الملخص التنفيذي لتحيين التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال

سبتمبر 2022

تمهيد

في إطار الالتزام بتنفيذ توصيات مجموعة العمل المالي وخصوصا التوصية الاولى التي تُلزم الدول بتحديد وفهم وتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجهها، واتخاذ الإجراءات اللازمة بهدف ضمان خفض هذه المخاطر، أصدرت الجمهورية التونسية خلال سنة 2017 ولأول مرة تقريرا حول التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في القطاعين المالي وغير المالي وفي بعض المجالات الأخرى. وقد تضمن التقرير عددا من الإجراءات الواجب اتخاذها من طرف جميع الأطراف المتداخلة في منظومة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للحد من مستوى المخاطر الذي اعتبره التقرير مرتفعا نسبيا على الصعيد الوطني.

وقصد تطبيق ما جاء بنفس التوصية فيما يتعلق بـ "تحيين عملية تقييم المخاطر ومراجعتها بانتظام لتستجيب للأحداث أو التطورات المهمة بما فيها التهديدات والاتجاهات الجديدة"، شرعت اللجنة التونسية للتحاليل المالية انطلاقا من سنة 2019 في تكوين فرق عمل تتكون من ممثلين عن كافة الجهات المتداخلة في المنظومة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، قصد إنجاز عملية تحيين التقييم الوطني للمخاطر المشار إليه أعلاه. وقد شملت أشغال التحيين كافة المهن المالية وغير المالية والقطاعات موضوع تقرير سنة 2017، مع التطرق إلى مجالات مستحدثة بالنظر إلى ما تم معاينته على الصعيدين الوطني والدولي، على غرار تقييم مخاطر غسل الأموال المرتبطة بالأصول الافتراضية والجرائم السيبرانية والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وغيرها.

وفي هذا الغرض، تم توزيع أكثر من 170 استبيان وجمع البيانات والاحصائيات المالية والأمنية والقضائية والاستعلامية. كما تمّ القيام بالتحليل الاستراتيجي لأكثر من 1500 ملف غسل الأموال وتمويل الإرهاب وردت على اللجنة. هذا وشملت عملية التقييم الوطني كذلك أكثر من 150 جهة في القطاع الخاص والعام وتطلبت أكثر من 200 إطار– شهر عمل. ولقد كانت لجائحة كوفيد 19 آثارا سلبية على مدة انجاز عملية التحيين، اذ استغرقت العملية ما يزيد عن 30 شهرا.

وقد خلُص تقرير التحيين إلى أن مخاطر غسل الأموال قد شهدت انخفاضا لتستقر في **مستوى متوسط**، نتيجة لجملة الاجراءات التي تم اتخاذها منذ اعتماد تقرير سنة 2017. مع ذلك، يقترح التقرير اعتماد إجراءات تصحيحية إضافية تهدف إلى الحد من المخاطر المتبقية واحتواء التهديدات المستحدثة، مع تحديد الجهات المحمول عليها واجب التنفيذ والآجال القصوى لذلك.

1. مخرجات التقييم الوطني للمخاطر لسنة 2017 والإجراءات التي تمّ اتخاذها:

أفرزت مخرجات التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الارهاب لسنة 2017 مستوى مخاطر **مرتفعا نسبيا** لجريمة غسل الأموال باعتبار مستوى تهديدات **"مرتفع نسبيا"** ومستوى **"متوسط"** لنقاط الضعف. ومنذ تعميم نتائج تقرير التقييم الوطني للمخاطر وما خلص إليه من مقترحات وتوصيات[1]، تمّ اتخاذ العديد من الإجراءات الهامة من قبل الأطراف المتداخلة في منظومة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ساهمت في التخفيض من مستوى التهديدات ونقاط الضعف في جميع القطاعات.

