UKNF | URZĄD KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

2 czerwca 2020 r.

Stanowisko Urzędu KNF dotyczące stosowania kwestionariusza ankietowego przez banki wobec instytucji sektora usług płatniczych

Proces postępującej cyfryzacji oraz digitalizacji usług finansowych jest coraz bardziej widoczny, zwłaszcza w obszarze sektora usług płatniczych. Liberalizacja świadczenia usług finansowych sprzyja tworzeniu innowacyjnych produktów finansowych oraz dostosowywaniu oferty do potrzeb klientów. Stanowi to zarówno szansę dla rozwoju cyfryzacji w obszarze finansów, jak i implikuje liczne zagrożenia związane z bezpieczeństwem obrotu finansowego.

Rozwój sektora usług płatniczych ma istotne znaczenie dla wprowadzania nowych, szybszych, bezpieczniejszych i skuteczniejszych rozwiązań technologicznych. Może też jednak stwarzać ryzyko wykorzystania systemów finansowych do procederu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. W ocenie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) celowe jest więc wspieranie rozwoju rynku nowych technologii oraz blisko z nim związanego sektora usług płatniczych z uwzględnieniem ograniczania ryzyka związanego z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu.

Zarówno Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu (FATF), jak i Komisja Europejska wskazują na znaczne ryzyko wynikające z szeroko pojętych usług płatniczych oraz relacji korespondenckich. Działania inspekcyjne i analityczne prowadzone przez KNF począwszy od 2018 roku do chwili obecnej potwierdzają znaczne ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu w tym sektorze. Ponadto z przeprowadzonej w 2019 r. przez UKNF ankiety wśród banków komercyjnych wynika, że istnieje bardzo duża rozbieżność w zakresie pozyskiwanych przez banki informacji o kliencie będącym instytucją płatniczą i nie istnieją w tym zakresie żadne standardy rynkowe. Zidentyfikowano przypadki, w których bank nie miał wiedzy o fakcie świadczenia przez klienta usług płatniczych. Miało to w szczególności miejsce w przypadkach, gdzie klient świadczy usługi płatnicze jako hybrydowa instytucja płatnicza. Z przeprowadzonej ankiety wynika także, że banki mają nawiązane relacje gospodarcze z instytucjami płatniczymi z całego świata, z krajów o różnym poziome rozwoju systemów AML/CFT.

Wobec powyższego UKNF przygotował kwestionariusz zawierający przykładowy zakres informacji, które banki powinny pozyskać od klienta będącego instytucją sektora usług płatniczych, w celu zwiększenia bezpieczeństwa obsługiwanych transakcji i wypracowania podobnych praktyk przy zawieraniu przez banki relacji z instytucjami płatniczymi. Zapewni to jednolite podejście wobec sektora usług płatniczych oraz kompletność i zgodność pozyskanych informacji z przepisami *ustawy AML*.

Treść pytań zawartych w kwestionariuszu była przedmiotem opinii przedstawicieli Związku Banków Polskich oraz Polskiej Organizacji Niebankowych Instytucji Płatności.

Zasadność opublikowania ww. kwestionariusza została potwierdzona przez Ministerstwo Finansów z uwagi na ryzyka związane z usługami płatniczymi.

Zapisy dyrektywy PSD2[1], której przepisy transponowane zostały do polskiego porządku prawnego za pośrednictwem ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. *o usługach płatniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 659, z późn. zm.),* zwanej dalej: *ustawą o usługach płatniczych*, znacząco rozszerzyły katalog instytucji sektora usług płatniczych oraz zakres możliwych do świadczenia przez te instytucje usług.

W opublikowanym przez Komisję Europejską *Sprawozdaniu dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej* z dnia 26 czerwca 2017 r. wskazała ona, że nowe technologie oraz usługi płatnicze są znacząco narażone na ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Powyższe obszary ryzyka w dalszym ciągu pozostają istotne, czemu wyraz daje ocena poziomów zagrożenia i podatności dla transferu funduszy i usług płatniczych oszacowana ponownie w 2019 r. przez Komisję Europejską.[2]

Także opublikowana przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej na podstawie art. 25 ust. 1 *ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2019 r. poz. 1115 z późn. zm.),* zwanej dalej: *ustawą AML, Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu* z dnia 17 lipca 2019 r. potwierdza, że ryzyko w obszarze sektora usług płatniczych z uwzględnieniem oferowanych przez instytucje tego sektora produktów jest znaczne.

