



BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
AGENCIJA ZA BANKARSTVO
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

SMJERNICE
za otklanjanje negativnih posljedica
prekomjerne primjene zahtjeva sprečavanja
pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti

Sarajevo, februar/veljača 2025. godine

Na osnovu člana 5. stav (1) tačka h) i 23. stav (1) tačka d) Zakona o Agenciji za bankarstvo Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 75/17), člana 47. Odluke o upravljanju rizikom od pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti ("Službene novine Federacije BiH", broj 10/24) i člana 16. stav (1) tačka k) Statuta Agencije za bankarstvo Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 03/18), direktor Agencije za bankarstvo Federacije Bosne i Hercegovine donosi

**SMJERNICE
ZA OTKLANJANJE NEGATIVNIH POSLJEDICA PREKOMJERNE
PRIMJENE ZAHTJEVA SPREČAVANJA PRANJA NOVCA I
FINANSIRANJA TERORISTIČKIH AKTIVNOSTI**

1. Uvod

- 1.1. Mjere koje banke poduzimaju u postupku provođenja propisa kojima se uređuje segment sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti (u daljem tekstu: SPNiFTA) u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: FBiH) treba da budu srazmjerne, adekvatne i proporcionalne riziku kojem su banke izložene ili bi mogle da budu izložene u poslovanju s klijentima.
- 1.2. Aktivnosti Agencije za bankarstvo Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Agencija) su usmjerene na podršku ispravne primjene propisa kojima se uređuje segment SPNiFTA, uključujući donošenje smjernica u vezi provođenja mjera prilikom obavljanja gotovinskih transakcija. Osnovni cilj aktivnosti Agencije, u kontekstu ovih smjernica, je da banke u skladu sa pristupom zasnovanim na riziku (engl. risk based approach – RBA, u daljem tekstu RBA pristup), uključujući i mjere usmjerene na zaštitu korisnika finansijskih usluga, fizičkim licima prilikom uplata gotovog novca omoguće pristup bankarskim uslugama, te da mjere koje banke poduzimaju u postupku provjere gotovinskih transakcija budu adekvatne, srazmjerne i potrebne za ispunjenje propisanih zahtjeva.
- 1.3. Analizom stanja je utvrđeno da primjena RBA pristupa nije na zadovoljavajućem nivou, zbog neadekvatnih mjera smanjenja i/ili izbjegavanja rizika, dok je finansijska isključenost i dalje prisutna u bankarskom sektoru FBiH, što je u suprotnosti sa regulatornim okvirom i osnovnom filozofijom ovog pristupa. Također, saznanja Agencije o ovim neželjenim posljedicama ukazuju da pogrešna primjena standarda SPNiFTA ima uticaja na unapređenje i održavanje ovih pojava, pri čemu fizička lica nemaju ili imaju ograničen pristup bankarskim uslugama.

2. Smanjenje i izbjegavanje rizika

- 2.1. Prepoznata je pojava da pojedine banke u cilju smanjenja i/ili izbjegavanja rizika prekidaju ili ograničavaju poslovne odnose sa određenim klijentima ili kategorijama klijenata, odnosno odbijaju realizaciju transakcije i odbijaju uplatu gotovine, umjesto da upravljaju rizikom u skladu sa RBA pristupom. Smanjenje i/ili izbjegavanje rizika na ovaj način doprinijelo je da fizička lica imaju ograničen pristup bankarskim uslugama.
- 2.2. Onemogućavanje klijentu da pristupi finansijskim uslugama, može imati za posljedicu smanjenje i/ili izbjegavanje rizika, ali takve mjere su u suprotnosti sa pravilnom primjenom RBA pristupa koju promoviše regulatorni okvir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH),

a koja je ključna za efektivnu implementaciju međunarodnih standarda SPNiFTA. Također, takve mjere ne doprinose smanjenju broja transakcija koje se odvijaju izvan regulisanog finansijskog sistema.

- 2.3. Smanjenje i/ili izbjegavanje rizika kroz onemogućavanje pristupa finansijskim uslugama može rezultirati da se fizička lica suočavaju sa odloženim transakcijama i transakcijama sa većim troškovima, a neke finansijske transakcije će se vjerovatno odvijati izvan regulisanog finansijskog sistema što predstavlja dodatni rizik.
- 2.4. Primjena neadekvatnih mjera za smanjenje i/ili izbjegavanje rizika su posljedica niza faktora, koji se razlikuju po važnosti u zavisnosti od konkretnog slučaja, među kojima se ističu sljedeći:
 - a) pitanje profitabilnosti koje u nekim situacijama dovodi do prekida pružanja usluge, dok u drugim situacijama utiče na prekomjernu provedbu dodatnih mjera, uključujući i mjere koje nisu povezane sa SPNiFTA;
 - b) nepravilna implementacija zahtjeva za SPNiFTA i neprimjenjivanje RBA pristupa i
 - c) smanjeni apetit za rizik uslijed zabrinutosti za reputaciju.
- 2.5. Aktivnosti banaka i prigovori koje klijenti imaju na rad banaka upućuje na zaključak da standardi SPNiFTA nisu glavni uzrok neadekvatnih mjera smanjenja i/ili izbjegavanja rizika, ali mogu biti povezani faktor, a unaprijeđenje mjera SPNiFTA s fokusom na pravilnu implementaciju RBA pristupa, treba biti dio rješenja.

