

СТРАТЕГИЧЕСКИЯТ ПОДХОД ВЪВ ФИНАНСОВАТА СИГУРНОСТ

Недко Крумов¹, Софийски Университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Настоящата статия изследва ролята на стратегическия подход във финансовата сигурност. Неговото ефективно прилагане стои в основата на реализирането на ефективни национални политики в редица други сектори. При отсъствие на такъв подход ще са налице не само пропуснати ползи, но и неефективни административни процеси и практики. Като пример е разгледано негативното влияние на корупцията върху възможността за въвеждане на екологични политики за ограничаване на негативното влияние на климатичните промени, породени от човешката дейност. При липса на стратегически подход повечето дейности са реактивни и биват изпълнени в резултат на международни изисквания. Такъв пример в България са мерките, които целят подобряване на системата за превенция и противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

ключови думи: стратегически подход; финансова сигурност; България; финансиране на тероризма.

STRATEGIC APPROACH IN THE FINANCIAL SECURITY

Nedko Krumov², Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

This article examines the role of the strategic approach in financial security. Its effective implementation is the basis for effective national policies in a number of other sectors. In the

¹ Недко Крумов е докторант в СУ "Св. Климент Охридски", катедра Публична администрация. С повече от 17 години опит в областта на превенцията и противодействието на изпирането на пари и финансирането на тероризма ИП/ФТ, в последните повече от 7 години, той работи в международната организация, която обединява финансово-разузнавателните звена (ЗФР) по света, наречена Егмонт Груп, където работи съвместно и с организации като МВФ, Световната Банка, FATF, UNODC и други. Преди да се присъедини към Егмонт Груп, Недко Крумов работи повече от 10 години в българското ЗФР (Дирекция в Държавна агенция „Национална сигурност“).

² Nedko Krumov is a second-year PhD student at Sofia University "St. Kliment Ohridski", Department of Public Administration. With more than 17 years of experience in the field of prevention and countering of money laundering and terrorist financing, AML/CFT, for the last more than 7 years, he has been working in the international organization that unites financial intelligence units (FIUs) around the world, called the Egmont Group, where he also works together with organizations such as the IMF, the World Bank, FATF, UNODC and others. Before joining the Egmont Group, Nedko Krumov worked for more than 10 years in the Bulgarian FIU (Directorate of the State Agency for National Security).

absence of such an approach, there will be not only missed benefits, but also inefficient administrative processes and practices. An example is the negative impact of corruption on the possibility of introducing appropriate environmental policies to limit the negative effects of anthropogenic climate change. In the absence of a strategic approach, most activities are reactive and are implemented as a result of international requirements. Such an example in Bulgaria are the measures aimed at improving the system for preventing and countering money laundering and terrorist financing.

Keywords: *Bulgaria; terrorist financing; strategic approach.*

УВОД

Настоящата статия изследва ролята на стратегическия подход във финансовата сигурност. Прилагането на такъв подход е свързано с наличието на редица взаимовръзки с други сектори. Липсата му обаче води до редица пропуснати ползи и не- или ненапълно реализирани политики. Такъв пример в България са мерките, които целят подобряване на системата за превенция и противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които са отражение на изискванията на международни стандарти, а не на целенасочен стратегически подход.

За разработването и прилагането на цялостни и ефективни секторни и национални политики е необходимо тяхното първоначално разработване и финансиране, както и последващото им контролиране и измерване на тяхната ефективност, с цел подобряването им при следващо тяхно прилагане. Във всяка една от тези стъпки е необходимо използването на различни ресурси като например знание, или както е по-добре очертано с английския термин „know how”, човешки, финансови и други. За достигане на максимална ефективност е необходимо всички тези ресурси да бъдат добросъвестно използвани.

Какво обаче би станало в случай, че някой от отговорните за включването на тези ресурси бъде корумпиран да не го прави? Това би довело до недостигане на максимална крайна ефективност, изкривяване на крайните резултати и дори до нарушаване на връзки с други политики, които се прилагат в едни и същи сектори или по някакъв начин са взаимно свързани.

Същото може да се екстраполира и върху националните политики и стратегии, като да доведе до ерозия на общественото доверие във възможностите на държавата да предоставя качествени услуги на своите граждани. Именно подобни проявления наблюдаваме в последните десетилетия в България.

