

**Paweł Kołek**

dr, Warszawa

## **FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) – KONCERT MOCARSTW FINANSOWYCH?**

### **Wprowadzenie**

Rozbudowany i wciąż powiększający się system regulacji międzynarodowego sektora finansowego ma bardzo znaczący wpływ na stosunki gospodarcze o zasięgu ponadnarodowym. Istotnym elementem tego systemu regulacyjnego jest zespół norm dotyczących zwalczania prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu (*Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*, AML/CFT). Kluczową instytucją tworzącą standardy w powyższej materii jest Grupa Zadaniowa ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force*, FATF). Mimo znaczenia tej organizacji polska literatura z zakresu nauk o polityce poświęca jej zaskakująco niewiele uwagi<sup>1</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza roli FATF z perspektywy politologicznej. Zasadnicza teza opracowania głosi, że funkcjonowanie Grupy przypomina mechanizm działania koncertu mocarstw w XIX wieku. Choć określenie to wiąże się dość jednoznacznie z dziedziną międzynarodowych stosunków politycznych, na metaforę koncertu mocarstw można również spojrzeć bardziej ogólnie – jako na

---

<sup>1</sup> Por. jednak: J. Żabińska, *Działalność Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy na rzecz zwiększenia stabilności finansowej globalnych rynków finansowych*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 12, s. 174–177.

efektywny mechanizm stabilizacyjny, regulujący kształt systemu międzynarodowego w danej dziedzinie. Przeniesienie tej kategorii na grunt międzynarodowych stosunków gospodarczych może być przydatne w wyjaśnieniu zasad rządzących tą sferą aktywności państw. Jak zauważa I. Popiuk-Rysińska, mocarstwem sektorowym jest państwo zdolne do działania w skali globalnej w określonej dziedzinie<sup>2</sup>. W przypadku sfery działalności FATF będzie to szeroko rozumiany sektor finansowy. Rzecz jasna, metafory koncertu nie należy traktować zbyt dosłownie, choćby z racji faktu, że koncert mocarstw miał zasięg regionalny, zaś omawiana Grupa – globalny. Niemniej liczne mechanizmy funkcjonowania obydwu są zbliżone, co zostanie scharakteryzowane w dalszej części opracowania.

W początkowej części artykułu zostaną wskazane cechy charakterystyczne zjawiska określanego mianem koncertu mocarstw. Następnie przedstawiona zostanie geneza i działalność FATF. Dalsza część opracowania zmierzać będzie do wykazania, że w świetle wymienionych kryteriów mechanizm FATF może zostać uznany za odpowiednik koncertu mocarstw w dziedzinie międzynarodowego sektora finansowego.

Przy opracowywaniu niniejszego artykułu autor posłużył się analizą tekstów źródłowych oraz literatury przedmiotu. Istotne znaczenie miała także metoda statystyczna, wykorzystana do analizy i interpretacji danych ilościowych.

## Koncert mocarstw – charakterystyka

Regionalny system międzynarodowy ukształtowany w Europie na kongresie wiedeńskim w następstwie pokonania napoleońskiej Francji, zwany „koncertem mocarstw” lub „koncertem europejskim”, zapewnił Staremu Kontynentowi bezprecedensowo długi okres pokoju. Mimo pojedynczych konfliktów zbrojnych główne potęgi europejskie przez cały okres 1815–1914 nie prowadziły między sobą wojen. Godnym uwagi wyjątkiem była tu wojna krymska, którą część badaczy wskazuje jako cezurę zamykającą ten etap historii stosunków międzynarodowych<sup>3</sup>. W funkcjonowaniu omawianego systemu można wskazać kilka reguł<sup>4</sup>.

- 1) W przeciwieństwie do systemu westfalskiego, zakładającego równość państw, szczególną rolę przyznawano mocarstwom, a więc krajom dys-

<sup>2</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, [w:] *Stosunki międzynarodowe: geneza – struktura – dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, s. 90.

<sup>3</sup> A. Bógdał-Brzezińska, *Ewolucyjny charakter mocarstwowości państw w latach 1815–1989. Mocarstwowość a pojęcia współzależne*, „Stosunki Międzynarodowe” 1998, nr 19, s. 87.

<sup>4</sup> Zob.: *ibidem*, s. 85–86. Zob. również: L. Czechowska, *Kooperatywne zachowania państw – ewolucja w czasie*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 39, s. 79–80; K. Lascurettes, *The Concert of Europe and Great-Power Governance Today*, RAND Corporation, 2017, s. 2–13, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE226/RAND\\_PE226.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE226/RAND_PE226.pdf) [dostęp: 18.11.2017].

ponującym największym potencjałem wojskowym. Formalne wyróżnienie tej kategorii w systemie wiedeńskim było nowością w historii stosunków międzynarodowych.

- 2) Katalog mocarstw ewoluował. Początkowa tetrarchia, obejmująca Wielką Brytanię, Rosję, Austrię i Prusy, po dokooptowaniu Francji stała się pentarchią. W następstwie zjednoczenia Włoch i Niemiec także te państwa stały się pełnoprawnymi uczestnikami koncertu, podobnie jak Turcja. Krąg mocarstw – choć dość ekskluzywny – nie był zatem trwale zamknięty.
- 3) Naczelne zasady regulujące funkcjonowanie systemu (równowaga sił i – zwłaszcza początkowo – legitymizm) miały na celu takie ukształtowanie ładu międzynarodowego, by służył on interesom mocarstw, zapobiegając pojawieniu się tendencji hegemonicznych i niebezpieczeństwu kolejnych niszczących konfliktów, podobnych do wojen napoleońskich.
- 4) W imię ochrony systemu mocarstwa gotowe były do ingerencji w sprawy wewnętrzne mniejszych krajów.
- 5) Decydenci dostrzegali konieczność współpracy między mocarstwami. Zasada ta słabła wraz ze wzrostem rywalizacji imperialnej w drugiej połowie XIX wieku, lecz nie znikła całkowicie aż do wybuchu I wojny światowej. Jednocześnie kooperacja między mocarstwami, mimo początkowych ambitnych założeń, nie została ostatecznie ujęta w rozbudowane ramy instytucjonalne.

Na podstawie powyższego zestawienia można więc przyjąć, że cechami charakterystycznymi dla zjawiska określanego mianem koncertu mocarstw są: a) przyznanie szczególnej mocy decyzyjnej państwom wyróżnionym jako mocarstwa; b) półotwarty charakter tej grupy, dopuszczający możliwość poszerzenia jej składu w drodze kooptacji, a więc na podstawie decyzji dotychczasowych członków; c) podejmowanie działań w służbie interesu członków grupy; d) rozszerzona skuteczność działań, obejmująca sprawy wewnętrzne państw niemających statusu członka; e) niski stopień instytucjonalizacji współpracy, opierającej się raczej na porozumieniu politycznym niż na tworzeniu rozbudowanych struktur administracyjnych.

