele obszarów AML wymaga reform, a przestępstwa finansowe prowadzą do spadku konkurencyjności chińskiej gospodarki.

Ocena funkcjonowania AML

Nie można zaprzeczyć, że Chiny od 2001 r. poczyniły znaczne postępy w przyjmowaniu i egzekwowaniu przepisów AML. Wielokrotnie były chwalone przez przedstawicieli FATF i określane jako państwo rozumiejące ryzyka będące rezultatem prania pieniędzy. Niemniej samo rozumienie ryzyka nie jest równoznaczne z umiejętnościami wdrażania efektywnych mechanizmów eliminowania procederu i skutecznego funkcjonowania procesów AML. Sytuacja nie wygląda bowiem tak dobrze, jak wynika z oficjalnego przekazu władz Chin, które próbują przekonać zagranicznych partnerów o dużo lepszym niż w innych państwach dostosowaniu prawa, regulacji i systemów kontroli. Świadczą o tym m.in. okresowe raporty przygotowane przez kontrolerów FATF. Oceniane jest w nich czterdzieści kluczowych obszarów określających wielopłaszczyznowe podejście do kwe-

³⁷ *First FATF Supervisors' Forum on improving the effectiveness of supervision – Sanya, China 11-12 November 2019* [12 XI 2019], <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Supervisor-forum-2019.html> (14 VII 2023).

³⁸ S. Shen, B. Goh, *China launches 3-year anti-money laundering campaign* [27 I 2022], <https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/china-launches-3-year-anti-money-laundering-campaign-2022-01-27/> (14 VII 2023).

stii AML – nie tylko w kontekście przyjęcia odpowiednich przepisów prawa, ale przede wszystkim ich operacyjnego stosowania przez krajowe organy nadzoru i instytucje zobowiązane. Każda z czterdziestu kategorii jest oceniona w czterostopniowej skali: „pełna zgodność z wymogami międzynarodowymi”, „zgodność w dużym stopniu”, „częściowa zgodność” lub „brak zgodności”. W 2007 r. pełną zgodność wskazano w 8 obszarach, w 12 – dużą, w 13 – częściową, a w 7 – brak zgodności³⁹. Po dwunastu latach, w 2019 r. liczba obszarów z najwyższą oceną zmniejszyła się do 7. Drugi poziom oceny uzyskało 14 obszarów, trzeci 13, a niezgodność w wymogami FATF nadal obserwowano w 6 kategoriach⁴⁰. Z kolei zgodnie z ostatnią oceną z 2021 r. najwyższą rekomendację otrzymało 9 kategorii, średnio-wysoką 22, częściową zgodność 3, a całkowity brak zgodności oszacowano dla 6 obszarów⁴¹. Oczywiście należy podkreślić, że zakres rekomendacji AML wskazywanych przez FATF cały czas się zmienia. Powstają nowe, bardziej szczegółowe regulacje, więc spełnianie wszystkich wymogów na najwyższym poziomie jest dużo trudniejsze niż w I dekadzie XXI w. Niemniej stosunkowo niewielka liczba obszarów w pełni zgodna z zaleceniami międzynarodowymi wskazuje na uchybienia w praktycznym funkcjonowaniu AML.

Korzystnie nie przedstawia się również pozycja Chin w Bazylejskim Indeksie AML. Jest to najważniejsze międzynarodowe zestawienie oceniające umiejętność państw w ograniczaniu ryzyka prania pieniędzy. Indeks publikowany jest corocznie na podstawie danych i opracowań przygotowanych przez 18 organizacji międzynarodowych – m.in. FATF, Transparency International, Bank Światowy, Światowe Forum Ekonomiczne. Metodologia badania obejmuje pięć obszarów uznawanych za przyczyniające się do wysokiego ryzyka prania pieniędzy – tj. korupcję, przejrzystość standardów finansowych, odpowiedzialność publiczną, ryzyko prawne i polityczne oraz jakość procedur i regulacji AML. W 2022 r. na 128 ocenianych państwach, Chiny zajmowały 107 miejsce. Ogólny wskaźnik wyniósł 6,69 w skali 1-10, co oznacza wysokie ryzyko nieefektywności AML⁴². Zgodnie z wynikami indeksu skuteczniej z praniem pieniędzy walczy się m.in. w Panamie,

³⁹ Financial Action Task Force, *First mutual Evaluation...*, s. 151-155.