За да не се допускат такива изкривявания в крайните резултати от прилагането на национални и секторни политики, е необходимо изграждането на ефективни методи и механизми за защита на финансовата сигурност на страната – или един стратегически подход при разработването на основите на финансовата сигурност, т.е. не бива да се действа хаотично и на парче. Не бива и единствено да се чака излизането на поредния международен доклад или правна рамка, която страната ни трябва да адресира/имплементира, а следва да се изработи стратегия за финансова сигурност, която държавата да може да следва дългосрочно.

Основен стълб във всяка стратегия за финансова сигурност е изграждането на ефективни системи за превенция и противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма (ИП/ФТ). Именно поради тази причина, в настоящата статия е разгледана по-подробно тази специфична част от финансовата сигурност. Екстраполирани са аналитични заключения от частното, които да опишат и по-общото. Тезата на статията е развита по-долу в следната последователност:

1. Дефиниране на основните понятия чрез кратко обяснение на понятия като „стратегия“ и „стратегически подход“ и специфичното им приложение във финансовата сигурност.

2. Разясняват се причините, поради които прилагането на стратегически подход във финансовата сигурност е от фундаментално значение.

3. Разглежда се защо стратегическият подход във финансовата сигурност става необходим елемент от ефективността на други държавни политики.

4. Правят се заключения и се дават препоръки.

ДЕФИНИРАНЕ НА ПОНЯТИЕТО „СТРАТЕГИЯ“ „СТРАТЕГИЧЕСКИ ПОДХОД“ В КОНТЕКСТА НА ФИНАНСОВАТА СИГУРНОСТ

Преди обаче да се насочим в тази посока, следва да дадем разяснение на няколко важни понятия. Според проф. Тодор Танев, стратегирането е съвременно понятие за стратегическо управление, което го представя като непрекъснат процес на общо ръководство (governance) по приоритетни цели, а не следване на предварително фиксиран дългосрочен план³. В този смисъл, Танев разглежда стратегията като процес на постоянно осмисляне на онова, което се върши⁴.

Именно това дава няколко общи принципи при прилагането на стратегическия подход:

1. Дефиниране на стратегия – основата на стратегическия подход е ясното формулиране на дългосрочни и измерими цели, които задават насоките за по-нататъшно развитие⁵. Тези цели обаче следва неизменно да се подчиняват на дефинираната стратегия.

2. Анализ на средата – идентифицират се всички ключови фактори, които влияят върху целите и политиките, с които ще се изпълняват тези цели. Прилага се системен анализ, който отчита тенденции, цикличности и потенциални рискове⁶.

3. Йерархично планирането – стратегическият подход се основава на йерархично планиране – дългосрочни, средносрочни и краткосрочни, които взаимно се допълват и надграждат.

Неизменно следва да се имат предвид и следните етапи в стратегическото планиране:

1. Оценка на настоящата ситуация – чрез методи като SWOT анализ (силни и слаби страни, възможности и заплахи) се събират данни за текущото състояние.

³ Танев, Т. (2021) Към ново разбиране за стратегиите, София, УИ "Св. Климент Охридски". [Tanev, T. (2021) Kam novo razbirane za strategiite, Sofia, UI "Sv. Kliment Ohridski".]

⁴ Пак там.

⁵ Дефиниране на понятието стратегия и ръководство за писане на стратегии, приложимо за публичната администрация. Виж <https://strategy.bg/Publications/View.aspx?Id=46>

⁶ Училище за бизнес компетенции: <https://sbc.bg/course/strategichsko-planirane/>

2. Формулиране и изпълнение на методи за управление и реализиране на стратегията – създават се политики, които балансират между нуждите на различни заинтересовани страни и наличните ресурси.

3. Мониторинг и адаптация – стратегиите се преразглеждат и адаптират на база нова информация или променящи се условия.

На база на тези общи понятия, може да се извлече и разбиране за прилагането на стратегически подход във финансовата сигурност. Това би включвало политики за управление на рискове, осигуряване на стабилност и поддържане на икономическа устойчивост, което да бъде постигнато чрез въвеждане и изпълнение на регулации, прилагане на мерки за осигуряване на интегритета на финансовата система и обмен на информация между компетентните държавни институции и техните партньори.

ЗНАЧЕНИЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯТ ПОДХОД ВЪВ ФИНАНСОВАТА СИГУРНОСТ

Както беше вече разгледано, финансовата сигурност е резултат от мерки, политики и регулации, които целят да предотвратят финансови престъпления, като пране на пари и финансиране на тероризъм, и да осигурят стабилност на икономическата система.