3. *Finansijsko isključenje*

- 3.1. Agencija je u potpunosti posvećena podršci i promovisanju finansijske inkluzije. Finansijska isključenost je složen problem sa nizom razloga zašto određena fizička lica ne mogu pristupiti ili ne koriste regulisane finansijske usluge. Zahtjev da se implementira RBA kroz primjenu načela proporcionalnosti bitan je dio propisa koje je Agencija usvojila. Propisi i standardi SPNiFTA utvrđen su kako bi banke bolje rasporedile resurse za ublažavanje rizika i na taj način minimalizirale finansijsku isključenost.
- 3.2. Pogrešna primjena propisa i standarda SPNiFTA, a posebno neprimjenjivanje principa proporcionalnosti koja je osnova RBA pristupa, može prouzrokovati ili pogoršati finansijsku isključenost i dovesti do zadržavanja ili čak povećanja neregulisanih finansijskih transakcija izvan finansijskog sistema FBiH, odnosno BiH. Zahtjevi zasnovani na pravilima, limitima transakcija, jedinstvenim za sve klijente povećavaju prepreke za finansijsku inkluziju jer banke nisu voljne da preuzmu ili ublaže rizike pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti (u daljem tekstu: PNiFTA) poduzimanjem adekvatnih mjera identifikacije i praćenja prilagođenih svakom pojedinačnom klijentu.
- 3.3. Dva su glavna faktora koji doprinose finansijskoj isključenosti:
 - a) pitanja implementacije mjera na nivou zemlje ili privatnog sektora, što dovodi do pogrešne primjene standarda SPNiFTA, a posebno do propuštanja primjene proporcionalnosti koja je centralna za RBA pristup. Na primjer, mjere zasnovane na riziku u okviru standarda (kao što su izuzeci i pojednostavljenja) banke nedovoljno koriste za proširenje finansijske uključenosti i
 - b) prisutno je shvatanje da su pojednostavljene mjere identifikacije i praćenja opcione u situacijama niskog rizika, te banke prekomjerno primjenjuju sljedeće mjere:
 - pojačane mjere identifikacije i praćenja i u slučajevima niskog nivoa rizika i

- odbijaju izvršenje transakcija uplata gotovine od strane fizičkih lica i u slučajevima kada se radi o transakcijama niskog rizika i kada ne postoji sumnja na PNIFTA.

3.4. Unutar svake od kategorija navedenih u tački 3.2. i 3.3. ovih smjernica nalaze se različita dodatna ograničenja, opterećenja i zahtjevi koji onemogućavaju fizičkim licima finansijsku inkluziju.

4. Zaključak

Analiza aktivnosti banaka kod implementacije RBA pristupa ukazuje na to da značajan broj banaka još uvijek ne provodi adekvatne procjene rizika transakcija uplata u gotovom novcu, u skladu sa RBA pristupom. Banke na osnovu uspostavljenih neadekvatnih tumačenja, istih pravila za sve klijente i praćenjem fokusiranim na uspostavljene limite transakcija, primjenjuju iste mjere za sve klijente propuštajući da koriste proporcionalnost koja je centralna za RBA pristup, dok manji broj banaka provodi pristup i praćenje zasnovano na riziku.

U značajnom broju slučajeva, mjere koje su banke poduzele u postupku identifikacije i praćenja klijenata nisu bile proporcionalne ili fokusirane, čime su uticale na legitimne aktivnosti fizičkih lica.

Neadekvatno postupanje kod gotovinskih transakcija fizičkih lica u kontekstu implementacije standarda SPNiFTA u određenim slučajevima je povezano sa neadekvatnom implementacijom RBA pristupa.

Kao odgovor na pojavu da prekomjerna primjena mjera SPNiFTA ima negativan efekt na legitimne aktivnosti fizičkih lica, BiH je početkom 2024. godine u postupku usklađivanja regulatornog okvira sa standardima SPNiFTA unaprijedila RBA pristup, s ciljem zaštite klijenta od pretjerane primjene zahtjeva SPNiFTA, istovremeno osiguravajući da fokusirane mjere zasnovane na riziku ne ometaju ili obeshrabruju legitimne aktivnosti klijenata.

Mjere zaštite koje banke provode u postupku obavljanja transakcija i uspostave poslovnih odnosa sa fizičkim licima treba da budu ciljane i u skladu sa pristupom zasnovanim na riziku. Primjena prekomjernih mjera i odbijanje izvršenja transakcija u slučajevima postojanja nižeg nivoa rizika i nepostojanja sumnje na PNIFTA ne mogu biti obrazlagani kao „usaglašenost sa standardima SPNiFTA“, te mogu da dovedu do zadržavanja ili čak povećanja nereguliranih finansijskih transakcija izvan finansijskog sistema FBiH, odnosno BiH.

Adekvatna primjena RBA pristupa je ključni element otklanjanja utvrđenih slabosti, s fokusom na primjenu mjera identifikacije i praćenja prilagođenih svakom pojedinačnom klijentu.

Banke trebaju da u potpunosti implementiraju zaključke koji su doneseni na radno konsultativnim sastancima predstavnika banaka i nadležnih organa s posebnim fokusom na implementaciju zaključaka po pitanju identifikacije izvora sredstava klijenata niskog i srednjeg nivoa rizika prilikom obavljanja transakcija uplata gotovine.

U cilju adekvatne finansijske inkluzije svakog fizičkog lica banke trebaju da osiguraju evidencije prigovora klijenata, unutar kojih klijentima treba da omoguće ostavljanje svojih primjedbi i komentara na mjere kojima su im banke onemogućile ostvarivanje obavljanja usluga uslijed prekomjerne primjene zahtjeva SPNiFTA i neadekvatne primjene RBA pristupa.

5. *Završne odredbe*

5.1. Ove Smjernice stupaju na snagu danom donošenja i objavljuju se na službenoj internet stranici Agencije.

Broj: 01-755-1/25

Sarajevo, 12.02.2025. godine

D I R E K T O R

Jasmin Mahmuzić, s.r.