⁴⁰ Eadem, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures People's Republic of China. Mutual Evaluation Report 2019*, Paryż 2019, s. 18, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER-China-2019.pdf.coredownload.pdf> (14 VII 2023).

⁴¹ Eadem, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures People's Republic of China. 2nd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*, Paryż 2021, s. 6, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/Follow-Up-Report-China-2021.pdf.coredownload.pdf> (19 VII 2023).

⁴² Ranking obejmuje skalę 1-10, gdzie 1 oznacza brak ryzyka, a 10 najwyższe ryzyko prania pieniędzy. Dla przykładu zajmująca pierwsze miejsce Finlandia w 2022 r. uzyskała ogólny wynik 2,88. Z kolei Polska sklasyfikowana na 31 pozycji osiągnęła rezultat 4,39. Spośród ocenianych państw najwyższe ryzyko zostało oszacowane w Demokratycznej Republice Konga – 8,30.

na Kubie czy w Rosji. Spośród państw azjatyckich niżej w rankingu od Chin znajdowały się tylko Birma, Kambodża i Wietnam⁴³. W innym zestawieniu przygotowanym przez pozarządową organizację *KnowYourCountry*⁴⁴ pozycja Chin przedstawiała się jeszcze gorzej. Na 245 państw i terytoriów zależnych stanowiących przedmiot rankingu, Chiny w 2022 r. zajmowały dopiero 171 pozycję. Państwo Środka zostało zakwalifikowane do grupy państw średnio-wysokiego ryzyka⁴⁵. Spore zastrzeżenia do regulacji AML w Chinach wyraził również w raporcie z 2019 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Zarzuty były kierowane nie tylko wobec władz, ale również praktyki przestrzegania przepisów przez instytucje finansowe. Posiadając świadomość odnośnie zagrożeń i sposobów prania pieniędzy stosują one środki bezpieczeństwa niewspółmierne do różnych sytuacji. Brakuje elastyczności w podejściu i dopasowania adekwatnych działań w zależności od skali i specyfiki procederu. Podejmowane działania w dużej mierze wynikają z własnej oceny ryzyka bazującej na regulacjach wewnętrznych konkretnej instytucji, a nie ogólnych ramach wypracowanych przez cały sektor finansowy. Główny zarzut to jednak brak skutecznej weryfikacji środków transferowanych z tzw. krajów wysokiego ryzyka, które podejrzewane są o finansowanie terroryzmu. Problemem są również instytucje udzielające pożyczek online. W większości nie wprowadziły one żadnych regulacji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Sytuacji nie poprawiają stosunkowo niskie kary finansowe nakładane przez krajowe instytucje nadzoru (pomimo braku ograniczenia wysokości kar przewidywanych przez kodeks karny). Dla przykładu w 2017 r. wyniosły one średnio około 41 mln CNY, co stanowiło równowartość ok. 6 mln USD. Nie są one skuteczne, odstrasżające ani proporcjonalne, biorąc pod uwagę wielkość banków i porównując te wartości z karami nakładanymi na instytucje finansowe w państwach zachodnich⁴⁶. Zdaniem Międzynarodowego Funduszu Walutowego koncentracja niemal wyłącznie na sektorze finansowym jest największą słabością chińskiego systemu nadzoru. Brakuje lepszej weryfikacji osób i porozumień prawnych oraz analizy sektora przedsiębiorstw i podmiotów niefinansowych, które również mogą wprowadzać do obrotu nielegalne dochody. Należy również podkreślić pewne specyficzne podejście rządowych instytucji nadzoru. Często pełnią rolę doradczą dla największych banków, wspierając dzia-

⁴³ Basel Institute on Governance, *Basel AML Index 2022: 11th Public Edition Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world*, Bazylea 2022, s. 25-27, 33, https://index.baselgovernance.org/api/uploads/221003_Basel_AML_Index_2022_ecb3ba70d0.pdf (19 VII 2023).

⁴⁴ Do zadań organizacji *KnowYourCountry* należy analiza danych i informacji potrzebnych przedsiębiorcom podczas oceny transgranicznego ryzyka związanego z prowadzeniem biznesu.

⁴⁵ *KnowYourCountry. Ratings Table* [7 XI 2022], <https://www.knowyourcountry.com/ratings-table> (19 VII 2023).

⁴⁶ International Monetary Fund, *op.cit.*, s. 120.

