

Ρυθμίσεις της Τράπεζας της Ελλάδος περί εσωτερικού ελέγχου, διαχείρισης κινδύνων και κανονιστικής συμμόρφωσης των πιστωτικών και χρηματοδοτικών ιδρυμάτων

ΤΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟΥ

Διευθυντή, Διεύθυνση Εποπτείας Πιστωτικού Συστήματος, Τράπεζα της Ελλάδος

Εισαγωγή

Αξιοποιώντας την ευκαιρία να προλογίσω το ειδικό αφιέρωμα της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών (ΕΕΤ) στις πρόσφατες ρυθμίσεις της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) για τα Συστήματα Εσωτερικού Ελέγχου (ΣΕΕ) των πιστωτικών ιδρυμάτων, θα ήθελα καταρχήν να υπογραμμίσω ότι το αφιέρωμα αυτό δεν αποτελεί απλώς μια ακόμη καταγραφή ρυθμίσεων για τη διευκόλυνση των στελεχών των τραπεζών και των χρηματοδοτικών ιδρυμάτων.

Αντίθετα, αποτελεί συνεπή συνέχεια ενός δημιουργικού διαλόγου που αναπτύχθηκε από το τέλος Οκτωβρίου του 2005, όταν και τέθηκε υπόψη των στελεχών του συνόλου των πιστωτικών ιδρυμάτων και της ΕΕΤ το πρώτο σχέδιο της σχετικής Πράξης Διοικητή (2577/2006). Εάν θα έπρεπε να υπογραμμίσω ένα θέμα ως προς τη στάση των τραπεζών, είναι ότι στη συντριπτική τους πλειοψηφία τα στελέχη τους δεν αξιολόγησαν τις νέες ρυθμίσεις στη βάση πιθανής απόκλισης από τις υφιστάμενες εσωτερικές οργανωτικές δομές των τραπεζών ή στη βάση της τυχόν επίπτωσης επί των αρμοδιοτήτων και του ρόλου τους, αλλά με κύριο κριτήριο τη διαπιστωθείσα ανάγκη για ταχύτερη, συνεκτική και πιο αποτελεσματική προσαρμογή προς τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές με βάση και την εμπειρία τους.

Η προσέγγιση αυτή αντανακλά το εξαιρετικά σύνθετο περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν τα πιστωτικά ιδρύματα, τα οποία δεν περιορίζονται πλέον στις παραδοσιακές εργασίες της αποδοχής καταθέσεων και χορήγησης δανείων, αλλά και την πίεση της αγοράς που προκύπτει από τη διαρκώς αυξανόμενη διεθνή παρουσία τους. Αντανακλά επίσης, τη διαπίστωση του Διοικητή της ΤτΕ, κατά την παρουσίαση των ρυθμίσεων, ότι η επάρκεια και η αποτελεσμα-

τικότητα μηχανισμών που αντιστοιχούν στη στρατηγική του κάθε πιστωτικού ιδρύματος περιορίζουν και, ίσως, κατά το μέτρο του δυνατού σε ένα δυναμικά εξελισσόμενο χρηματοπιστωτικό σύστημα, εγκαίρως αποτρέπουν, τους κινδύνους που είναι αναπόφευκτα συνυφασμένοι με την τραπεζική διαμεσολαβητική δραστηριότητα.

Μεθοδολογία

Ως προς τη μεθοδολογική προσέγγιση των ρυθμίσεων από την Τράπεζα της Ελλάδος επιδιώχθηκε η τήρηση κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ του καθορισμού γενικών αρχών που θα εξειδικεύονται από τις ίδιες τις τράπεζες και της ανάγκης καθορισμού εξειδικευμένων ρυθμίσεων που προσδιορίστηκαν και από την εμπειρία, δεδομένου ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι μηχανισμοί διαχείρισης των κινδύνων δεν είναι αντίστοιχοι με τους αναλαμβανόμενους κινδύνους. Ο συσχετισμός αυτός επηρεάζεται και από την ένταση του ανταγωνισμού λόγω της ταχύτατης πιστωτικής επέκτασης σε ένα οικονομικό περιβάλλον όπου οι διοικητικοί περιορισμοί του παρελθόντος δεν έχουν πλέον θέση. Οι εν λόγω παράγοντες, η ανάγκη συμβολής των ιδίων των τραπεζών στην έγκαιρη διαμόρφωση των βέλτιστων πρακτικών, καθώς και η ανάγκη διασφάλισης ελάχιστου επιπέδου προσαρμογής για την επίτευξη ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των τραπεζών προσδιόρισε και το εύρος της εξειδίκευσης των ρυθμίσεων.