Стратегическият подход е резултат от глобализацията, която подтиква различни правни субекти и най-вече държавите, да прилагат такива подходи за да се справят с глобалните предизвикателства и да гарантират интересите на своите граждани. Именно гарантирането на социалният интерес на гражданите стои в основата на финансовата сигурност. Това се описва с английския термин „financial integrity” (финансов интегритет), който обаче не е ограничен само до една държава или един регион, а се свързва и с други такива в глобална система.

Именно изискванията за този глобален финансов интегритет кара повечето държави да бъдат реактивни и да чакат излизането на международни доклади или стандарти, които да приложат в националните си законодателства и други регулации. Това съвсем не значи, че тази унификация в подходите е лоша, а тъкмо напротив, но тя изисква да бъде приложена в комбинация с целенасочени национални стратегии.

Именно в контекста на глобализацията и членството на България в Европейския съюз (ЕС), страната ни следва да съгласува националните си политики с международни стандарти като тези на FATF (Financial Action Task Force)⁷ и различните директиви на ЕС за предотвратяване използването на финансовите системи на държавите членки за целите на ИП/ФТ⁸.

В същото време, реактивните, вместо проактивните действия, могат да доведат до пропуснати възможности за защита на националните интереси, които да бъдат дефинирани в една или няколко национални стратегии и активно прилагани чрез използването на стратегически подход за планиране и управление.

⁷ Виж повече за FATF на <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>

⁸ Виж повече за мерките на ЕС противодействие на ИП/ФТ на <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/#fight>

1. Значение на стратегическия подход

1.1. Проактивно управление на рискове

Стратегическият подход позволява ранно идентифициране на рискове, което е от критична важност за предотвратяване на финансовите престъпления. България, като част от международната общност, е изправена пред предизвикателството да спазва съответните изисквания на 5-та Директива за борба с изпирането на пари (5th AML Directive)⁹ и стандартните на FATF¹⁰. Това основно включва:

- Осигуряване на прозрачност в собствеността на юридически лица и други правни образувания.
- Засилване способностите на финансовия и нефинансов сектори (това са задължените лица, които следва да изпълняват мерките за превенция и противодействие на ИП/ФТ; техният кръг е посочен в чл. 4 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП)) да идентифицират съмнителни операции, сделки и клиенти и своевременно да ги докладват на финансово-разузнавателното звено.
- Създаване на ефективни механизми за разследване и съдебно преследване на финансови престъпления, както и конфискация на активи придобити от престъпна дейност.

FATF и общо 9 регионални организации (FATF style regional bodies, или FSRBs) са отговорни и за оценяване на съответствието при прилагане на стандартите на FATF от всяка една от държавите, които са техни членове. България членува в една от тези регионални организации, която е комитет към Съвета на Европа и се нарича Moneyval. Този комитет има приети вече 4 оценителни доклада за България, като последният е от 2022 г. и е причина за приемането на страната ни в сивия списък на FATF, който включва държави със съществени пропуски в системите за превенция и противодействие на ИП/ФТ, т.е. оценките, които е получила държавата са толкова незадоволителни, че международната общност изисква от компетентните институции в България да предприемат редица мерки за да постигнат задоволително техническо съответствие на законодателството (в определени сфери) и ефективност (във всички сфери). Това са постига на база на action plan приет от FATF.

Една от причините за гореописаното е липсата на прилагане на стратегически подход в периодите преди приемането на доклада на Moneyval.

В случай, че продължи прилагането на същите работни практики, реактивният подход, който разчита на международните оценителни доклади на FATF и докладите за

⁹ Директивите на ЕС следва да бъдат имплементирани в националните законодателства на страните членки, за да бъдат постигнати общностни цели. Такива са и директивите за противодействие на ИП/ФТ. Повече на https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/anti-money-laundering-and-counteracting-financing-terrorism-eu-level_en

¹⁰ Стандартите на FATF включват общо 40 препоръки за техническо съответствие на законодателствата на страните с изискванията на тези препоръки и 11 „незабавни резултата“, които измерват ефективността при прилагането на мерките за превенция и противодействие на ИП/ФТ. Повече на <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

съответствие с изискванията на европейските директиви, ще доведе до привидно изпълнение на стандартите, но ще пропусне да адресира специфичните за страната стратегически цели.