łania stwarzające pozory walki z praniem pieniędzy. Tymczasem powinny one kontrolować instytucje nie wypełniające należycie regulacji AML, niezależnie od pozycji rynkowej danego podmiotu⁴⁷. Efektywnie nie funkcjonuje także współpraca międzynarodowa. W wielu przypadkach skuteczna walka z nadużyciami finansowymi jest możliwa dzięki informacjom szybko otrzymanym z organów administracji skarbowych innych państw. W ChRL proces wydłuża skomplikowana procedura wymiany informacji z innymi państwami. W związku z tym Chiny powinny zwiększyć liczbę próśb kierowanych do zagranicznych partnerów i skrócić czas potrzebny na udzielenie odpowiedzi w przypadku zapytań instytucji nadzoru z innych państw⁴⁸.

Zakończenie

Umiejętność wdrożenia i stosowania odpowiednich mechanizmów przeciwdziałania praniu pieniędzy ma kluczowe znaczenie dla stabilności systemu finansowego państwa. Zakres działań podjętych w ostatnich dwudziestu latach przez Chiny skłania do wskazania trzech podstawowych wniosków. Po pierwsze, należy podkreślić, że dwadzieścia lat temu ChRL *de facto* nie posiadała żadnych doświadczeń i norm ograniczających ryzyko prania pieniędzy. Przyjęte zmiany instytucjonalne, prawne i regulacyjne spowodowały wzrost świadomości na temat zagrożeń będących rezultatem przestępstw finansowych. Niemniej odnosząc się do zawartego we wstępie problemu badawczego należy uznać, że efektywność polityki AML w Chinach pozostaje nadal na niskim poziomie, a wprowadzone reformy w niewielkim stopniu wpłynęły na ograniczenie procederu prania pieniędzy. Świadczą o tym dane, zgodnie z którymi za blisko 50% globalnej wartości prania pieniędzy odpowiadają podmioty działające na terytorium Chin. Ponadto istnieje cały szereg słabych stron i nieścisłości w ramach prowadzonej polityki. Przede wszystkim zauważalne jest pewne zamknięcie się Chin na doświadczenia innych państw i przyjmowanie tylko takich przepisów, które władze w Pekinie samodzielnie uznały za skutecznie ograniczające ryzyko prania pieniędzy. W praktyce instytucje kontrolne skupiają się na identyfikacji środków uzyskanych z tradycyjnej działalności przestępczej. Takie podejście w państwach zachodnich funkcjonowało na początku XXI w. Obecnie w zglobalizowanej rzeczywistości finansowej cały czas powstają nowe wyrafinowane sposoby ukrywania i wprowadzania do obrotu nielegalnie uzyskanych dochodów. Reakcja Chin jest często spóźniona i nieadekwatna w stosunku do najnowszych metod prania pieniędzy. Po drugie, można wyróżnić pewne charakterystyczne sposoby prania

⁴⁷ Ibidem, s. 14.

⁴⁸ Ibidem, s. 131-133.

pieniędzy w Chinach, które w mniejszym stopniu występują w innych państwach. Należą do nich podziemne banki oraz wykorzystywanie na szerszą skalę hazardu i aktywów kryptograficznych. Wymaga to wdrożenia ekstraordynaryjnych metod AML. Samo wypełnianie rekomendacji FATF, które skupiają się przede wszystkim na dochodach uzyskanych z korupcji oraz nielegalnych transferów finansowych, nie doprowadzi do ograniczenia prania pieniędzy. Po trzecie, formułując wszelkie wnioski warto mieć na uwadze widoczną rozbieżność pomiędzy narracją stosowaną przez władze w Pekinie, a praktyką AML prezentowaną w raportach międzynarodowych instytucji. Analizując komunikaty chińskich władz trudno odnaleźć krytyczny przekaz dotyczący słabości krajowego systemu. Dominują relacje na temat rozbicia kolejnych grup przestępczych, co w domyśle ma sugerować skuteczność funkcjonującej polityki AML. Często eksponowane są także informacje o inicjatywach Chin na rzecz polepszenia współpracy na forum międzynarodowym. Inny obraz pokazują jednak międzynarodowe rankingi i opinie instytucji szczegółowo badających jakość regulacji AML. Chiny bardzo słabo wypadają nie tylko na tle gospodarek wysokorozwiniętych, ale również państw, które krajowe regulacje zaczęły wdrażać w podobnym okresie. Wydaje się również, że ze względów prestiżowych celem władz w Pekinie było pełne członkostwo w FATF i pozytywne opinie organizacji na temat przeprowadzonych reform. Samo uczestnictwo i wdrożenie rekomendacji FATF nie prowadzi jednak do ograniczenia ryzyka prania pieniędzy, jeśli nie zostanie poparte szeregiem wewnętrznych inicjatyw. W związku z tym należy uznać, że część działań władz Chin ma charakter pozorowany, a nie rzeczywisty względem występujących zagrożeń i jest podyktowana chęcią polepszenia wizerunku w oczach zagranicznych inwestorów.