- **الإطار القانوني والتشريعي**

في اطار تنفيذ توصيات التقييم الوطني للمخاطر و امتثالا للمعايير الدولية والمستجدات في المجال، تمّ العمل على تحديث الأطر التشريعية والرقابية، في ما يلي أبرز التدابير التي تمّ اتخاذها في هذا الصدد:

- إصدار القانون الأساسي عدد 9 لسنة 2019 المؤرخ في 23 جانفي 2019 المتعلق بتنقيح واتمام القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 وذلك لمزيد الامتثال لتوصيات مجموعة العمل المالي وتلافي أوجه القصور التي تمّ تحديدها،
- اصدار القرارات الوزارية والنصوص الترتيبية المتعلقة بترصد العمليات والمعاملات المستراية والتصريح بها،

- اصدار اللجنة التونسية للتحاليل المالية لمبادئ توجيهية موجهة لكافة المهن والأعمال غير المالية المحددة والتي تعتبر آلية إرشاد وتبسيط للقواعد والإجراءات الواجب اتخاذها ومراعاتها من قبل هذه الأعمال والمهن للتصريح بالعمليات المستراية (المحاماة وعدول الإشهاد والخبراء المحاسبين والوكلاء العقاريين وتجار المصوغ والاحجار الكريمة ونوادي القمار).

- **التنسيق وسياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الصعيد الوطني**

- بمقتضى قرار اللجنة التونسيّة للتحاليل الماليّة عدد 13 لسنة 2020 المؤرخ في 16 ديسمبر 2020، تم احداث فريق عمل يتولّى التنسيق والتعاون الوطني في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح يُطلق عليه اسم "National Coordination and Cooperation Task Force NCCTF".

- في إطار الحدّ من مخاطر تداول النقد من العملات الأجنبية، أطلقت الجمهوريّة التونسيّة مع مطلع سنة 2021 منصّة الكترونيّة تُعنى بمراقبة النقل المادي للنقد للعملات الأجنبية عبر المعابر الحدودية في تونس سُمّيت "منصّة حنبعل" وقد اشترك في انجازها وطنيا جهات إنفاذ القانون من مصالح وزارة الداخلية والديوانة وكافة البنوك والبريد التونسي إضافة الى مكاتب الصرف وذلك تحت إشراف وقيادة اللجنة التونسية

[1] انظر التقرير على الرابط https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/NRA_2017.pdf.

للتحاليل المالية. تمّ تصميم هذه المنصة باستعمال تكنولوجيا "البلوك شاين" التي تعتبر من أهم التكنولوجيات الحديثة في مجال تخزين المعطيات. وتضمن هذه التكنولوجيا شفافية المعلومات الواردة على المنصة كما تعزز سلامتها من أية محاولات لاختراقها. كما تعتمد المنصة على خدمة " العقود الذكية " في توفير المعطيات لتموين المنصة من جهة واستعمالها من جهة أخرى.

- **المسائل التشغيلية**

على المستوى التشغيلي، قامت اللجنة التونسيّة للتحاليل الماليّة بتعزيز مواردها البشرية والمادية. كما تم إرساء منظومة معلوماتية جديدة وهي منظومة GoAML شرعت بداية من سنة 2019 في تلقّي التصاريح بالشبهة من الجهات المبلغة وذلك بهدف التعزيز من فعاليّة الوحدة وجودة انتاجها للمعلومات الماليّة والتخلي عن تصاريح الشبهة الورقية.
كما عملت اللجنة التونسية للتحاليل المالية على مزيد ابرام اتفاقيات تعاون وتبادل معلومات مع عدد من الجهات المعنية بمكافحة غسل الأموال و تمويل الإرهاب. و عملت اللجنة التونسيّة للتحاليل الماليّة كذلك على اعتماد استراتيجيّة تواصل جديدة خلال الفترة 2019-2021 .
فيما يتعلق بالشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية، أصدرت تونس قانون السجل الوطني للمؤسسات في جويلية 2018 الذي تمّ بموجبه انشاء المركز الوطني لسجل المؤسسات تحت إشراف رئاسة الحكومة، لتقوم مقام وحدات التسجيل في المحاكم التجارية وبموجب القانون المشار إليه، يتكون السجل الوطني للمؤسسات من أربع سجلات فرعية:

- سجل تجاري يسجل به التجار والشركات التجارية والترتيبات القانونية والمنشآت والمؤسسات العمومية التي تكتسي صبغة إدارية والاشخاص المعنويون الذين تنص القوانين أو التراتيب الخاصة بهم على وجوب تسجيلهم والحرفيون على معنى التشريع الجاري به العمل المنظم للحرف،
- سجل مهني يسجل به الشركات المهنية واصحاب المهن العاملون لحاسبهم الخاص،
- سجل الجمعيات تسجل به الجمعيات المكونة وفق التشريع الجاري العمل به،
- سجل المستفيدين الحقيقين تضبط به قائمة المستفيدين الحقيقيين وفق انموذج معد للغرض.

- **تعزيز القدرات والخبرات لمختلف الجهات المتداخلة في المنظومة الوطنيّة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب**

بغرض تعزيز قدرات جميع الجهات المعنيّة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلّح تمّ خلال السنوات الأخيرة تنظيم ما يزيد عن 60 دورة تدريبيّة في مختلف المجالات بالتشارك مع جميع الأطراف المتداخلة في منظومة مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب إضافة إلى المشاركة في عدد هام من الجلسات التعريفيّة.

2. نتائج تنفيذ توصيات التقييم الوطني للمخاطر وخطة عمل مجموعة العمل المالي

بالإضافة الى تنفيذ توصيات التقييم الوطني للمخاطر، قامت الجمهورية التونسية بإنجاز خطة العمل التي تمّ اعتمادها سنة 2017 وفقاً لإجراءات فريق مراجعة التعاون الدولي التابع لمجموعة العمل المالي بهدف معالجة أوجه القصور الواردة في التقييم المتبادل للجمهورية التونسية.

وقد مكنت الإجراءات التي تمّ اتخاذها من تحسين الترقيم المسند للمنظومة الوطنية[2]، حيث تحصلت الجمهورية التونسية على إثر الاجتماع العام الثلاثين لمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط و شمال إفريقيا المنعقد في نوفمبر 2019 على درجة ملتزم في 10 توصيات وملتزم إلى حدّ كبير في 26 توصية وملتزم جزئيّا في 4 توصيات، بما يعني الحصول على درجة "ملتزم" و"ملتزم إلى حدّ كبير" في 36 توصية من مجموع الأربعين. ويمكن تلخيص درجات الالتزام الفني بعد إعادة التقييم في الجدول التالي:

إعادة تقييم درجات الالتزام الفني

التوصية 1	التوصية 2	التوصية 3	التوصية 4	التوصية 5	التوصية 6	التوصية 7	التوصية 8	التوصية 9	التوصية 10
ملتزم إلى حد كبير	ملتزم جزئيا	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير
التوصية 11	**التوصية 12**	**التوصية 13**	**التوصية 14**	**التوصية 15**	**التوصية 16**	**التوصية 17**	**التوصية 18**	**التوصية 19**	**التوصية 20**
ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم
التوصية 21	**التوصية 22**	**التوصية 23**	**التوصية 24**	**التوصية 25**	**التوصية 26**	**التوصية 27**	**التوصية 28**	**التوصية 29**	**التوصية 30**
ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم جزئيا	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم
التوصية 31	**التوصية 32**	**التوصية 33**	**التوصية 34**	**التوصية 35**	**التوصية 36**	**التوصية 37**	**التوصية 38**	**التوصية 39**	**التوصية 40**
ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم جزئيا	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم جزئيا	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير

فيما يخص الفعالية، وعلى اثر تنفيذ خطة العمل المذكورة، اعتبرت المجموعة المشتركة لإفريقيا و الشرق الاوسط التابعة لفريق مراجعة التعاون الدولي للفاتف، أنّ الجمهورية التونسية قد عالجت أوجه القصور المتعلقة بالنتائج المباشرة المعنيّة بشكل أساسي واعتمد الاجتماع العام للفاتف في أكتوبر 2019 نتائج التقرير النهائي الذي أعدّته المجموعة المشتركة على إثر الزيارة الميدانيّة التي أجرتها إلى تونس في سبتمبر 2019. وعليه اتخذ قرار خروج الجمهورية التونسية من إجراء المتابعة نظرا للنتائج الإيجابيّة والملموسة التي حققتها في تحسين فعاليّة منظومة غسل الاموال و تمويل الإرهاب.

---

[2] عملا بالإجراءات التي تنظّم عملية المتابعة للجولة الثانية، قدمت الجمهورية التونسية ستة تقارير متابعة معززة ثلاثة منها - متعلقة بطلب إعادة تقييم درجات الالتزام الفني لاثنين وعشرين توصية ، يتم نشر هذه التقارير على الموقع الرسمي لمجموعة العمل المالي FATF : www.fatf-gafi.org و على الموقع الرسمي لمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا MENAFATF : www.menafatf.org وعلى الموقع الرسمي للجنة التونسية للتحاليل المالية : www.ctaf.gov.tn

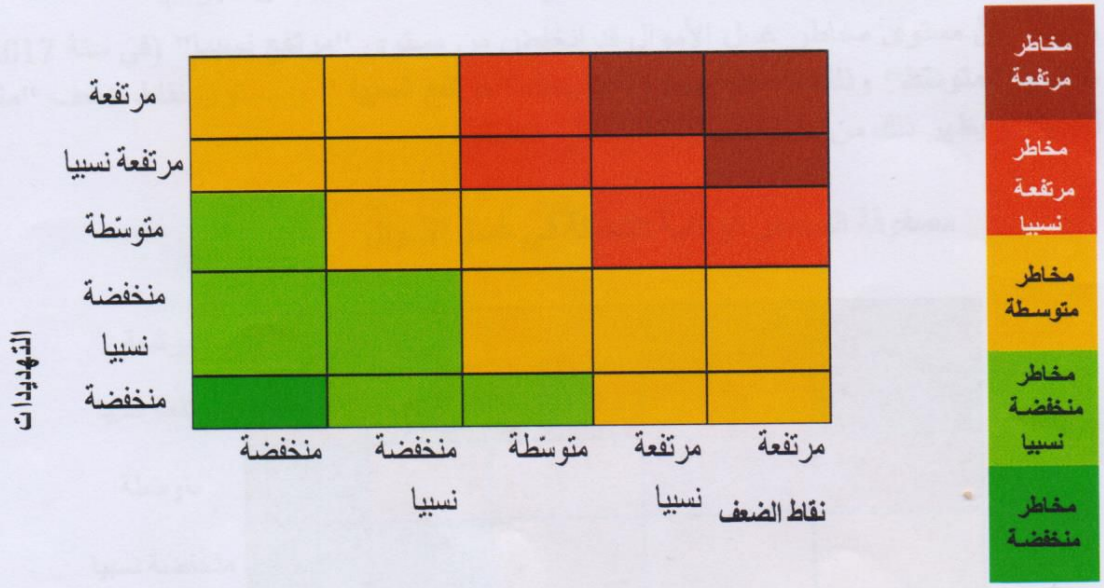
3. المنهجية المعتمدة في تحيين التقييم الوطني للمخاطر

تمّ الاستناد الى أداة البنك الدولي في تحيين تقييم مخاطر غسل الاموال المرتبطة بالقطاع المالي كالبنوك والوسطاء لدى البورصة ومؤسسات التامين وقطاع التمويل الصغير، وكذلك المهن غير المالية المحددة مثل الخبراء المحاسبين، عدول الاشهاد، المحاسبين، المستشارين الجبائيين، الوكلاء العقاريين، تجار المصوغ والمعادن النفيسة واندية القمار بالإضافة الى عدة مجالات أخرى.