## **FATF – geneza i działalność**

*Financial Action Task Force* została powołana w lipcu 1989 r. mocą decyzji szczytu G-7 w Paryżu<sup>5</sup>. Początkowo instytucja ta miała służyć zwalczaniu przestępczości narkotykowej poprzez utrudnianie grupom przestępczym prania pieniędzy za pośrednictwem systemu bankowego.

---

<sup>5</sup> Por.: komunikat ze szczytu G7, pkt 53, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html> [dostęp: 30.06.2017].

Działalność FATF prowadzona jest dwutorowo. Po pierwsze, organizacja ustala standardy, które implementowane są do systemów prawnych poszczególnych państw i przekładają się na funkcjonowanie tzw. podmiotów zobowiązanych. Są to przedsiębiorstwa z szeroko rozumianego sektora finansowego, których współpraca w zwalczaniu procederu prania pieniędzy jest niezbędna. Pierwszy zestaw standardów, tzw. 40 rekomendacji, opracowano w 1990 r., a następnie zmodyfikowano w 1996 r. W 2001 r. przyjęto 9 dodatkowych specjalnych rekomendacji w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu. Obydwa zestawy zmodyfikowano w 2003 r., a następnie w 2012 r. scalono je w jednym dokumencie, ponownie liczącym 40 rekomendacji wraz z notami interpretacyjnymi<sup>6</sup>.

Po drugie, FATF prowadzi systematyczne przeglądy systemów prawnych państw członkowskich i trzecich, w celu oszacowania stopnia implementacji przyjętych standardów. Monitoring prowadzony jest przez zespoły złożone z ekspertów państw członkowskich. Kraje niewspółpracujące z Grupą lub nieczyniące wystarczających postępów w zakresie wprowadzania wspomnianych reguł trafiają na „czarne listy” (tzw. listy jurysdykcji niewspółpracujących i wysokiego ryzyka)<sup>7</sup>.

Od początku istnienia FATF organizacja stopniowo poszerzała swoją działalność. Ekspansja odbywała się na trzech płaszczyznach: tematycznej, podmiotowej i geograficznej<sup>8</sup>. W aspekcie tematycznym przejawiała się w rozszerzaniu listy przestępstw źródłowych (*predicate offences*), czyli takich, w odniesieniu do których mają zastosowanie przyjęte standardy. O ile początkowo w sferze zainteresowania organizacji znajdowało się pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw narkotykowych, katalog zwalczanych czynów zabronionych był systematycznie rozwijany, wskutek czego obecnie liczy 21 typów przestępstw<sup>9</sup>. Ponadto, oprócz samego zwalczania prania pieniędzy, w 2001 r. w zakresie zainteresowania FATF znalazło się również zwalczanie finansowania terroryzmu, zaś w 2008 r. także walka z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia.

Aspekt podmiotowy dotyczył rozszerzania kategorii podmiotów zobowiązanych. Początkowo odnosiła się ona do banków, ale z czasem zaczęła obejmować także inne instytucje finansowe, w tym m.in. fundusze inwestycyjne, firmy ubezpieczeniowe, podmioty działające na rynku papierów wartościowych i walutowym. Oprócz tego do podmiotów zobowiązanych zalicza się obecnie również

---

<sup>6</sup> *The FATF Recommendations*, Financial Action Task Force, October 2016, s. 7–9, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf> [dostęp: 18.11.2017].

<sup>7</sup> Por.: [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/more-on-high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/more-on-high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) [dostęp: 19.11.2017]. Zob. również: N.W. Turner, *The Financial Action Task Force: International Regulatory Convergence Through Soft Law*, „New York Law School Law Review” 2014, nr 59, s. 554.

<sup>8</sup> J.E. Stiglitz, M. Pieth, *Overcoming the Shadow Economy*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2016, s. 9.

<sup>9</sup> Lista w: *The FATF Recommendations...*, *op. cit.*, s. 115–116.

m.in. agentów obrotu nieruchomościami, kasyna, uczestników obrotu drogiemi kamieniami i metalami szlachetnymi, prawników, notariuszy, instytucje świadczące usługi w zakresie powiernictwa oraz pośredników korporacyjnych<sup>10</sup>. Tak szerokie ujęcie odbiorców standardów jest uzasadnione wzrastającą różnorodnością form prania pieniędzy i wielością sektorów gospodarki wykorzystywanych w tym celu przez przestępców. Bezpośrednim skutkiem takiego podejścia jest bardzo szerokie nakreślenie kręgu podmiotów poddanych standardom tworzonym przez FATF.

Aspekt geograficzny odnosił się natomiast do liczby państw członkowskich organizacji. Początkowa grupa 15 krajów rozszerzyła się w 2017 r. do 35<sup>11</sup>. Dodatkowo członkami FATF są również Komisja Europejska oraz Rada Współpracy Zatoki Perskiej (GCC), pośrednio reprezentujące odpowiednio 13 i 6 państw niebędących samodzielnie członkami organizacji. Listę uzupełnia 9 ciał regionalnych (*FATF-Style Regional Bodies*) współpracujących z FATF i działających w poszczególnych częściach świata. W sumie oznacza to listę ponad 190 jurysdykcji, które bezpośrednio bądź pośrednio zadeklarowały akceptację zasad organizacji<sup>12</sup>.

### **„Mocarstwa sektora finansowego”**

Pierwszą przywołaną wyżej cechą charakterystyczną systemu międzynarodowego określanego mianem koncertu mocarstw było wyróżnienie kategorii mocarstw spośród innych państw i przyznanie im szczególnej roli. Już w czasach kongresu wiedeńskiego dążono do obiektywnego oparcia mocarstwowości na mierzalnych danych<sup>13</sup>. Jednak w jaki sposób określić pozycję państwa na światowym rynku finansowym i czy FATF grupuje „mocarstwa sektora finansowego”?

Sama organizacja wymienia następujące kryteria ilościowe, które brane są pod uwagę przy rozpatrywaniu kandydatur potencjalnych nowych członków: 1) liczba ludności; 2) wielkość PKB; 3) wielkość sektora finansowego<sup>14</sup>. Co do pierwszego wskaźnika<sup>15</sup>, państwa członkowskie grupują większość ludności świata, ale nawet uwzględniając członków GCC i państwa należące do UE, pozostające poza FATF, ich dominacja nie jest bardzo wyraźna. Kraje nienależące do organizacji zamieszkuje prawie 39% populacji globu. Ponadto wśród 13 państw, których ludność wynosi ponad 100 mln osób, aż 6 nie jest członkami FATF<sup>16</sup>. Wydaje się

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 116–117, 119–120.

<sup>11</sup> W tym Hongkong, traktowany jako oddzielny członek.

<sup>12</sup> Zob.: <http://www.fatf-gafi.org/countries> [dostęp: 20.11.2017].

<sup>13</sup> A. Bógdał-Brzezińska, *Mocarstwowość w teorii stosunków międzynarodowych*, [w:] *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, red. M. Sułek, J. Symonides, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 92.