Така например, ако се направи анализ на основните изменения на ЗМИП, ще се установи, че това се е случвало по две основни причини:

а) С цел изпълнение на сроковете за имплементиране на европейски директиви в областта на ИП/ФТ (2006 г., 2018 г., 2021 г.; подобно нещо предстои да се случи през 2025г./2026 г. за да бъдат имплементирани изискванията на вече приетата бта Директива – Директива (ЕС) 2024/1640 на Европейския парламент и на Съвета от 31 май 2024 година относно механизмите, които да бъдат въведени от държавите членки за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма), или

б) Преди или непосредствено след излизането на доклади на Комитета Moneyval към Съвета на Европа, който е оправомощен да оцени България за съответствието и ефективността при прилагане на стандартите на FATF, с цел адресиране на несъответствия с тези стандарти.

Липсва обаче съществено изменение на този закон, което да е продиктувано от въвеждането на политики за изпълнение на стратегически цели, идентифицирани от самата държава.

Дори Стратегията за противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма в Република България 2023 – 2027 г.¹¹ визира като стратегически приоритет изпълнението на изискванията стандарта на FATF, като самата Въпреки, че има необходимите елементи на стратегически документ, Стратегията като цяло е написана по-скоро като средносрочен план за действие, без да се очертават истински стратегически приоритети в превенцията и противодействието на ИП/ФТ, а посочените такива са по-скоро планови дейности.

Изготвянето и приемането на такава Стратегия обаче, все пак представлява стъпка в правилната посока, защото предишната подобна Стратегия е изтекла през 2015 г., т.е. липсва приемственост и дългосрочен елемент на стратегическите цели.

1.2. Устойчиво развитие и стабилност

Финансовата сигурност е ключов елемент за устойчивото развитие на националната икономика. Стратегическият подход гарантира:

- Пълноценно използване на ограничените ресурси чрез ефективно планиране и насочването им не само към високо рискови събития, но и към такива със стратегическо значение за страната.

- Защита на интегритета на финансовата система от влагането в нея на средства с престъпен произход и свързаното с това деструктивно влияние на международни

¹¹ Национална Стратегия за противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма в Република България 2023 – 2027 г. може да бъде немерна на <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1637>

престъпни синдикати, които стоят в основата на мащабните схеми за изпиране на пари, както и на терористични организации, които прехвърлят средства за да финансират своите дейности.

1.3. Предизвикателства при въвеждане и изпълнение на стратегическия подход

Често международните изисквания се прилагат формално, без те да бъдат адаптирани към националните специфики. Това води до несъответствия между международните и националните приоритети. Така например Агенция Митници е била задължено лице по реда на чл. 4 от ЗМИП повече от 15 години, като впоследствие е изключена от неговия обхват (ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г.). Аргументацията за нейното изключване не е била свързана с изпълнение на национални стратегически приоритети, а на изискванията на европейска директива. Така се създава невъзможност за подаването на доклади за съмнителни операции и събирането на информация по реда на този закон за съмнения, които са били установени от митническата администрация. И докато в много случаи, България е била давана като положителен пример за включването на митническата администрация в системата за противодействие на ИП/ФТ, това сега не е така добре застъпено. Все пак, предоставяне на информация от Агенция Митници все още е предвидено в определени случаи, но неговият обхват и възможните последващи действия са значително ограничени.

Разчитането на доклади от международни организации ограничава способността на държавата да действа проактивно. По този начин, вместо да насочи прилагането на мерки към стратегически рискове, които не се променят с приемането на една или друга Национална оценка на риска (НОР)¹² от ИП/ФТ, по-скоро се цели управление на динамични рискове. Последното нямаше да бъде погрешно, ако беше съчетано и с прилагането на стратегически подход. Значението на НОР ще бъде разгледано по-долу в настоящата статия, защото това следва да бъде основен инструмент в прилагането на стратегическия подход. На практика обаче става точно обратното и НОР се е превърнал в приоритет, на който се подчинява стратегията в областта.

Липса на координация между институциите ангажирани с финансовата сигурност е една от слабостите в стратегическото управление в тази област. Това забавя ефективността на изпълнението на почти всички политики. Последното е обект на критика и в оценителния доклад на Комитета Moneyval¹³.