W ocenie UKNF, stały rozwój regulacji z zakresu usług płatniczych nakazuje zwrócić uwagę na fakt, że prowadzenie rachunków dla instytucji płatniczych nie jest zwykłą relacją klient – bank, a wpisuje się wprost w definicję relacji korespondenckich określoną w art. 2 ust. 2 pkt 18 lit. b) *ustawy AML*.

Przez relacje korespondenckie rozumie się relacje między instytucjami kredytowymi, instytucjami finansowymi, w tym relacje, w ramach których są świadczone podobne usługi przez instytucję będącą korespondentem na rzecz instytucji będącej respondentem, oraz relacje, które zostały ustanowione na potrzeby transakcji dotyczących papierów wartościowych lub na potrzeby transferów środków pieniężnych.

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE.

[2] Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, 24.07.2019 r., s. 78-84 i 89-96.

Relacje korespondenckie generują podwyższone ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Ze swojej natury takie relacje tworzą sytuację, w której bank realizuje transakcje klientów innej instytucji finansowej. Oznacza to, że bank świadczy za pośrednictwem swoich rachunków usługi dla osób i podmiotów, których nie zweryfikował, ani o których nie uzyskał bezpośredniej wiedzy. Rachunki prowadzone dla korespondenta mogą stanowić poważne zagrożenie dla banku, ponieważ bank przetwarza duże ilości transakcji dla klientów swoich klientów. W większości przypadków instytucja bankowa nie ma pełnych informacji na temat rzeczywistych stron obsługiwanych transakcji. Stwarza to poważne trudności w dokonaniu analizy i zidentyfikowaniu transakcji podejrzanych.

Zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), która jest jedną z ważniejszych międzyrządowych organizacji mających na celu wypracowywanie i określanie standardów w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy na podstawie, których tworzone jest prawo na świecie (w tym Unii Europejskiej), w ramach swoich rekomendacji wydała wytyczne dotyczące relacji korespondenckich (w tym obejmujących relacje z instytucjami płatniczymi), które wymagają podjęcia odpowiednich działań:

Zgodnie z treścią 13 Rekomendacja FATF - Bankowość korespondencka *jest relacją, wobec której oprócz zwykłych środków badania klienta, w odniesieniu do stosunków transgranicznej bankowości korespondencyjnej i podobnych relacji, instytucje finansowe powinny:*

a. *zebrać wystarczające informacje o instytucji będącej korespondentem, aby w pełni zrozumieć naturę jej działalności oraz określić jej reputację z publicznie dostępnych informacji, a także określić jakość sprawowanego nadzoru, w tym czy instytucja ta była przedmiotem śledztwa w zakresie prania pieniędzy bądź finansowania terroryzmu albo sankcji regulatora;*
b. *ocenić system kontroli korespondenta w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;*
c. *przed nawiązaniem relacji korespondenckiej uzyskać zgodę kadry zarządzającej wyższego szczebla;*
d. *jasno zrozumieć obowiązki poszczególnych instytucji;*
e. *w odniesieniu do kont przejściowych upewnić się, że bank korespondent zweryfikował tożsamość oraz przeprowadził badanie klientów mających bezpośredni dostęp do kont korespondenta, oraz iż jest on w stanie dostarczyć na każde żądanie istotne dane dotyczące identyfikacji tych klientów.*