<sup>14</sup> Por.: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html> [dostęp: 19.10.2017]; zob. także: N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, *op. cit.*, s. 553.

<sup>15</sup> Dane za 2016 r. za Bankiem Światowym: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [dostęp: 12.09.2017].

<sup>16</sup> Indonezja, Pakistan, Nigeria, Bangladesz, Filipiny, Etiopia.

jednak, że w przypadku oceny znaczenia kraju na arenie finansowej wskaźnik liczby ludności należy traktować jedynie jako pomocniczy.

Nieco bardziej miarodajnej informacji dostarcza porównanie poziomów PKB<sup>17</sup>. W tym przypadku dominacja 35 krajów członkowskich jest już zdecydowana, gdyż organizacja obejmuje państwa wytwarzające niemal 85% światowego PKB (lub prawie 89% przy uwzględnieniu państw GCC i UE spoza FATF). Także ten wskaźnik nie wydaje się jednak całkiem odpowiedni do oszacowania pozycji państw członkowskich w światowym sektorze finansowym. W gospodarce generującej wysoki PKB branża finansowa nie musi bowiem odpowiadać za znaczącą jego część, choć w rozwiniętych gospodarkach taka współzależność zachodzi.

O ile obydwa wspomniane wyżej czynniki są łatwe do zmierzenia i jedno-wymiarowe, o tyle trzeci element – wielkość sektora finansowego – jest bardziej problematyczny. Skalę znaczenia branży finansowej dla danej gospodarki, określaną jako „głębina finansowa” (*financial depth*)<sup>18</sup>, obrazują dwa korelujące ze sobą wskaźniki. Pierwszy z nich to proporcja kredytów udzielonych sektorowi prywatnemu przez krajowe banki depozytowo-kredytowe w stosunku do PKB. Pomija on jednak wartość kredytów udzielonych sektorowi publicznemu oraz kredytów udzielonych przez banki centralne. Drugi wskaźnik to proporcja aktywów banków depozytowo-kredytowych do PKB. Wadą tego indykatora jest z kolei nieoszacowanie wartości aktywów innych instytucji finansowych, takich jak np. fundusze inwestycyjne czy instytucje ubezpieczeniowe<sup>19</sup>. Mimo niedoskonałości wymienionych wskaźników pozwalają one oszacować wielkość sektora finansowego danego państwa, zwłaszcza relatywnie do innych krajów.

Porównanie obydwu przywołanych wartości dla poszczególnych państw członkowskich FATF do średniej dla wszystkich państw świata<sup>20</sup> pokazuje wyraźnie, że prawie wszystkie państwa należące do organizacji cechują się relatywnie większym sektorem finansowym niż reszta krajów. To samo tyczy się państw członkowskich GCC i pozostałych członków UE, choć w przypadku tych dwóch ostatnich kategorii wartości obydwu wskaźników są niższe niż w krajach członkowskich Grupy. Godnymi uwagi wyjątkami są Argentyna, Meksyk i Rumunia (jako członek UE nienależący do FATF), u których wskaźniki głębi finansowej sytuują się poniżej średniej światowej. Znacznie powyżej wartości typowych dla

---

<sup>17</sup> Dane za 2015 r. za Bankiem Światowym: <http://wdi.worldbank.org/table/4.2#> [dostęp: 10.09.2017].

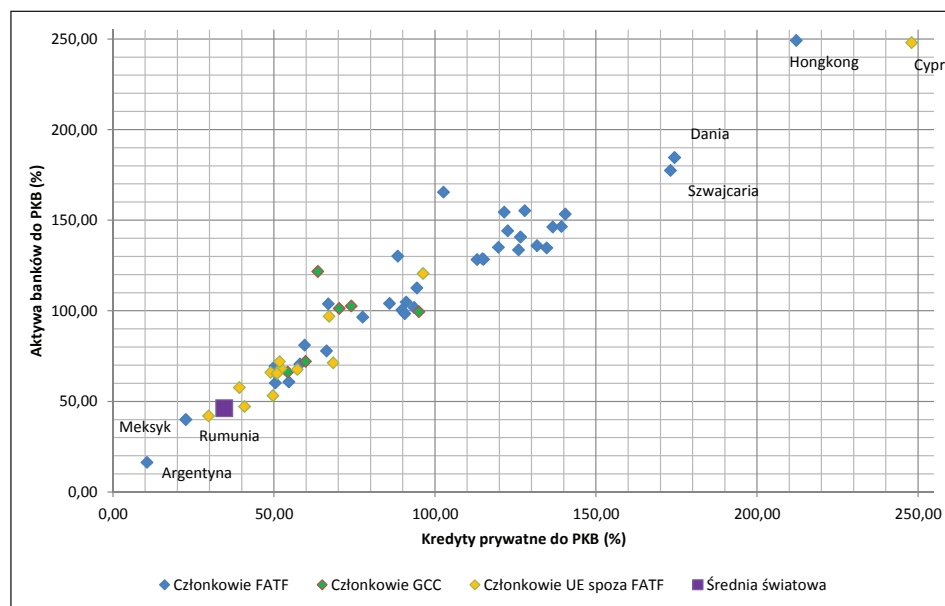
<sup>18</sup> Definicja Banku Światowego: <http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/background/key-terms-explained#6> [dostęp: 20.11.2017].

<sup>19</sup> Pełniejsze statystyki, obejmujące również pozabankowe instytucje finansowe, są dostępne tylko dla nielicznych krajów. Wskaźnik ten bywa także niedokładny w przypadku, gdy w danym kraju siedziby mają liczne korporacje transnarodowe. Zob.: D. Schoemaker, D. Werkhoven, *What is the Appropriate Size of the Banking System?*, „DSF Policy Paper”, October 2012, No. 28, s. 3, 6–8, 18.

<sup>20</sup> Dane za 2015 r. za Bankiem Światowym: <http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/global-financial-development-database> [dostęp: 14.09.2017].

państw członkowskich organizacji plasują się Dania, Szwajcaria, Hongkong oraz Cypr (członek UE nienależący do FATF). Reasumując, dane te pozwalają stwierdzić, że sektor finansowy odgrywa w gospodarkach prawie wszystkich państw członkowskich FATF większą rolę niż w pozostałych krajach świata.

