

Συνοπτική παρουσίαση του Παραρτήματος 4 της ΠΔΤΕ 2577/2006

ΤΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟΥ

Διευθυντή, Διεύθυνση Εποπτείας Πιστωτικού Συστήματος, Τράπεζα της Ελλάδος

Εισαγωγή

Η αποτροπή του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά θέματα στην ατζέντα της διεθνούς οικονομικής κοινότητας (FATF, IMF, ΕΕ, κ.λπ.) και κατά ανάλογο τρόπο αντιμετωπίζεται από τον έλληνα νομοθέτη, σύμφωνα με το ν. 2331/1995 (όπως τροποποιείται με το ν. 3424/05). Ο πρόσφατος νόμος έχει εξουσιοδοτήσει (άρθρο 4 παρ. 9α, β) τις αρμόδιες εποπτικές αρχές να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για αποτελεσματική εφαρμογή, όχι μόνο σύμφωνα με το γράμμα, αλλά και το πνεύμα του.

Η επιτυχής αντιμετώπιση της προτεραιότητας αυτής συναρτάται άμεσα με την ύπαρξη κουλτούρας πρόληψης της εγκληματικής αυτής συμπεριφοράς που πρέπει να ενσωματώνεται στη στρατηγική, όχι μόνο των εποπτευόμενων επιχειρήσεων, αλλά και όλων των εμπλεκόμενων αρχών.

Στο πλαίσιο της ανάγκης αυτής, μετά τις αλλαγές που επέφερε ο νέος νόμος 3424/2005, υπήρξε επιβεβλημένη η αλλαγή της Εγκυκλίου Διοίκησης της Τραπέζης της Ελλάδος 16/2004, με την ένταξη του αντικείμενου της πρόληψης του ξεπλύματος χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στο γενικότερο εποπτικό πλαίσιο των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου των πιστωτικών ιδρυμάτων, της ΠΔΤΕ 2577/2006 με τις αναγκαίες προσαρμογές.

Και αυτό γιατί η ΤτΕ θεωρεί ότι το θέμα αυτό προϋποθέτει ολοκληρωμένη αντιμετώπιση, καθώς δεν αποτελεί αντικείμενο μιας τυπικής υποχρέωσης συμμόρφωσης σε ένα μεμονωμένο εποπτικό αντικείμενο, αλλά ένα σημαντικό κίνδυνο, τον οποίο οι ίδιες οι τράπεζες οφείλουν να εντοπίζουν, παρακολουθούν και περιορίζουν στο μέγιστο βαθμό.

Ως προς τις αρχές που θεσπίζει ο ν. 3424/2005, την εξειδίκευση από εποπτικής πλευράς, μέσω του Παραρτήματος 4 της ΠΔΤΕ 2577/2006, και τη συνεπακόλουθη προσαρμογή στην εποπτική προσέγγιση της ΤτΕ, θα ήθελα να επισημάνω τα εξής:

1. Ο νόμος 3424/2005 (άρθρο 5)

Ο νόμος αυτός προβλέπει ότι η ΤτΕ και οι λοιπές αρμόδιες αρχές μπορούν με αποφάσεις τους, μεταξύ άλλων:

- να εξετάζουν όχι μόνο τη φύση των συναλλαγών αλλά και στοιχείων που αφορούν συναλλασσόμενους με βάση την κατά κίνδυνο προσέγγιση,
- να εξειδικεύουν τα κριτήρια που οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τα εποπτευόμενα από αυτές πρόσωπα κατά τον έλεγχο τυχόν σύνδεσης συναλλαγών με ML/FT, καθώς και
- να ορίζουν πρόσθετες υποχρεώσεις των προσώπων αυτών για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των διατάξεων του νόμου.

Στο πλαίσιο αυτό η ΤτΕ σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες των πιστωτικών ιδρυμάτων προχώρησε στην υλοποίηση των παραπάνω υποχρεώσεων, αναμορφώνοντας το εποπτικό και ρυθμιστικό πλαίσιο, εντάσσοντας το ξέπλυμα χρήματος και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας στο γενικότερο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου των Τραπεζών (ΣΣΕ) της ΠΔΤΕ 2577/2006, θεωρώντας ότι ο κίνδυνος που δημιουργείται είναι εξίσου σημαντικός με τους λοιπούς κινδύνους που αντιμετωπίζουν οι τράπεζες.