تجمع أداة البنك الدولي بين المنهج الكمي والنوعي لتحيين مستوى التهديدات المحتملة وتحديد نقاط الضعف بالاعتماد على مقاربة ثلاثية الابعاد:

- **المقاربة التجريبية:** قامت هذه المقاربة على اعداد التحليل الاستراتيجي للتصاريح بالشبهة التي احالتها اللجنة التونسية للتحاليل المالية على انظار النيابة العمومية في الفترة المتراوحة بين 2017 و2021 قصد التوصل الى تحديد اهم المخاطر التي تهدد المنظومة الوطنية في مجال غسل الاموال وتمويل الارهاب.
- **المقاربة الاستبيانية:** تهدف الى اشراك القطاع الخاص (المهن المالية وغير المالية المحددة) والعام (جهات انفاذ القانون ووزارة العدل والسلط الرقابية) باعتماد نتائج الاجوبة على الاستبيانات التي تم ارسالها الى الجهات المعنية.
- **المقاربة الأكاديمية:** تهدف إلى الاستفادة من كافة الدراسات والتقارير التي تم انجازها في مجال الجرائم المالية على المستوى الوطني (سواء من قبل الجهات الرسمية او من قبل ممثلي المجتمع المدني) او الدولي (البنك الدولي، المنظمة العالمية للشفافية ...) في الفترة 2017-2021.

وتم بالتوازي وضع مصفوفة للمخاطر وفقا للآلية المعتمدة من قبل البنك الدولي في تقييم المخاطر الخاصة بكافة الخاضعين لمنظومة غسل الاموال وتمويل الارهاب. وتتكون هذه المصفوفة من محورين: الاول يُعنى بمستوى التهديدات والثاني بنقاط الضعف التي تم تحديدها في القطاعات ذات الصلة، مما مكن من تصنيف النتائج وفقا لخمس مستويات من المخاطر:



وتجدر الاشارة إلى أنّه قد تم الاستعانة بمساعدات فنية مستقلة تعتمد منهجية مختلفة عن أداة البنك الدولى قصد تحيين تقييم مخاطر بعض المجالات الأخرى، على غرار قطاع المنظمات غير الهادفة للربح والأصول الافتراضية وتقييم مخاطر جريمتي الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين.

علما وأنه وفيما يتعلق بمخاطر تمويل الإرهاب، فقد تولت اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب، انجاز دراسة منفصلة لمخاطر الإرهاب وتمويله على المستوى الوطني. ويتناول هذا التقرير تحليل مخاطر تمويل الإرهاب في علاقة ببعض القطاعات على غرار المنظمات غير الهادفة للربح.

4. مخرجات تحيين التقييم الوطني للمخاطر

بخصوص التهديدات الرئيسية للقطاع المالي والمهن غير المالية المحددة، انتهى التقرير الى ضبط فئة محددة:

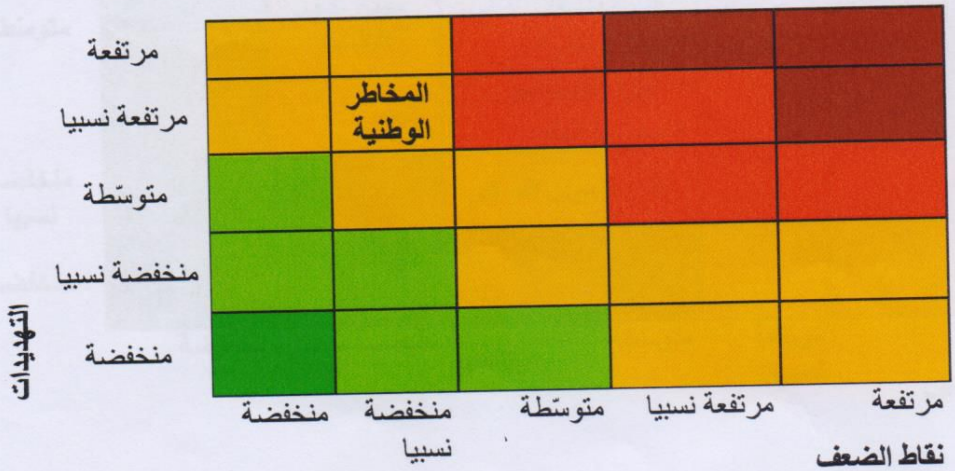
- **من الجرائم الاصلية لغسل الأموال وتمويل الارهاب**، كالفساد والتحيّل والتهريب الديواني، مع تنامي الجرائم السيبرانية وجريمتي الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين.
- **من الأدوات والمحاضن التقليدية والمستحدثة لغسل الأموال** كالنقد والأصول الافتراضية وشركات الاستشارة والخدمات وشركات البعث العقاري إضافة الى شركات ومنظمي أنشطة الرَهانات على الأنترنت ومعاملات الدفع الالكترونية.