¹² Националната оценка на риска (НОР) е основен елемент от изискванията на стандартите на FATF и директивите на ЕС. Международната общност вижда в нея способ, чрез който не само да бъдат измерени, разбрани и управлявани рисковете с най-висок интензитет, но и начин да бъдат ефективно алокирани ограничените ресурси. Ето защо, НОР е и основна част от българското законодателство в областта на превенцията и противодействието на ИП/ФТ. Виж. Глава седма, Раздел I на Закон за мерките срещу изпирането на пари.

¹³ Този доклад е публикуван на страницата на Съвета на Европа - <https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/bulgaria>

1.4. Примери за успехи и неуспехи при прилагане на стратегически подход във финансовата сигурност

Множество примери могат да бъдат изведени за успешното или неуспешно прилагане на стратегически подход във финансовата сигурност от отделни държави. За целите на настоящата статия, ще се съсредоточим върху държави със сходни политически и икономически условия като тези в страната ни. Разбира се, тук не може да става дума за напълно равни други условия.

За успешни примери могат да бъдат дадени държави като Естония и Финландия, които интегрират проактивен стратегически подход, което им позволява да се справят ефективно с финансовите престъпления, които са обект на стратегическо управление – кибер престъпления (за Естония) и измами и избягване на международни санкции (за Финландия).

Като контраст може да бъде посочена България, където реактивният подход доведе до пропуски в контрола върху собствеността на компании (особено със сложна структура на собствеността или регистрирани в юрисдикции, които позволяват по-ниска степен на прозрачност на действителната собственост) и изпиране на средства, което постави страната под засилено наблюдение и включването и в сивия списък на FATF¹⁴ на държави със съществени пропуски при прилагане на мерките за превенция и противодействие на ИП/ФТ.

Стратегическият подход във финансовата сигурност е от ключово значение за защита на националните интереси и съгласуване с международните изисквания. Той осигурява проактивно управление на рискове, устойчиво икономическо развитие и повишено доверие на международната сцена. Ето защо, България трябва да преодолее зависимостта от реактивни действия и да развие интегрирани стратегии, които не само отговарят на международните стандарти, но и отразяват националните приоритети.

2. Национална оценка на риска

2.1. Обхват

Националната оценка на риска (НОР) от ИП/ФТ е инструмент, заложен в законодателството на България – Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП), Правилника за прилагане на ЗМИП (ППЗМИП) и Закона за мерките срещу финансиране на тероризма (ЗМФТ). Тя има ключова роля в идентифицирането и управлението на рисковете, които застрашават националната финансова система. В съответствие с международните стандарти на FATF и директивите на ЕС, НОР е съществен елемент от системата за финансова сигурност.

Обхватът на НОР включва следните аспекти:

- Идентифициране на рисковете – НОР обхваща широк спектър от потенциални заплахи, включително изпирането на пари чрез финансови институции, недвижими

¹⁴ Всички държави включени в този списък са посочени тук <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>

имоти, лизингови компании, криптовалюти, както и финансиране на тероризъм чрез неправителствени организации (НПО) или трансгранични транзакции.

- Установяване на уязвимости – анализът на националната финансова система се фокусира върху уязвимостите, които могат да бъдат експлоатирани с цел ИП/ФТ. Това включва правни пропуски, недостатъчна координация между институциите, неефективен надзор върху задължените лица по чл. 4 от ЗМИП, липса на присъди и ефективна конфискация на активи.

- Изпълнение на международни стандарти – НОР гарантира съответствие с препоръките на FATF (препоръка 1/Recommendation 1 и незабавен резултат 1/Immediate Outcome 1) и директивите на ЕС, като идентифицира мерки за предотвратяване на ИП/ФТ. Дори това от своя страна показва, че НОР не е приета от България на база проактивно търсене на решения за управление на рисковете и ефективно използване на ресурсите, а на реактивно изпълнение на международните стандарти.

- Данни и анализ на тенденции – данните за финансови престъпления, съдебни решения и доклади на институции като ДАНС и Министерство на финансите формират основата на този тип стратегически анализи, които обаче в голямата си част имат ограничен обхват до институцията, която ги извършва. Така например, Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ на ДАНС, извършва такива анализи като част от изискванията на препоръка 29/Recommendation 29 на FATF. Въпреки огромната полза от тези анализи, тяхното споделяне с други институции и задължените лица по чл. 4 от ЗМИП, остава ограничено.