Abstract

Tomasz Matras

Anti-money laundering policy in the People's Republic of China

Contemporary China is perceived as a country that has effectively remodeled its economic system. It may seem that optimized control mechanisms over the economy effectively eliminate any possibility of abuse, including those of a financial nature. Nevertheless, the introduced facilitations for foreign capital transfers also resulted in an increase in the scale of money laundering, defined as the illegal process of making large amounts of money generated by criminal activity appear to have come from a legitimate source. Since the beginning of the 21st century, China has made intensive efforts to implement financial crime preven-

tion mechanisms and has tried to introduce tools functioning in this area in high developed countries. The article attempts to analyze the anti-money laundering policy applied in the People's Republic of China. The genesis, assumptions and goals of the reforms are presented. There is also an assessment of the effectiveness and efficiency of the implemented solutions.

Keywords: China, anti-money laundering, money laundering, financial crime, Financial Action Task Force

References

- Ai, L., Broome, J. & Yan, H., *Carrying out a risk-based approach to AML in China: partial or full implementation?*, „Journal of Money Laundering Control” 2010, vol. 13, nr 4.
- Aguado, J. & Pinedo, E., *Fines, short jail terms for four ex-ICBC Spain employees in laundering case* [16 VI 2020], <https://www.reuters.com/article/us-icbc-spain-investigation-idUSKBN23N2Q6>.
- Alun, J., *Hong Kong fines ICBC, UBS units, others \$5.7 mln for anti-money laundering breaches* [19 XI 2021], <https://www.reuters.com/markets/europe/hong-kong-fines-icbc-ubs-units-others-57-mln-anti-money-laundering-breaches-2021-11-19/>.
- Anti-Money Laundering Law of the People's Republic of China* [2 I 2008], http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2008-01/02/content_1388022.htm.
- Asian Banker Research, *Identifying Anti-Money Laundering Issues in Chinese Banks*, Singapur 2010, [https://www.theasianbanker.com/assets/media/dl/whitepaper/Asian Banker White Paper – China Anti-Money Laundry \(English\).pdf](https://www.theasianbanker.com/assets/media/dl/whitepaper/Asian Banker White Paper – China Anti-Money Laundry (English).pdf).
- Basel Institute on Governance, *Basel AML Index 2022: 11th Public Edition Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world*, Bazylea 2022, https://index.baselgovernance.org/api/uploads/221003_Basel_AML_Index_2022_ecb3ba70d0.pdf.
- Bielecki, M., *Kryptowaluty – narzędzie przestępców czy istotny element systemu finansowego?* [29 I 2018], <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/Forensics/articles/kryptowaluty-narzedzie-przestepcow-czy-istotny-element-systemu-finansowego.html>.
- Cassara, J.A., *Follow the Money: The CCP's Business Model Fueling the Fentanyl Crisis*, Waszyngton 2023, <https://docs.house.gov/meetings/BA/BA10/2023-0323/115542/HHRG-118-BA10-Wstate-CassaraJ-20230323.pdf>.