في المقابل وعلى الرغم من الإجراءات التي تمّ اتخاذها والتي ساهمت في التخفيض من مستوى التهديدات ونقاط الضعف المرتبطة بجميع القطاعات، تمّ تحديد بعض نقاط الضعف المتبقية شملت مسائل مرتبطة أساسا بالفعالية فيما يلي عناصرها:

- البيانات الإحصائية لجهات انفاذ القانون وللهياكل التعديلية.
- فعاليّة الإجراءات والممارسات الخاصة بالرقابة على المهن والاعمال غير المالية.
- مستوى نشاط الإبلاغ (التصاريح بالشبهة) لدى الخاضعين من المهن غير المالية المحددة.
- القدرات التحليلية لدى جهات انفاذ القانون في الجوانب المتصلة ببعض الجرائم.

وعليه، فإنّ مستوى مخاطر غسل الأموال قد انخفض من مستوى **"مرتفع نسبيا"** (في سنة 2017) إلى مستوى **"متوسّط"** وذلك باعتبار مستوى تهديدات **"مرتفع نسبيا "** و مستوى نقاط ضعف **"منخفض نسبيا"** و يظهر ذلك من خلال مصفوفة المخاطر التالية:

مصفوفة المخاطر الوطنية الشاملة في غسل الأموال

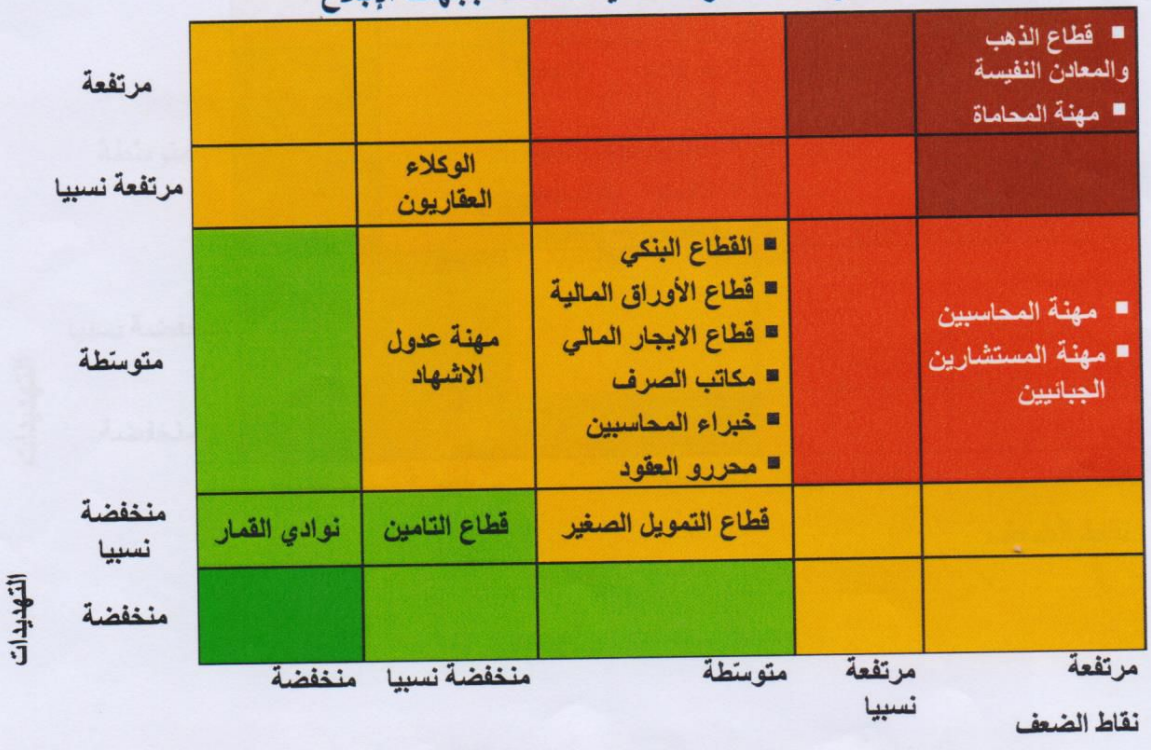


هذا وتقدّم الجداول التالية نظرة موجزة عن تغير مستوى المخاطر الذي خلُص إليه هذا التقرير في مختلف القطاعات:

تحيين المخاطر القطاعية المتّصلة بجهات الإبلاغ

القطاعات	مستوى المخاطر لسنة 2017	مستوى المخاطر لسنة 2021
البنوك	مرتفع نسبيا	متوسط
قطاع التامين	متوسط	منخفض نسبيا
قطاع الأوراق المالية	مرتفع نسبيا	متوسط
قطاع الايجار المالي	....	متوسط
قطاع التمويل الصغير	متوسط	متوسط
مكاتب الصرف	....	متوسط
مهنة الوكيل العقاري	مرتفع	متوسط