Επιπλέον, η συζήτηση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και ευρύτερα, για τον περιορισμό του διοικητικού κόστους των εποπτικών παρεμβάσεων είναι πλέον βασικό κριτήριο των αποφάσεων της ΤτΕ. Έτσι ο παράγοντας αυτός συνεκτιμήθηκε με το επίπεδο και την πολυπλοκότητα των δραστηριοτήτων και των κινδύνων που κάθε πιστωτικό ίδρυμα αναλαμβάνει και των ενδεχόμενων επιπτώσεών τους, ώστε αφενός να μην προκαλούνται δυσανάλογες επιβαρύνσεις στα πιστωτικά ιδρύματα (και έμμεσα στους καταναλωτές από υπερβολικές διοικητικές ρυθμίσεις) αλλά και, αφετέρου, να διορθωθούν οι οριακές ή και οι σημαντικές, σε ορισμένες περιοχές, ελλείψεις σε επίπεδο ρυθμίσεων και ιδίως στην εφαρμογή τους. Στο πλαίσιο αυτό η εκτίμηση του Διεθνούς Νομοματικού Ταμείου (ΔΝΤ) (πρόγραμμα Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος - FSAP) για άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας από την ΤτΕ αλλά και γενικότερα ότι ο τραπεζικός τομέας και η εποπτική αρχή ανταποκρίνονται προς τις νέες προκλήσεις, κατέστησε πιο ευχερή τη λήψη μέτρων σε ορισμένους τομείς όπου διαπιστώθηκε σημαντική αλλά όχι και πλήρης συμμόρφωση προς τα διεθνώς αποδεκτά κριτήρια της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία.

Στόχοι

Η ΠΔ/ΤΕ 2577/2006, όπως και όλα τα αντίστοιχα μέτρα, αποσκοπεί στη διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας, της διαφάνειας των συναλλαγών και της ενίσχυσης του ανταγωνισμού που αποτελούν καταστατική και θεσμική ευθύνη της ΤτΕ. Η ευθύνη αυτή που έχει ανατεθεί στην ΤτΕ από την πολιτεία αφορά όχι μόνο το σημαντικό θέμα των σχέσεων των τραπεζών ή των λοιπών χρηματοδοτικών οργανισμών με τους δανειολήπτες, που συχνά ευρίσκονται στη δημοσιότητα, αλλά το ευρύτερο πλαίσιο των ρυθμίσεων στο χρηματοπιστωτικό τομέα, που καλύπτει τόσο θέματα μακροπροληπτικής «παρακολούθησης» (macroprudential surveillance) όσο και μικροπροληπτικής εποπτείας (microprudential supervision). Η ολοκληρωμένη αυτή προσέγγιση αποβλέπει στη διασφάλιση των καταθετών από τυχόν μη συνετή διαχείριση των κεφαλαίων τους.

Αποτελεί, κατά συνέπεια, ανάγκη οι προληπτικοί μηχανισμοί των πιστωτικών ιδρυμάτων να είναι σε θέση να καλύπτουν με συνέπεια και συνεκτικότητα τις διάφορες μορφές κινδύνων που αναλαμβάνουν οι εποπτευόμενοι από την ΤτΕ οργανισμοί, όπως τους οικονομικής φύσεως κινδύνους (πιστωτικός, αγοράς, επιτοκίων συγκέντρωσης, χώρας), το λειτουργικό κίνδυνο, τον κίνδυνο συμμόρφωσης (με ιδιαίτερη έμφαση στην αποτροπή χρησιμοποίησης του τραπεζικού συστήματος για ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, στη διαφάνεια των συναλλαγών και στην προστασία των καταναλωτών), το λογιστικό και νομικό κίνδυνο, τον κίνδυνο διακανονισμού κ.λπ.

Ο περιορισμένος χαρακτήρας του εισαγωγικού αυτού σημειώματος δεν επιτρέπει πλήρη ανάλυση όλων των ρυθμίσεων. Γι' αυτό επικεντρώνεται σε ορισμένες από αυτές.