Wykres 1. Wskaźniki głębi finansowej państw członkowskich FATF, krajów GCC i państw UE spoza FATF w porównaniu do średniej światowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

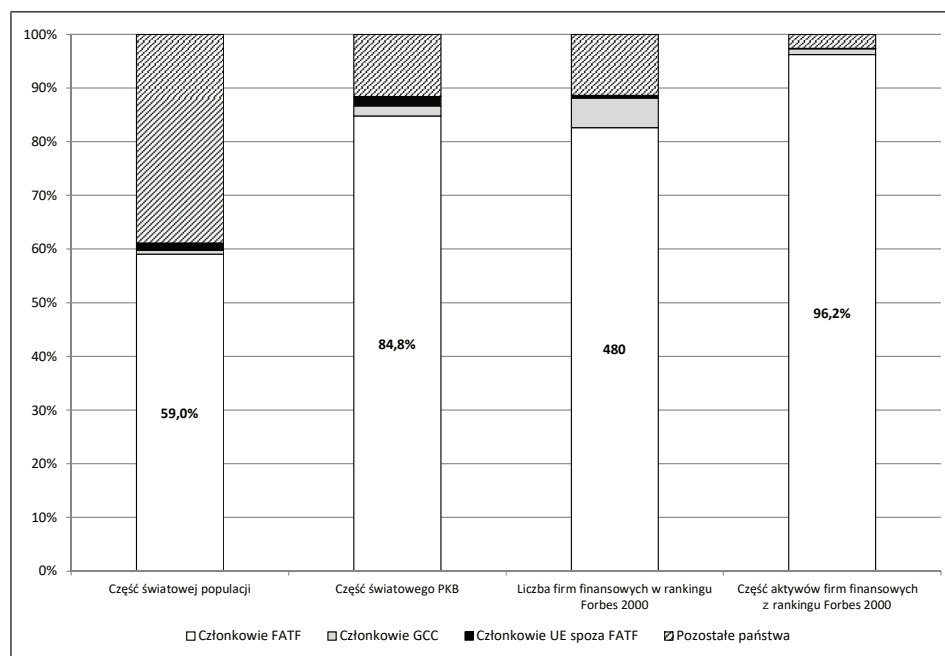
Wskaźniki głębi finansowej pozwalają oszacować wielkość tej branży w danej gospodarce, jednak nie informują o znaczeniu sektora finansowego danego państwa na światowym rynku finansowym. W tej kwestii pomocny może być ranking największych przedsiębiorstw publikowany corocznie przez magazyn „Forbes”, przygotowywany w oparciu o cztery ważne wskaźniki: wielkość sprzedaży, zyski, aktywa i wartość rynkową<sup>21</sup>. Wskaźnik ten ograniczony jest do dwóch tysięcy przedsiębiorstw, toteż z natury rzeczy pomija firmy mniejsze, co może wpłynąć na niedoszacowanie skali wpływu gospodarek cechujących się większym rozdrobnieniem, jednak daje przybliżony obraz roli poszczególnych państw w gospodarce światowej.

<sup>21</sup> Zob.: <https://www.forbes.com/sites/andreamurphy/2015/05/06/2015-global-2000-methodology/#25d4c0a670f9> [dostęp: 15.10.2017].

W rankingu za 2015 r., wśród 581 firm zaliczonych do sektora finansowego<sup>22</sup>, niemal 83% (480) ulokowanych było w państwach członkowskich FATF. Jeśli dodać do tego przedsiębiorstwa ulokowane w krajach GCC (32) i państwach UE nienależących do FATF (3), okaże się, że niemal 89% największych firm finansowych świata jest zarejestrowanych w krajach bezpośrednio związanych z tą organizacją. Warto zauważyć, że wskaźniki te są niemal identyczne z udziałem wymienionych państw w światowym PKB.

Dominacja firm finansowych ulokowanych w państwach FATF jest jeszcze bardziej wyraźna, gdy wziąć pod uwagę sumę aktywów przedsiębiorstw reprezentowanych w rankingu. W takim ujęciu sektor finansowy państw członkowskich obejmuje praktycznie wszystkie liczące się w rankingu podmioty.

Wykres 2. Wielkość sektora finansowego państw członkowskich FATF, krajów GCC i państw UE spoza FATF



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i listy Forbes 2000 za 2015 r.

Na podstawie powyższych danych można przyjąć, że państwa członkowskie FATF rzeczywiście sytuują się w centrum światowego sektora finansowego, nawet jeśli nie liczyć krajów należących do GCC lub (zwłaszcza) pozostałych członków UE. Czy jednak fakt ten uprawnia do nazwania każdego z członków

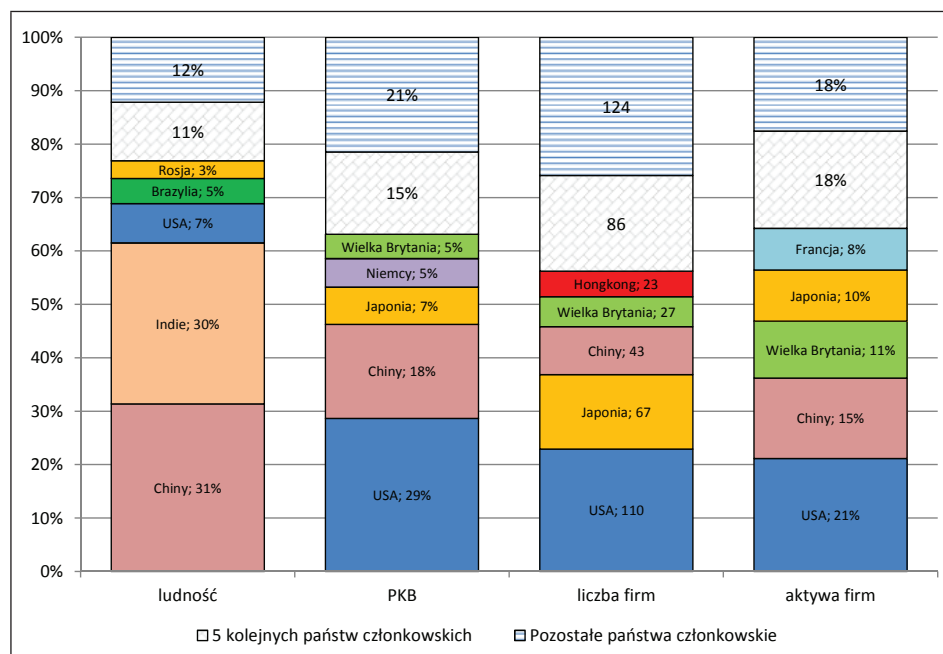
<sup>22</sup> W tym banków, banków inwestycyjnych, instytucji ubezpieczeniowych i branży nieruchomości.



FATF mocarstwem finansowym? Ostatecznie organizacja obejmuje aż 35 krajów, trudno zatem zakładać, że wszystkie w jednakowym stopniu składają się na centralną pozycję Grupy na światowej arenie finansowej.

Bardziej szczegółowa analiza wskazuje, że członkowie FATF w żadnym razie nie stanowią zbioru jednorodnego pod względem znaczenia w omawianych obszarach. W każdej z czterech kategorii (ludność, PKB, liczba i aktywa największych przedsiębiorstw finansowych) wyróżnić można grono 5 państw, których łączny potencjał przewyższa pozostałe 30 krajów członkowskich. Jeśli pominąć czynnik demograficzny, w pozostałych trzech kategoriach w skład „wielkiej piątki” wchodzi każdorazowo USA, Chiny, Japonia i Wielka Brytania. Gdy rozszerzyć ten zbiór do 10 krajów, okaże się, że w każdej kategorii „wielka dziesiątka” odpowiada za 74–88% potencjału organizacji. Z drugiej strony, w skład FATF wchodzi również państwa *de facto* nieliczące się w żadnej lub w większości wyróżnionych kategorii, takie jak Islandia, Nowa Zelandia, Luksemburg czy Argentyna.