تجار المصوغ	مرتفع	مرتفع
نوادي القمار	....	منخفض نسبيا
محرّرو العقود بالديوان الوطني للملكية العقارية	....	متوسط
مهنة عدول الإشهاد	....	متوسط
مهنة خبراء المحاسبة	متوسط	متوسط
مهنة المحاماة	مرتفع نسبيا	مرتفع
مهنة المحاسبة	....	مرتفع نسبيا
مهنة الاستشارة الجبائية	....	مرتفع نسبيا

مصفوفة المخاطر القطاعية المتصلة بجهات الإبلاغ



تحيين المخاطر المتّصلة بالأدوات والمحاضن التقليدية والمستحدثة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب

الأدوات والمحاضن	مستوى المخاطر لسنة 2017	مستوى المخاطر لسنة 2021
ألعاب الحظ والمال والرهانات	....	مرتفع
شركات البعث العقاري	....	مرتفع نسبيا
شركات الخدمات	....	مرتفع نسبيا
معاملات الدفع الالكترونية	متوسط	مرتفع نسبيا
الأصول الافتراضية	....	متوسط
النقد	متوسط	متوسط
شركات التجارة الدولية	مرتفع	متوسط
المنظمات غير الهادفة للربح	مرتفع	متوسط فمنخفض

مصفوفة المخاطر المتّصلة بالأدوات والمحاضن التقليدية والمستحدثة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب

التهديدات \ نقاط الضعف	مرتفعة	مرتفعة نسبيا	متوسّطة	منخفضة نسبيا	منخفضة
مرتفعة	ألعاب الحظ والرهانات				
مرتفعة نسبيا		■ الجرائم السبرانية ■ معاملات الدفع الالكترونية		النقد	
متوسّطة		شركات الخدمات شركات البعث العقاري	■ شركات التجارة الدولية ■ الأصول الافتراضية ■ الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين		
منخفضة نسبيا				المنظمات غير الهادفة للربح	
منخفضة					