Ειδικότερα:

- Κοινός παρονομαστής των ρυθμίσεων είναι η διασφάλιση της σύνδεσης μεταξύ κινδύνων και κεφαλαίων, ώστε η στρατηγική ανάληψης κινδύνων, οι διαδικασίες και τα συστήματα διαχείρισής τους να είναι πλήρως προσαρμοσμένα στην κεφαλαιακή διάρθρωση και στο πρόγραμμα κεφαλαιακής ανάπτυξης του πιστωτικού ιδρύματος. Στο πλαίσιο αυτό, επιδιώκεται η ουσιαστική αναβάθμιση της λειτουργίας της Διαχείρισης Κινδύνων, όπως απαιτεί η νέα Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την κεφαλαιακή επάρκεια των πιστωτικών ιδρυμάτων και το αντίστοιχο πλαίσιο της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (Βασιλεία II), με την εισαγωγή υποχρέωσης σύστασης από όλα τα πιστωτικά ιδρύματα ανεξάρτητης υπηρεσιακής Μονάδας Διαχείρισης Κινδύνων, καθώς και τη διάκριση της αρμοδιότητας των υπαλλήλων που υποδέχονται τα αιτήματα και αυτών που τα εγκρίνουν ή αξιολογούν τους αντίστοιχους κινδύνους. Η συμμετοχή της λειτουργίας αυτής στη λήψη αποφάσεων ανάληψης κινδύνων αποτελεί κρίσιμη παράμετρο στην αξιολόγηση από την ΤτΕ της επάρκειας του μηχανισμού διαχείρισης κινδύνων.
- Το Διοικητικό Συμβούλιο (Δ.Σ.) οφείλει να διαθέτει, ως σύνολο, επαρκείς γνώσεις και εμπειρία για την κατανόηση τουλάχιστον των σημαντικότερων κινδύνων και δραστηριοτήτων του πιστωτικού ιδρύματος, ώστε να έχει τη δυνατότητα άσκησης εποπτείας επί του συνόλου των λειτουργιών των. Στη δυναμική των εξελίξεων και της πολυπλοκότητας των κινδύνων δεν νοείται αποτελεσματική και ομαλή λειτουργία ενός πιστωτικού ιδρύματος όπου το Δ.Σ. να μην έχει σαφή και πλήρη εικόνα για τους κινδύνους που αναλαμβάνει η τράπεζα. Άλλωστε η έλλειψη επαρκούς, με την ως άνω έννοια, εμπειρίας έχει συμβάλει, σε ορισμένες περιπτώσεις, και στη διαφοροποιημένη ταχύτητα προσαρμογής των πιστωτικών ιδρυμάτων στις εξελιγμένες μεθοδολογίες του πλαισίου της Βασιλείας II.
- Εισάγεται η υποχρέωση υιοθέτησης και εφαρμογής των αρχών εσωτερικού ελέγχου, διαχείρισης κινδύνων και κανονιστικής συμμόρφωσης σε επίπεδο ομίλου πιστωτικών ιδρυμάτων. Οι σχετικές ρυθμίσεις αντανakλούν την έμφαση που αποδίδεται πλέον στη διαχείριση των πάσης φύσεως κινδύνων σε επίπεδο ομίλου τόσο από τα ίδια τα πιστωτικά ιδρύματα όσο και από το νέο πλαίσιο της Βασιλείας II. Και αυτό χωρίς να περιορίζεται η ευθύνη της κάθε νομικής οντότητας που αποτελεί ακόμη τη μόνη αναγνωρισμένη από τη νομοθεσία νομική προσωπικότητα με αντίστοιχες υποχρεώσεις. Η διάσταση αυτή αποτελεί κρίσιμο θέμα συζήτησης μεταξύ της χώρας έδρας του πιστωτικού ιδρύματος και της χώρας υποδοχής (υποκαταστήματα και θυγατρικές).

- Η προστασία της φήμης και της αξιοπιστίας των ίδιων των τραπεζών και των διοικήσεών τους, που αποτελεί το κύριο μακροπρόθεσμο χαρακτήρα περιουσιακό τους στοιχείο, αλλά και, ιδίως, η διασφάλιση της εμπιστοσύνης του κοινού απέναντι στο σύνολο του τραπεζικού και του ευρύτερου χρηματοπιστωτικού συστήματος, αποτελούν παράγοντες που δεν πρέπει να θυσιάζονται στη βάση βραχυπρόθεσμου οφέλους ή από χρήση πρακτικών που απέχουν από τις βέλτιστες διεθνείς.