- Секторен анализ – специално внимание се отделя на най-рисковите сектори: например – банки, небанкови финансови институции, хазарт и търговия с луксозни стоки.

2.2. Период за извършване на НОР

Според ЗМИП и ППЗМИП, НОР се извършва на три годишен период или по-често, ако бъдат идентифицирани значителни промени в средата. В допълнение, актуализация на оценката може да бъде предприета при значителни законодателни промени или нови международни изисквания.

Периодът на извършване е от съществено значение за прилагането на стратегически подход, защото в сегашният си вид, НОР се възприема като инструмент за прилагане в определен цикъл, а не като постоянно служещ елемент от изпълнението на национална стратегия в областта. С други думи, на всеки три години следва да има измерване, разбиране и управление на рискове (нови и/или стари), но не и когато възникват нови рискове например.

2.3. Ползи и слабости на НОР

Анализът до тук подчертава неизбежността от извършване на НОР. Тук обаче, ще се спрем на няколко от силните и слабите страни в българския НОР, които са важни за направените заключения защо този инструмент все още се използва от страната ни като

реактивно средство, а не като проактивен елемент, който да информира стратегическия подход във финансовата сигурност.

Някои от най-съществените ползи са:

- Идентифициране на приоритети – НОР помага на държавата да фокусира ресурсите си върху най-рисковите сектори, което води до по-ефективна превенция на финансови престъпления.
- Подобряване на координацията – НОР насърчава по-добра комуникация между институции като Държавна агенция „Национална сигурност“ ДАНС, Агенция „Митници“, Българска народна банка (БНБ), Националната агенция за приходите (НАП) и Министерство на вътрешните работи (МВР).
- Международна отчетност – резултатите от НОР демонстрират ангажимента на България към международните стандарти, като FATF, което подобрява репутацията на страната.
- Увеличаване на ефективността при прилагане на мерките за превенция и противодействие на ИП/ФТ – чрез идентифициране на специфични рискове, мерките могат да бъдат прецизирани, което намалява тежестта върху нискорискови сектори.
- Подкрепа за бизнеса – НОР предоставя яснота за задължените лица, помагайки им да изградят ефективни системи за вътрешен контрол, предотвратява наличието на репутационни рискове техни дейности да бъдат използвани от криминални организации и/или терористи за целите на ИП/ФТ и ги подпомага в идентифицирането, оценката, разбирането и управлението на собствените им рискове.

Част от слабостите вече бяха посочени по-горе, като например липсата на актуалност. Тригодишният цикъл може да доведе до забавена реакция при новопоявяващи се рискове, като например използването на криптовалута за ИП/ФТ. Обикновено такива цикли на извършване на оценки на риска работят с данни от предишни периоди, като не позволяват предвиждането на бъдещи рискове и тъй като методологията за извършване на българската НОР не е публично достъпна, не е възможно да се направи реална оценка дали това е така или не. За да се избегне подобна слабост е препоръчително да се оценяват не само настоящите рискове (чрез събиране на данни за минали периоди), но и остатъчният риск, ефективността на използваните методи за управление на рисковете и тяхното отношение към цялостната стратегия на страната за превенция и противодействие на ИП/ФТ.

Други съществени слабости са:

- Недостатъчна координация – различията в подходите на участниците в НОР, често водят до непропорционално включване на съответните институции, задължени лица, неправителствени организации и други. Липсата на обратна връзка за използваната методика и нейното практическо прилагане, както и каналите за комуникация са други съществени слабости, които следва да бъдат коригирани. За

липса на ефективност в тези аспекти говори и оценката на Незабавен резултат 1 (Immediate Outcome I) в оценителния доклад на Комитета Moneyval за България¹⁵.

- Ограничен достъп до данни – НОР разчита на събиране на данни от задължените лица и институциите. Липсата на точни и навременни данни може да компрометира качеството на анализа. Същото може да се получи и при събирането на статистически данни по различни модели и чрез различни способы, което да ги направи неизползваеми или да изкриви стойността на дадени рискове.

- Сложност на изпълнението – прилагането на мерки, препоръчани от НОР, често изисква значителни ресурси, което затруднява малките институции. Приоритизирането на мерките за управление на рисковете е оставено на отделните институции, като често липсва унифициран подход. Както е известно, за управлението на даден риск може да съществува повече от една мярка. Тези множество възможни мерки се различават по своят интензитет, времеви обхват, изисквани ресурси, координация с други институции и т.н. Липсата на методика за приоритизирането на мерките за управление на рисковете и на механизъм за отчитане на ефективността от тяхното прилагане, също може да доведе до липса на цялостна ефективност на самата НОР.