Ponadto należy uwzględnić podejście oparte na ryzyku oraz treść art. 43 ust. 2 pkt 6 *ustawy* AML określający, że o wyższym ryzyku prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu może świadczyć korzystanie przez klienta z usług lub produktów sprzyjających anonimowości lub utrudniających jego identyfikację, w tym z usługi polegającej na tworzeniu dodatkowych

numerów rachunków w celu ich udostępniania innym podmiotom do identyfikacji płatności lub zleceniodawców tych płatności, a więc usług świadczonych przez instytucje płatnicze. Co istotne, treść ww. przepisu zawiera – poprzez użycie określenia „w szczególności" – katalog otwartych przesłanek mogących świadczyć o wyższym ryzyku prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, a w treści tego przepisu wymienione zostały tylko nieliczne przykłady. Oznacza to, że banki w relacjach z instytucjami płatniczymi, w szczególności prowadzącymi rachunki płatnicze, są bezwzględnie zobowiązane do przeprowadzenia szczegółowej analizy ryzyka, zwłaszcza w kontekście zastosowania wzmożonych środków bezpieczeństwa finansowego. Instytucja obowiązana powinna swojego klienta analizować indywidualnie, a w ocenie ryzyka stosunków gospodarczych uwzględnić wagę wszystkich czynników.

Mając na uwadze bezpieczeństwo obrotu finansowego oraz poprawność realizowania przez podmioty nadzorowane obowiązków wynikających z *ustawy AML*, UKNF podjął działania mające na celu usprawnienie współpracy instytucji sektora bankowego oraz sektora usług płatniczych.

Na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych oraz doświadczeń kontrolnych opracowano projekt kwestionariusza, który powinien zostać wykorzystany przez banki przy pozyskiwaniu i aktualizowaniu danych o kliencie świadczącym usługi płatnicze, a którego treść stanowi Załącznik nr 1 do niniejszego stanowiska. Kwestionariusz wzoruje się na ankiecie grupy Wolfsberg[3], która jest powszechnie obowiązującym standardem na rynku międzybankowym, przy nawiązywaniu relacji korespondenckich pomiędzy bankami. Zakres zawartych w nim pytań nie jest obligatoryjny, jednakże istotne jest umożliwienie instytucjom sektora bankowego uzyskanie informacji o kliencie będącym przedstawicielem instytucji sektora płatniczego. Jego wdrożenie ułatwi wypełnienie obowiązków *ustawy AML,* w tym przede wszystkim rozpoznania ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanego z danymi stosunkami gospodarczymi, a następnie zastosowania adekwatnych środków bezpieczeństwa finansowego celem jego ograniczenia. Ponadto wprowadzenie uniwersalnego podejścia w tym zakresie może usprawnić proces uruchamiania przez instytucje sektora usług płatniczych rachunków bankowych. Raz przygotowane przez instytucję płatniczą informacje będą mogły być wykorzystane do nawiązywania i podtrzymania relacji w różnych bankach, bez konieczności dopasowywania zakresu danych i informacji w każdej relacji z bankiem z osobna.

Dobrą praktyką w tym zakresie jest aktualizowanie wiedzy o innej instytucji finansowej nie rzadziej niż raz w roku oraz uzyskanie akceptacji kadry kierowniczej wyższego szczebla na nawiązanie lub kontynuację stosunków gospodarczych z instytucjami sektora usług

[3] Wolfsberg Group - pozarządowe stowarzyszenie trzynastu globalnych banków.

płatniczych. Przy nawiązywaniu lub kontynuowaniu tego typu stosunków gospodarczych, wskazane jest co najmniej uzyskanie opinii komórki odpowiedzialnej za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Przedstawione stanowisko oraz kwestionariusz wskazuje na zakres informacji, które banki powinny pozyskać przy nawiązywaniu relacji z instytucjami sektora usług płatniczych oraz przy okresowej aktualizacji danych. Mając na względzie podejście oparte na ryzyku, treść poszczególnych pytań oraz stopień ich wnikliwości może być modyfikowany zgodnie z przyjętą przez bank polityką i charakterem prowadzonej działalności przez instytucję płatniczą.

Przypominamy również o ciążącym, na podstawie art. 4 ust. 8 *ustawy o usługach płatniczych,* obowiązku informowania Komisji Nadzoru Finansowego o każdym przypadku odmowy klientowi będącemu dostawcą usług płatniczych dostępu do usług oferowanych przez bank, wraz ze wskazaniem przyczyn takiej odmowy.

Załącznik nr 1 - Przykład Kwestionariusza do wykorzystania na potrzeby relacji z instytucjami sektora płatniczego.