Έτσι,

(i) η νέα Πράξη θεσμοθέτησε και εξειδίκευσε τη λειτουργία της Κανονιστικής Συμμόρφωσης με αναφορές στη μείωση ή και έγκαιρη πρόληψη πρακτικών που οδηγούν στην αύξηση του λειτουργικού κινδύνου όχι μόνο από θέματα που αφορούν την παρακολούθηση τήρησης των υποχρεώσεων που προκύπτουν από το θεσμικό πλαίσιο, τους κώδικες συμπεριφοράς ή το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, όπου έγιναν σημαντικές διορθωτικές ρυθμίσεις, αλλά και από θέματα που άπτονται της προστασίας των συναλλασσομένων με τις τράπεζες, κ.λπ.

(ii) στις περιπτώσεις ανάθεσης δραστηριοτήτων σε τρίτους καθορίζεται η ρητή υποχρέωση του παρόχου υπηρεσιών ότι θα τηρεί τους κατάλληλους κανόνες συμπεριφοράς και κώδικες δεοντολογίας κατά την εκτέλεση της ανατεθείσας σε αυτόν δραστηριότητας, ώστε να αντιμετωπισθούν ενδεχόμενα προβλήματα συμπεριφοράς από επιχειρήσεις στις οποίες ανατίθενται π.χ. καθήκοντα είσπραξης καθυστερημένων οφειλών, καθώς η ευθύνη ανήκει στα πιστωτικά ιδρύματα, τα οποία υπόκεινται και σε κυρώσεις.

Για την αποφυγή περιπτώσεων σύγκρουσης καθηκόντων, η Τράπεζα της Ελλάδος κρίνει σκόπιμο τα πιστωτικά ιδρύματα να υιοθετούν τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές και αρχές της εταιρικής διακυβέρνησης, οι οποίες στηρίζουν σημαντικά την άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας. Στον τομέα αυτόν εμπίπτουν οι διατάξεις που αφορούν διαχωρισμό των εκτελεστικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων των μελών του Δ.Σ., περιλαμβανομένης και της σύστασης διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου από τις εκτελεστικές αρμοδιότητες του Διευθύνοντος Συμβούλου. Θεωρώ σημαντικό ότι κατά τη διάρκεια των συζητήσεων αναλύθηκε και διευκρινίστηκε επαρκώς η διάκριση των ρυθμίσεων περί Εταιρικής Διακυβέρνησης που εμπίπτουν στο πεδίο, από τις οποίες μόνο ορισμένες έχουν χαρακτήρα σύστασης (όπως η αναφερόμενη στην προηγούμενη παράγραφο) και της υποχρέωσης ύπαρξης αποτελεσματικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου (συμπεριλαμβανομένης και της Διαχείρισης Κινδύνων και Κανονιστικής Συμμόρφωσης) που αποτελεί και την κρίσιμη προϋπόθεση για την παροχή άδειας σε πιστωτικά και χρηματοδοτικά ιδρύματα και τη στη συνέχεια ομαλή λειτουργία τους.

- Η μέχρι σήμερα εμπειρία από την άσκηση της εποπτικής αρμοδιότητας σε εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο επέβαλε την ενίσχυση του ρόλου των τακτικών ορκωτών ελεγκτών, ως παράγοντα που συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα της εποπτείας. Ως εκ τούτου υιοθετήθηκε η διαδεδομένη και αποτελεσματική πρακτική άλλων χωρών για τριμερή ή και διμερή διαβούλευση μεταξύ εποπτικών αρχών, τραπεζών και ορκωτών ελεγκτών, εξειδικεύοντας παράλληλα και τις σχετικές ρυθμίσεις του Ν. 2937/2001.
- Τέλος, οι νέες ρυθμίσεις προβλέπουν μηχανισμό άμεσης προσαρμογής και εξειδίκευσης των γενικών ρυθμίσεων προς την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές και τις εναρμονιστικού χαρακτήρα συστάσεις της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Αρχών Τραπεζικής Εποπτείας (CEBS). Έτσι, σύντομα θα εκδοθούν νέες οδηγίες για την προσαρμογή των σχετικών με τις διαδικασίες πρόληψης και καταστολής της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, εποπτικού χαρακτήρα ρυθμίσεις προς το νέο Νόμο 3424/2005.

Κλείνοντας, θα ήθελα να υπογραμμίσω ότι η συμβολή των προληπτικών μηχανισμών σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα δεν εξαντλείται με την καταγραφή ρυθμίσεων και την επιβολή υποχρεώσεων αλλά απαιτεί την καθημερινή αξιολόγηση της εφαρμογής του γράμματος αλλά και του πνεύματος των σχετικών ρυθμίσεων.