- Недостатъчно обучение – липсата на специализирано обучение за служителите, които прилагат мерките, ограничава ефективността на НОР.

2.4. Препоръки при изпълнение на НОР

НОР е основополагащ елемент от стратегията за борба с ИП/ФТ, като я консултира и изменя (поради липса на по-добър превод на английския термин „finetune”) в случай на необходимост. Въпреки посочените слабости, тя осигурява рамка за ефективна превенция и управление на финансовата сигурност. За да бъде НОР още по-ефективна, е важно да има:

- Междинна актуализация на оценката – извършване на междинни (ограничени по обхват) оценки, за да се отговори на нововъзникващи заплахи. По този начин НОР ще се превърне от цикличен процес в постоянен такъв, което ще я направи и по-гъвкава, за да информира националната стратегия във всеки един момент, което пък ще направи последната ефективен управленски инструмент, който, както казва професор Танев, да позволява постоянно осмисляне на онова, което се върши.

- Подобряване на координацията – засилване на сътрудничеството между институциите и техните партньори чрез ясни процедури, редовни срещи и споделяне на релевантна информация. В много случаи, държавните институции целенасочено не разкриват информация на техните партньори от частния сектор поради страх от нерегламентирано ѝ използване. Това ограничава ефективността на НОР, като може да бъде преодоляно чрез изграждане на взаимно доверие, където едната страна не само упражнява власт, но и споделя отговорности и чрез използване и въвеждане на чужд опит. Използването на медийни кампании за по-висока обща осведоменост на обществото за резултатите от НОР и прилагането на мерки за превенция и

¹⁵ <https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/bulgaria>

противодействие на ИП/ФТ може също да има положителни резултати и да служи за подобряване на ефективността на процеса.

- Повишаване на капацитета на участниците в НОР – свързва се основно с инвестиране в обучение и технологии за идентифициране на сложни финансови престъпления.

- Прецизност в секторния анализ – по-задълбочено проучване на нововъзникващи сектори като криптовалутите би довело до значително по-добри и навременни резултати, отразени в НОР.

СТРАТЕГИЧЕСКИЯТ ПОДХОД ВЪВ ФИНАНСОВАТА СИГУРНОСТ – НЕОБХОДИМ ЕЛЕМЕНТ ОТ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ДРУГИ ДЪРЖАВНИ ПОЛИТИКИ

Липсата на стратегически подход към финансовата сигурност може да подкопае усилията в множество други сектори. Актуални примери подчертаващи моята теза са екологичната политика, социалното равенство и икономическото развитие.

Финансовата сигурност включва системи за мониторинг на транзакциите, регулиране на финансовите институции и правоприлагане, насочени към ограничаване на незаконни парични потоци. Без стабилни финансови структури, държавните ресурси лесно могат да бъдат отклонени, което отслабва способността на държавата да прилага ефективни политики в тези други сектори.

Както вече беше посочено, стратегическият подход позволява фокусиране върху определени стратегии, с цел постигане на стратегически цели. Една такава цел е ограничаването на негативните последици от изпирането на пари, придобити от корупция. Това от своя страна би увеличило ефективността при прилагането на други политики, като например ограничаване на негативните последици от изменението на климата, причинено от човешката дейност (екологични политики).

Както беше посочено по-горе, един актуален пример са екологичните политики. Те изискват значителни ресурси за осъществяване на проекти, като възстановяване на гори, контрол на замърсяването и преход към зелена енергия. Ако финансовите ресурси се източват чрез корупционни схеми или незаконни икономически дейности (като незаконна сеч), държавата губи капацитет да реализира тези цели. Незаконната минна дейност и незаконният дърводобив често генерират значителни доходи за престъпни мрежи. Тези доходи, ако не бъдат ефективно проследени, не само подкопават бюджета на държавата, но и стимулират екологични катастрофи като обезлесяване, замърсяване на почвите и водите.

Държавни служители, замесени в корупция, често издават разрешителни за незаконни дейности в чувствителни екосистеми. Корупцията затруднява и приемането и прилагането на екологичните закони, като подкупите позволяват на компаниите да изхвърлят отпадъци без наказания или да избегнат инвестиции в пречиствателни съоръжения.