Wykres 3. Potencjał najważniejszych członków FATF na tle reszty Grupy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i listy Forbes 2000 za 2015 r.

Podsumowując, można przyjąć, że choć FATF istotnie gromadzi mocarstwa finansowe, to jednak nie tylko one wchodzi w jej skład. Obok 5–10 państw rzeczywiście najważniejszych znalazło się w niej wielu średnich oraz kilku małych graczy. Choć wśród uczestników XIX-wiecznego koncertu mocarstw rów-

niez można było wyróżnić różne „kategorie wagowe”<sup>23</sup>, to jednak FATF jest pod tym względem znacznie mniej elitarna. Metafora koncertu mocarstw ujawnia w tym aspekcie pewne ograniczenia, bo w składzie Grupy znajdują się – czy to ze względów politycznych, czy to z uwagi na potrzebę zrównoważonej reprezentacji geograficznej, o czym dalej – także państwa o mniejszym znaczeniu. Z drugiej strony, nie należy tracić z pola widzenia, że poza Grupą nie pozostaje żadne państwo dysponujące potencjałem porównywalnym do „wielkiej dziesiątki” (pomijając aspekt wielkości populacji).

### Liczba członków FATF

Omówione zagadnienie ściśle wiąże się z drugą cechą charakterystyczną koncertu, tzn. z jego półotwartym charakterem<sup>24</sup>. Pierwotny skład 15 państw założycieli objął członków G-7 oraz Australię, Austrię, Belgię, Luksemburg, Holandię, Hiszpanię, Szwecję i Szwajcarię (dodatkowo również GCC i Komisję Europejską). Już w 1991 r. do organizacji przystąpiło 9 kolejnych państw lub terytoriów (Dania, Finlandia, Grecja, Hongkong – wówczas jeszcze zależny od Wielkiej Brytanii, Irlandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Portugalia i Turcja), zaś rok później dwa następne (Islandia i Singapur). Na tym etapie FATF pozostawała w zasadzie organizacją, w której dominującą pozycję zajmowały wysoko rozwinięte państwa szeroko rozumianego Zachodu.

Zmieniło się to dopiero na przełomie wieków. Początek szerszego otwarcia organizacji przypadł na 2000 r. Przyjęto wówczas 3 państwa Ameryki Łacińskiej – Argentynę, Meksyk i Brazylię – zaś w 2003 r. dołączyły RPA i Rosja. Kolejnym milowym krokiem w rozwoju FATF było przystąpienie do niej Chin (2007 r.), Korei Południowej (2009 r.) i Indii (2010 r.). W 2016 r., wraz z akcesją Malezji, doszło do ostatniego jak dotąd rozszerzenia.

Charakter Grupy uległ zatem znacznej ewolucji w ciągu ćwierćwiecza mijającego od jej powstania. Z klubu najwyżej rozwiniętych państw Zachodu, przypominającego nieco rozszerzoną wersję G-7, FATF stała się organizacją znacznie bardziej uniwersalną – przyjęła do swego grona m.in. wszystkie kraje BRICS. Choć opinie, że w organizacji nadal niedoreprezentowane są państwa Południa<sup>25</sup>, zdają się uzasadnione, to z pewnością wykazała się ona wystarczającą otwartością, aby włączając w swój skład kluczowe kraje niezachodnie, zapobiec stworzeniu przez nie alternatywnego ośrodka normotwórczego<sup>26</sup>. Faktem jest

<sup>23</sup> K. Lascurettes, *The Concert of Europe...*, *op. cit.*, s. 18.

<sup>24</sup> Daty za: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/#d.en.3147> [dostęp: 17.11.2017].

<sup>25</sup> Por. np.: S. Ahmed, *The Politics of Financial Regulation*, „Socio-Legal Review” 2015, nr 11, s. 75–76.

<sup>26</sup> Na analogicznej zasadzie dokonywała się transformacja zarządzania globalnego w ramach G-7/G-8 w kierunku formuły G-20. Zob.: M. Rewizorski, *Wzrost udziału państw azjatyckich w globalnym zarządzaniu gospodarczym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2013, nr 2, s. 74–79.

również, że kryteria członkostwa w FATF nie są całkowicie obiektywne i jasne. Określenie „strategicznej istotności” pozostawia, rzecz jasna, znaczne pole do interpretacji. Ostateczna decyzja w tej materii spoczywa zatem w gestii aktualnych członków<sup>27</sup>. Pod tym względem FATF przypomina koncert mocarstw, dokonujący kooptacji nowych członków wraz z postępującymi zmianami systemu międzynarodowego.

### Obszar działalności FATF

Trzecią wyróżnioną wcześniej cechą koncertu mocarstw było jego funkcjonowanie w służbie interesów zgrupowanych w nim państw. Pomimo pozornie *stricte* technicznego profilu działalności, u źródeł powstania oraz funkcjonowania FATF leżą decyzje polityczne państw członkowskich. Ograniczanie skali procederu prania pieniędzy, czyli pierwotnego celu organizacji, służy zwalczaniu zjawiska przestępczości, a to zazwyczaj leży w interesie władz państwowych. Wskazywanie poszczególnych przestępstw źródłowych jest z kolei odbiciem znaczenia negatywnych konsekwencji, jakie państwa przypisują poszczególnym czynom zabronionym. Początkowe powiązanie procederu prania z przestępczością narkotykową było refleksem zintensyfikowanej kampanii antynarkotykowej, prowadzonej w świecie zachodnim, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych w latach 80. XX wieku<sup>28</sup>.

Wymownym dowodem na polityczne źródło działalności FATF jest zainteresowanie organizacji zwalczaniem finansowania terroryzmu. Opublikowanie 9 specjalnych rekomendacji w tej materii było bezpośrednim następstwem zamachów zorganizowanych przez Al-Kaidę 11 września 2001 r.<sup>29</sup> i wiązało się ze zmianą postrzegania zjawiska terroryzmu po tym wydarzeniu, a także z uświadomieniem sobie podobieństw między procederem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. O ile przed wspomnianymi zamachami zagrożenie terrorystyczne odbierano w znacznym stopniu jako problem wewnętrzny i wyzwanie dla służb policyjnych, o tyle w następstwie ataków w Nowym Jorku oraz Waszyngtonie zaczęto je interpretować bardziej w kategoriach zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>30</sup>, co przełożyło się na intensywniejszą i bardziej wielopłaszczyznową walkę z tym zjawiskiem.

Ponadto fakt, że w celu przygotowania i przeprowadzenia zamachów wykonawcy posłużyli się miejscowym systemem bankowym, sprawił, że jego szczelność zaczęto postrzegać jako istotny komponent walki z terroryzmem.