- Chan, G., Lee, P.K. & Chan, L., *China Engages Global Governance: A New World Order in the Making?*, Abingdon 2012.
- China Country Summary. Anti Money Laundering* [8 I 2023], <https://www.know-yourcountry.com/china>.
- China Deposited its Instrument of Ratification of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism to the UN* [19 IV 2006], http://un.chinamission.gov.cn/eng/zt/fk/200604/t20060419_8413916.htm.
- Cox, D., *Handbook of Anti-Money Laundering*, e-book 2014.
- Financial Action Task Force, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures People's Republic of China. 2nd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*, Paryż 2021, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/Follow-Up-Report-China-2021.pdf.coredownload.pdf>.
- Financial Action Task Force, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures People's Republic of China. Mutual Evaluation Report 2019*, Paryż 2019, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER-China-2019.pdf.coredownload.pdf>.
- Financial Action Task Force, *First mutual Evaluation report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism – Peoples Republic of China*, Paryż 2007, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER China full.pdf.coredownload.pdf>.
- Financial Action Task Force, *Mutual Evaluation 8th Follow-up Report. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism China*, Paryż 2012, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Follow Up MER China.pdf.coredownload.pdf>.
- First FATF Supervisors' Forum on improving the effectiveness of supervision – San-ya, China 11-12 November 2019* [12 XI 2019], <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Supervisor-forum-2019.html>.
- Gadomski, W., *Podziemne banki, hazard, pranie pieniędzy: chińskie problemy z płatnościami mobilnymi* [23 XII 2020], <https://bank.pl/podziemne-banki-hazard-pranie-pieniedzy-chinskie-problemy-z-platnosciami-mobilnymi/?id=-353637&catid=32532>.
- Huang, Z., *Is it money laundering: Case study of China UnionPay scandal from the perspective of mutual legal assistance on anti-money laundering*, „Journal of Money Laundering Control” 2015, vol. 18, nr 4.
- International Monetary Fund, *People's Republic of China detailed assessment report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, Waszyngton 2019, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1CHNEA2019001.ashx>.
- Joint FATF/EAG FinTech and RegTech Forum, China* [6 IX 2018], <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Fatf-eag-fintech-regtech-forum-sep2018.html>.

- Kent, P. & Bain, T., *Cryptocurrency Mining For Dummies*, Hoboken 2019.
- Kharpal, A., *Police in China arrest gang who laundered \$1.7 billion via crypto even after Beijing's crackdown* [12 XII 2022], <https://www.cnbc.com/2022/12/12/chinese-police-arrest-gang-who-laundered-1point7-billion-via-cryptocurrency.html>.
- KnowYourCountry. Ratings Table* [7 XI 2022], <https://www.knowyourcountry.com/ratings-table>.
- Lipiec, M., *Chiny dokrecają śrubę rynkowi kryptowalut* [24 IX 2021], <https://fintek.pl/chiny-dokrecaja-srube-rynkowi-kryptowalut>.
- Naheem, M.A., *China's dirty laundry – international organizations posing a risk to China's AML systems*, „Journal of Money Laundering Control” 2018, vol. 21, nr 2, s. 189-202.
- Ng, W., *The Political Economy of Competition Law in China*, Cambridge 2018, s. 333-334.
- Parkhi, T., *Chinese Money Laundering is getting innovative in 2022* [22 VIII 2022], <https://regtechtimes.com/chinese-money-laundering-innovative>.
- Ping, H., *Comments on the law of the People's Republic of China on anti-money laundering*, „Journal of Money Laundering Control” 2007, vol. 10, nr 4.
- Perlas, G., *How Chinese Investors Are Skirting The Rules Around China's Crypto Ban* [19 V 2023], <https://blockzeit.com/how-chinese-investors-are-skirting-the-rules-around-chinas-crypto-ban/>.
- Shen, S. & John, A., *China arrests over 1,100 suspects in crackdown on crypto-related money laundering* [10 VI 2021], <https://www.reuters.com/world/china/china-arrests-over-1100-suspects-crackdown-crypto-related-money-laundering-2021-06-10/>.
- Shen, S. & Goh, B., *China launches 3-year anti-money laundering campaign* [27 I 2022], <https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/china-launches-3-year-anti-money-laundering-campaign-2022-01-27>.
- Speech by Mr Xiang Junbo, Deputy Governor of the People's Bank of China, at the high level seminar on AML and combatting terrorist financing* [22 IX 2005], <https://www.bis.org/review/r051025d.pdf>.
- The 17th Annual Meeting concludes in Macao* [22 VII 2014], <https://apgml.org/about-us/news/details.aspx?pcPage=3&n=43>.
- Turner, J.E., *Money Laundering Prevention: Detering, Detecting, and Resolving Financial Fraud*, Hoboken 2011.
- Wan, J., *Przemyt walut w Chinach rośnie. Pranie brudnych pieniędzy też* [22 V 2013], <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/przemyt;walut;w;chinach;rosnie;pranie;brudnych;pieniedzy;tez,53,0,1311029.html>.
- Zarate, J., *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York 2013.

Tomasz Matras – dr politologii, adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych i Integracji Europejskiej w Instytucie Studiów Międzynarodowych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Wrocławskiego. ORCID: 0000-0002-4136-2038