Нелегалните печалби от незаконни екологични дейности често се „изпират“ през фиктивни компании или чрез използването на подставени лица. В много от случаите,

престъпните синдикати използват услугите на професионалисти с познания в законодателството и/или финансовата сфера, като адвокати, счетоводители, одитори, данъчни консултанти и други. Това усложнява проследяването на средствата и отслабва финансовия контрол, което позволява на престъпни мрежи да се разрастват. Разрастването на тези престъпни мрежи въвлича все по-голям финансов ресурс и съответно извършването на все по-сериозни предикатни престъпления (в случая с този пример – екологични престъпления). Именно този домино ефект засилва, както финансовите, така и предикатните престъпления и ерозира доверието на обществото в способностите на държавата да предоставя справедливи и балансирани услуги на своите граждани.

В тези случаи, държавата има няколко различни възможности за управление на рисковете. Този, който към момента е избран, е по-скоро реактивен и се управляват само най-видните рискове (на принципа на гасенето на най-големия пожар), но без стратегически подход, това не би довело до постигане на стратегически цели, а само на временно контролиране на някои рискове.

Пример за прилагането на възможен стратегически подход би бил въвеждането на електронни системи за управление на държавните финанси, което да ограничи възможностите за корупция. Например, платформи за проследяване на публичните разходи (технологичните решения като изкуствен интелект и блокчейн) могат да осигурят прозрачност и проследимост на транзакциите и да предотвратят нецелесъобразно разпределение на средства, предназначени за екологични програми. Това обаче само по себе си не би постигнало необходимият ефект ако данъчните власти, финансово разузнавателното звено, полицията и финансовите регулатори не работят в синхрон за идентифициране на незаконни икономически дейности, свързани с изпиране на пари от екологични престъпления. В допълнение, кампании, насочени към информиране на гражданите за вредите от корупцията и незаконните дейности, могат да допринесат за социален натиск към по-добро управление.

Именно това би представлявал един стратегически подход, който чрез прозрачни финанси, борба с изпирането на пари, придобити от корупция, да позволи прилагането на ефективни екологични политики, да ограничи екологичните престъпления и да позволи съсредоточаването в други проблемни области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прилагането на стратегически подход във финансовата сигурност играе ключова роля за успеха на държавните политики в различни сектори, включително с дадения пример – екология. Корупцията, незаконните икономически дейности и слабите институции значително подкопават усилията за устойчиво развитие. Чрез стратегически подходи към финансовата сигурност държавите могат да укрепят своите политики и да гарантират благосъстоянието на бъдещите поколения. Съчетаването на прозрачност, технологични иновации и международно сътрудничество е ключът към успеха в тази насока.

В България съществуват редица инструменти, които се използват за оценка, разбиране и управление на рисковете, като НОР например. Същите обаче са въведени на база реактивен подход, с цел изпълнение на изисквания на международни партньори като FATF и ЕС. Този реактивен подход не позволява ефективното използване на наличния инструментариум за стратегиране. Дори приетата Стратегия за противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма в Република България 2023 – 2027 г. има по-скоро характеристиките на средносрочен план, който се подчинява на резултатите от НОР.

Въпреки последното, предприетите стъпки с приемане на НОР, Стратегия за противодействие на ИП/ФТ, изграждане на междуинституционални координационни механизми и други, са такива в правилната посока, но те следва да бъдат част от стратегическия подход на държавата, а не само отделни механизми.

В случай, че продължи отсъствието на стратегически подход във финансовата сигурност, България не може да очаква ефективност при прилагането на мерките за превенция и противодействие на ИП/ФТ, както и на въвеждането на пълноценни политики в други области, които бяха дадени за пример в настоящата статия.

БИБЛИОГРАФИЯ

Танев, Т. (2021) Към ново разбиране за стратегиите, София, УИ "Св. Климент Охридски". [Tanev, T. (2021) Kam novo razbirane za strategiite, Sofia, UI "Sv. Kliment Ohridski".]

<https://strategy.bg/Publications/View.aspx?Id=46>

<https://sbc.bg/course/strategichesko-planirane/>

<https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>

<https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/#fight>

https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/anti-money-laundering-and-countermeasures/terrorism-eu-level_en

<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1637>

<https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/bulgaria>

<https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>