---

<sup>27</sup> N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, *op. cit.*, s. 553. Analogicznie sytuacja przedstawiała się w G-20. Zob.: M. Rewizorski, *From G7 to L20: Global Governance Evolution*, „Przegląd Zachodni” 2013, nr 2, s. 217.

<sup>28</sup> Por.: S. Ahmed, *The Politics of Financial...*, *op. cit.*, s. 71.

<sup>29</sup> N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, *op. cit.*, s. 557.

<sup>30</sup> Por.: M. Madej, *Międzynarodowa współpraca w zwalczaniu terroryzmu po 11 września 2001 roku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2012, nr 46, s. 85, 90–91.

Mającą doświadczenie w zakresie regulacji sektora finansowego FATF stała się dogodnym instrumentem działania państw zainteresowanych walką z terroryzmem. Organizacja nie jest zresztą jedynym narzędziem służącym temu celowi – już w 1999 r. na forum ONZ przyjęto Międzynarodową Konwencję o Zwalczaniu Finansowania Terroryzmu<sup>31</sup>. Warto przy tym zauważyć, że zasady FATF niejednokrotnie idą dalej niż przepisy Konwencji, np. zakazując finansowania terrorystów lub organizacji terrorystycznych bez względu na możliwość powiązania go z konkretnym aktem przemocy<sup>32</sup>.

Powyższe przykłady wskazują, że cele organizacji ściśle łączą się z interesami państw ją tworzących. W podobny sposób w polu zainteresowania FATF znalazła się w 2008 r. kwestia walki z proliferacją broni masowego rażenia<sup>33</sup>. Nie jest wykluczony dalszy rozwój dorobku FATF w kierunku walki z unikaniem płacenia podatków<sup>34</sup>, tym bardziej że przestępstwa podatkowe już teraz znajdują się w katalogu przestępstw źródłowych.

### FATF a państwa trzecie

Gotowość do ingerencji w sprawy innych państw była czwartą wyróżnioną wcześniej cechą koncertu mocarstw. Czy działalność FATF można postrzegać w tej kategorii? Wydaje się, że aktywność organizacji w znacznym stopniu wpływa na państwa nieczłonkowskie, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio.

Aspekt bezpośredni przejawia się w faktycznym narzucaniu przyjętych standardów krajom trzecim. W teorii, przyjęte przez FATF rekomendacje funkcjonują w charakterze prawa miękkiego (*soft law*), tzn. standardu niewiążącego na mocy traktatów i przyjmowanego dobrowolnie<sup>35</sup>. Takie ujęcie ma istotne zalety, gdyż zwiększa szybkość reakcji na zmieniającą się rzeczywistość, co jest szczególnie istotne w obliczu dynamicznie ewoluujących form prania pieniędzy oraz innych rodzajów wykorzystywania systemu finansowego w działalności przestępczej. W praktyce jednak dobrowolność przyjmowania standardów jest pozorna, gdyż brak ich implementacji wiąże się z dolegliwymi obostrzeniami ze strony państw członkowskich, a także innych organizacji międzynarodowych.

Po pierwsze, kraje uznane przez FATF za nieprzestrzegające jej zasad lub niewywiązujące się z przyjętych zobowiązań trafiają na wspomniane wcześniej listy jurysdykcji niewspółpracujących i wysokiego ryzyka. Podmioty zobowiązane z państw członkowskich muszą stosować podwyższone standardy należytej

<sup>31</sup> Polski tekst Konwencji: Dz.U. z 2004 r., nr 263, poz. 2620.

<sup>32</sup> Por.: *The FATF Recommendations...*, *op. cit.*, Rekomendacja 5 wraz z notą interpretacyjną (pkt 6).

<sup>33</sup> Por.: *ibidem*, Rekomendacja 7.

<sup>34</sup> Zob. np.: J.E. Stiglitz, M. Pieth, *Overcoming...*, *op. cit.*, s. 14–15.

<sup>35</sup> N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, *op. cit.*, s. 549. Zob. również: H. Amrani, *Anti-Money Laundering as International Standards and the Issue of State Sovereignty*, „Indonesian Journal of International Law” 2014, nr 12, s. 170, 173–175.

staranności wobec klienta (*enhanced due diligence*, EDD) w odniesieniu do kontrahentów pochodzących z krajów i obszarów umieszczonych na liście państw niewspółpracujących<sup>36</sup>. W praktyce odnosi się to także do podmiotów z państw o strategicznych niedostatkach w obszarze AML/CFT wskutek obowiązkowego podejścia opartego na ryzyku<sup>37</sup>. Kontakty z podmiotami pochodzącymi z krajów umieszczonych na listach oznaczają zatem wzrost ryzyka regulacyjnego i reputacyjnego. To z kolei przekłada się na wzrost kosztów transakcyjnych lub większą skłonność do całkowitej rezygnacji ze współpracy z podmiotami pochodzącymi z terytoriów z list<sup>38</sup>.

Ograniczenie lub faktyczne odcięcie od światowego systemu finansowego oznacza poważne problemy dla dotkniętej nim gospodarki, toteż zazwyczaj państwa uginają się pod presją i dążą do wykreślenia z list. W okresie od 2008 r. na liście krajów niewspółpracujących znalazły się dwa państwa – Korea Północna i Iran, z tym że ten drugi został z niej warunkowo usunięty w czerwcu 2016 r. W tym samym czasie, w następstwie prowadzonych co 4 miesiące przeglądów, na liście jurysdykcji o strategicznych niedostatkach w obszarze AML/CFT umieszczono w sumie 57 krajów lub terytoriów, z których każde przebywało na niej średnio 42 miesiące<sup>39</sup>. Niechlubnymi rekordzistami były pod tym względem Syria i Jemen, figurujące na liście przez 92 miesiące, oraz Pakistan (84 miesiące). Co do zasady kraje, które zostały z tej listy skreślone, nie trafiały na nią ponownie. Jedynym jak dotąd wyjątkiem była pod tym względem Etiopia, która po wykreśleniu w czerwcu 2014 r. wróciła na listę w lutym 2017 r.

Po drugie, implementacja standardów FATF jest stosowana przez inne organizacje międzynarodowe w charakterze wskaźnika pomocniczego. Dla przykładu, w 2002 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, współpracujący z FATF jako obserwator, dodał stosowanie 40 rekomendacji do własnej listy standardów, co oznacza ich powiązanie z udzielaną przez Fundusz pomocą finansową<sup>40</sup>.

W aspekcie pośrednim wpływ FATF na państwa trzecie przejawia się przez regulacje rynkowe i ich wpływ na decyzje biznesowe podmiotów zobowiązanych. Wraz ze skokowym wzrostem wysokości kar za łamanie krajowych przepisów dotyczących AML/CFT<sup>41</sup> (których źródłem były zasady FATF), objęte

---

<sup>36</sup> *The FATF Recommendations...*, *op. cit.*, Rekomendacja 19.

<sup>37</sup> Konieczność uwzględnienia ryzyka kraju pochodzenia. Por.: *ibidem*, Rekomendacja 1 wraz z notą interpretacyjną (pkt 8).

<sup>38</sup> Por.: M. Collin, S. Cook, K. Soramäki, *The Impact of Regulation on Payment Flows: Evidence from SWIFT Data*, „CGD Working Paper” 2016, nr 445, s. 4–5; S. Hameiri, L. Jones, *Global Governance as State Transformation*, „Political Studies” 2016, nr 4, s. 12.

<sup>39</sup> Dane za raportami monitorującymi FATF: [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) [dostęp: 18.11.2017].

<sup>40</sup> S. Ahmed, *The Politics of Financial...*, *op. cit.*, s. 80.

<sup>41</sup> M. Collin, S. Cook, K. Soramäki, *The Impact of Regulation...*, *op. cit.*, s. 2–3. Zob. także: *Unintended Consequences of Anti-Money Laundering Policies for Poor Countries. A CGD Working Group Report*, Center for Global Development, Washington 2015, s. 10–12.

nimi instytucje finansowe zaczęły w przyspieszonym tempie ograniczać ryzyko regulacyjne. Proces ten (tzw. *de-risking*) polegał na rezygnacji ze współpracy i wypowiedaniu umów z określonymi typami kontrahentów, uznawanymi przez FATF za obarczonych podwyższonym prawdopodobieństwem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Dotyczyło to przede wszystkim bankowości korespondenckiej, instytucji świadczących usługi w zakresie transferu środków pieniężnych oraz organizacji non-profit<sup>42</sup>.

Usługi korespondenckie świadczone na rynku międzybankowym ułatwiają transgraniczny przepływ pieniędzy, lecz ich wadą jest ograniczona możliwość identyfikacji źródła środków. Ten sam problem, powiększony dodatkowo o brak skutecznego monitoringu transakcji, dotyczy instytucji transferowych, w tym tradycyjnych, opartych na zaufaniu podmiotów określanych jako *hawala*, *hundi* itp. Organizacje non-profit niejednokrotnie służyły natomiast jako fasada dla sponsorowania działalności terrorystycznej.

Jakkolwiek wymienione typy podmiotów bywały wykorzystywane do niezgodnych z prawem celów, to jednak ich masowe odcinanie od systemu finansowego wywołało poważne skutki uboczne, zwłaszcza w państwach rozwijających się. Wypowiadanie relacji korespondenckich bankom z państw wysokiego ryzyka oznaczało znaczne zwiększenie kosztów dla podmiotów pochodzących z tych krajów i zaangażowanych w działalność transgraniczną. Zrywanie współpracy z instytucjami transferowymi pogorszyło natomiast możliwości transferów finansowych do krajów biedniejszych, dla których to źródło pieniędzy ma szczególne znaczenie. Paradoksalnie popchnęło to cały sektor jeszcze głębiej w kierunku relacji nieoficjalnych i trudniejszych do monitorowania. Restrykcje wobec organizacji non-profit także dotknęły w znacznym stopniu gospodarki krajów rozwijających się, w większym stopniu polegających na różnorakiej pomocy zagranicznej<sup>43</sup>.

Podsumowując, wpływ normotwórczej działalności FATF na kraje niebędące członkami organizacji jest bardzo szeroki, mimo że pozornie przyjęcie i stosowanie jej standardów jest dobrowolne. W tym kontekście organizacja przypomina koncert mocarstw, choć oczywiście jej ingerencja w przestrzeń decyzyjną państw trzecich jest znacznie bardziej subtelna i mniej bezpośrednia niż w przypadku sytuacji z XIX wieku.

## Instytucjonalizacja FATF

Ostatnią wskazaną cechą koncertu mocarstw była ograniczona instytucjonalizacja. FATF także charakteryzuje się stosunkowo niewielkim jej stopniem. Najważniejsze decyzje zapadają na posiedzeniach plenarnych, odbywających się

---

<sup>42</sup> Por.: *The FATF Recommendations...*, *op. cit.*, Rekomendacje 8, 13 i 14 wraz z notami interpretacyjnymi.

<sup>43</sup> *Unintended Consequences...*, *op. cit.*, s. 6–7, 16–21, 24–25, 33, 38–39.

trzy razy do roku. Decyzje podejmowane są na zasadzie konsensu, zaś obradom przewodniczy reprezentant państwa sprawującego prezydencję w danym roku. Zastępuje go przedstawiciel kraju, którego prezydencja przypada na rok kolejny. Bieżącym zarządzaniem i koordynacją zajmuje się Sekretariat organizacji, utworzony w 1992 r. i ulokowany w siedzibie OECD w Paryżu (choć jest od tej ostatniej niezależny). Sekretariat zatrudnia niewielką grupę ekspertów i pracowników administracyjnych<sup>44</sup>.

W porównaniu do innych rozbudowanych organizacji międzynarodowych, zwłaszcza tych zgrupowanych w systemie ONZ, FATF wykazuje bardzo ograniczony stopień instytucjonalizacji. Ostatecznym wykonawcą decyzji organizacji są państwa członkowskie, poprzez własne systemy prawne wymuszające pożądane zachowania na podmiotach zobowiązanych, a jak zauważono poprzednio – pośrednio również na innych krajach<sup>45</sup>. FATF przypomina zatem również pod tym względem koncert mocarstw, choć rzecz jasna strona proceduralna jej funkcjonowania jest nieporównywalnie bardziej sformalizowana, zaś dziedzina działalności jest zupełnie inna. Trzeba wreszcie dostrzec oczywistą różnicę zasięgu: koncert był systemem regionalnym, FATF natomiast jest w swoim obecnym kształcie instytucją o charakterze globalnym, co w naturalny sposób potęguje jej znaczenie.

## Podsumowanie

Na podstawie powyższych rozważań stwierdzenie, że FATF stanowi odpowiednik koncertu mocarstw w światowym sektorze finansowym, wydaje się uprawnione, choć z pewnymi – omówionymi wcześniej – zastrzeżeniami, zwłaszcza dotyczącymi liczebności obydwu porównywanych zbiorów. Czy Grupa może zatem stanowić podobnie skuteczne narzędzie regulacji międzynarodowego rynku finansowego?

Porównanie FATF do koncertu mocarstw prowokuje do krytyki tej organizacji – krytyki podobnej do tej, jaką budzą inne instytucje określane w nauce o stosunkach międzynarodowych jako elementy *global governance*. Podkreśla się zatem brak reprezentatywności, zwłaszcza niedostateczny wpływ państw rozwijających się na działalność tych instytucji<sup>46</sup>. Odrębną kwestią jest rozdzźwięk między szerokim deklarowanym przyjęciem standardów organizacji a rzeczywistym stopniem ich wprowadzania w życie. Analiza przepływów finansowych z i do krajów oznaczonych przez FATF jako posiadających strategiczne niedostatki w zakresie AML/CFT nie dostarcza jednoznacznych wyników co do występowania samego

---

<sup>44</sup> *The FATF 25 years and beyond*, Financial Action Task Force 2014, s. 7. Zob. także: N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, *op. cit.*, s. 553.

<sup>45</sup> S. Hameiri, L. Jones, *Global Governance...*, *op. cit.*, s. 10–12.

<sup>46</sup> M. Rewizorski, *From G7 to L20...*, *op. cit.*, s. 223; S. Ahmed, *The Politics of Financial...*, *op. cit.*, s. 75–76; J.E. Stiglitz, M. Pieth, *Overcoming...*, *op. cit.*, s. 16.

mechanizmu stygmatyzacji<sup>47</sup>. Nawet pełna implementacja standardów do systemu prawnego nie musi zresztą oznaczać, że są one efektywnie realizowane<sup>48</sup>. Co więcej, wskazuje się, że 40 rekomendacji również wymaga udoskonalenia<sup>49</sup>.

Z drugiej jednak strony, wspomniane zastrzeżenia nie są jednoznaczne. Gdy chodzi o reprezentatywność FATF, po rozszerzeniach w pierwszej dekadzie XXI wieku, w znacznie większym stopniu odzwierciedla ona rzeczywisty układ sił na światowym rynku finansowym niż na przykład Rada Bezpieczeństwa ONZ w zakresie międzynarodowych stosunków politycznych<sup>50</sup>. Zarzut niewystarczającej reprezentacji państw Południa można natomiast zakwestionować w tym sensie, że – jak wskazano wyżej – nie posiadają one realnie większego znaczenia w omawianym sektorze. Ich szersza reprezentacja byłaby zatem motywowana głównie kwestiami politycznymi. Już teraz członkostwo niektórych krajów w FATF wydaje się nie znajdować realnego uzasadnienia i wynika głównie z uwarunkowań historycznych. Można wątpić, czy dalsze poszerzenie grona członków, w oparciu o kryteria polityczne, automatycznie poprawiłoby skuteczność Grupy. Szczególna rola państw najsilniejszych w sektorze finansowym wynika z ich zdolności wpływania na globalny rynek, nie zaś odwrotnie. W tym kontekście formalna równość państw nie przekłada się na zwiększenie efektywności organizacji<sup>51</sup>.

Postępująca globalizacja sprawiła, że niektóre problemy, jak przestępczość zorganizowana, pokonały szczelność granic państwowych i wymagają rozwiązania na szczeblu ponadnarodowym<sup>52</sup>. Niezbędne są w tym celu skutecznie działające narzędzia. FATF wydaje się dogodnym elementem pozostającego do dyspozycji instrumentarium. Wobec nieefektywności bardziej egalitarnego systemu ONZ (niebędącego na przykład w stanie od lat przyjąć powszechnej konwencji antyterrorystycznej<sup>53</sup>), przyznanie wyjątkowej roli mocarstw sektorowym i ingerencja w przestrzeń decyzyjną państw trzecich zdają się konieczne do efektywniejszego zwalczania przestępczości i terroryzmu.

Koncert mocarstw okazał się skutecznym mechanizmem zapewniającym pokój w Europie przez bezprecedensowo długi okres. Dopiero wraz z załama-

<sup>47</sup> Por.: O. Balakina, A. D'Andrea, D. Masciandro, *Bank secrecy in offshore centres and capital flows: Does blacklisting matter?*, „Review of Financial Economics” 2017, nr 32, s. 43. Istnieją także opinie przeciwnie, wskazujące, że umieszczenie na liście ogranicza przynajmniej wartość transferów wychodzących z tych państw. Zob.: M. Collin, S. Cook, K. Soramäki, *The Impact of Regulation...*, *op. cit.*, s. 22.

<sup>48</sup> S. Hameiri, L. Jones, *Global Governance...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>49</sup> Dotyczy to np. kwestii umożliwienia skutecznej identyfikacji rzeczywistych beneficjentów czy efektywnego monitoringu transferu środków. Por.: J.E. Stiglitz, M. Pieth, *Overcoming...*, *op. cit.*, s. 9; M. Collin, S. Cook, K. Soramäki, *The Impact of Regulation...*, *op. cit.*, s. 31.

<sup>50</sup> Por.: B. Góralczyk, *W poszukiwaniu nowego ładu globalnego*, „Studia Europejskie” 2010, nr 4, s. 67.

<sup>51</sup> Por.: S. Bieleń, *Superordynacja i subordynacja w stosunkach międzynarodowych – geopolityka hegemonii i podporządkowania*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 4, s. 211–212.

<sup>52</sup> H. Amrani, *Anti-Money Laundering...*, *op. cit.*, s. 161–162, 166.

<sup>53</sup> M. Madej, *Międzynarodowa współpraca...*, *op. cit.*, s. 91.



niem współpracy w jego ramach doszło do I wojny światowej, która zmieniła kształt systemu międzynarodowego. Wydaje się, że znaczna skuteczność modelu FATF, wynikająca z dużej sprawności decyzyjnej i efektywnego systemu egzekwowania norm, stanowi istotną zaletę, przewyższającą jego niedostatki związane z nieuniwersalnym charakterem członkostwa. Sukces Grupy oznacza przecież korzyści nie tylko dla jej członków, lecz również dla całej społeczności międzynarodowej.

### **Financial Action Task Force (FATF) – financial great power concert?**

The Financial Action Task Force (FATF) constitutes an important pillar in the regulatory system of international economic relations. The Group can be seen as a modern equivalent of the nineteenth-century “concert of powers”. Five characteristics of the latter – 1) special role of great powers; 2) semi-openness; 3) main purpose of serving the interest of its members; 4) accepting intervention into affairs of non-members; 5) limited institutionalization – can also be used to describe FATF. The article elaborates on the multiple similarities, while also discussing the differences between both systems. The conclusion is that despite its minor drawbacks, the FATF model is an efficient and effective tool in combating crime and terrorism, and as such is beneficial for the whole international community, not only the very members of the Group.

**Key words:** FATF, money laundering, terrorism, global governance

### **Financial Action Task Force (FATF) – koncert mocarstw finansowych?**

Grupa Zadaniowa ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) jest istotnym elementem w systemie regulacyjnym międzynarodowych stosunków gospodarczych. Grupę można scharakteryzować jako współczesny sektorowy odpowiednik XIX-wiecznego koncertu mocarstw. Pięć cech tego ostatniego – 1) szczególna rola wielkich mocarstw; 2) półotwarty charakter; 3) cel, jakim było słuzenie interesom członków; 4) dopuszczenie ingerencji w sprawy państw trzecich; 5) ograniczona instytucjonalizacja – odpowiadają również charakterystyce FATF. Artykuł omawia liczne podobieństwa oraz pewne różnice między obydwoma systemami. Ogólny wniosek brzmi, że mimo pewnych niedostatków, model działalności FATF, przypominający koncert mocarstw, jest skutecznym i wydajnym narzędziem zwalczania przestępczości i terroryzmu. Jest zatem użyteczny dla całej społeczności międzynarodowej.

**Słowa kluczowe:** FATF, pranie pieniędzy, terroryzm, globalne zarządzanie