2. Παράρτημα 4 της ΠΔΤΕ 2577/2006

Εξειδικεύοντας τις ως άνω γενικές αρχές, μέσω του Παραρτήματος 4 που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της ΠΔΤΕ 2577/2006, το ξέπλυμα χρήματος αντιμετωπίζεται ως εξής:

- Με τη θέσπιση υποχρέωσης ύπαρξης στρατηγικής και πολιτικών τόσο σε επίπεδο τράπεζας όσο και σε επίπεδο ομίλου (*Παράρτημα 4 της ΠΔΤΕ 2577/2006, Γενικές Διατάξεις*).
- Με τη θεσμοθέτηση σε όλα τα πιστωτικά ιδρύματα της λειτουργίας της Κανονιστικής Συμμόρφωσης και, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, με τη σύσταση Μονάδας Κανονιστικής Συμμόρφωσης (*ΠΔΤΕ 2577/2006 κεφ. Vγ*). Ο επικεφαλής της κανονιστικής συμμόρφωσης αναλαμβάνει ειδικές αρμοδιότητες στον τομέα αυτό, εισηγείται μέτρα ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της εφαρμογής των υποχρεώσεων και λειτουργεί ως σημείο επικοινωνίας, για τα θέματα ευθύνης του, με τις αρμόδιες αρχές και τα αρμόδια όργανα της Τράπεζας της Ελλάδος, παρέχοντας τις αναγκαίες πληροφορίες (*Παράρτημα 4 της ΠΔΤΕ 2577/2006, κεφ. 5.1.4*).

Τα πιστωτικά ιδρύματα οφείλουν να προσαρμόσουν τις πολιτικές και τα συστήματά τους απέναντι στους πελάτες τους με κύριες παραμέτρους:

- Την διαρκή παρακολούθηση πελατών και συναλλαγών, βάσει σύγκρισης της αναμενόμενης συναλλακτικής συμπεριφοράς με την κίνηση του λογαριασμού και αξιολόγησης των αποκλίσεων.
- Την υποχρέωση της κατά κίνδυνο αξιολόγησης των πελατών και συναλλαγών των εποπτευόμενων ιδρυμάτων και την εφαρμογή των αντίστοιχων μέτρων επιμέλειας.

Αναπόσπαστο τμήμα των προσαρμογών αυτών είναι η θέσπιση διαδικασιών πιστοποίησης της εφαρμογής. Για το λόγο αυτό προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι οι συντασσόμενες εκθέσεις της εσωτερικής επιθεώρησης, καθώς και των εξωτερικών ελεγκτών για την αξιολόγηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (ΣΕΕ) μιας τράπεζας προκειμένου να θεωρούνται πλήρεις, θα πρέπει να περιλαμβάνουν ειδική αναφορά ως προς την τήρηση διαδικασιών πρόληψης ξεπλύματος χρήματος και χρηματοδότησης τρομοκρατίας και ειδικότερα ως προς την αξιολόγηση και ταξινόμηση κατά βαθμίδα κινδύνου των πελατών/συναλλαγών και του συνδυασμού τους.

Αναγνωρίζεται ότι η καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική χωρίς τη συνδρομή της πληροφορικής. Η ανάπτυξη εξειδικευμένων πληροφοριακών συστημάτων μειώνει δραστικά το χρόνο εντοπισμού, διερεύνησης, εξακρίβωσης και επίσημης αναφοράς στα αρμόδια θεσμικά όργανα τέτοιων περιπτώσεων.

Κυριότερα χαρακτηριστικά αυτών των συστημάτων θα πρέπει να είναι:

- Η δυνατότητα κεντρικής επεξεργασίας των πληροφοριών που λαμβάνονται από όλες τις βασικές τραπεζικές εφαρμογές.
- Η ύπαρξη ποσοτικών και ποιοτικών κανόνων-κριτηρίων με βάση τους οποίους θα χαρακτηρίζονται ως «ύποπτες» οι συναλλαγές και οι συναλλακτικές συμπεριφορές και η ενσωμάτωση της τυπολογίας της ΤτΕ, την οποία οφείλουν να προσαρμόσουν με βάση τις εξελίξεις ή και νέες πρακτικές που αναπτύσσονται στον τομέα αυτό και απαιτούν κατάλληλη εκπαίδευση και ενημέρωση των υπαλλήλων.

Η παραμετροποίηση των κανόνων-κριτηρίων, με αντίστοιχης έκτασης προσαρμογές, είναι εξίσου αναγκαία.

Εντάσσεται λοιπόν η αντιμετώπιση του ξεπλύματος χρήματος στα συστήματα εσωτερικού ελέγχου των τραπεζών με προφανείς συνέπειες και στη διαμόρφωση της εποπτικής προσέγγισης του θέματος από την ΤτΕ.

Εποπτική προσέγγιση της ΤτΕ

Είναι φανερό ότι ο έλεγχος της τήρησης των κανόνων, μέσω ελέγχου παραστατικών, δεν μπορεί και δεν θα είναι πλέον το μοναδικό πεδίο αξιολόγησης των πολιτικών και διαδικασιών από την ΤτΕ. Γι' αυτό σημαντικό ελεγκτικό αντικείμενο αποτελεί η συνολική αξιολόγηση της επάρκειας και της αποτελεσματικότητας των συστημάτων που το εποπτευόμενο ίδρυμα έχει υιοθετήσει για την αντιμετώπιση του κινδύνου να χρησιμοποιηθεί για ξέπλυμα χρήματος ή χρηματοδότηση τρομοκρατίας.

Στα πεδία αξιολόγησης περιλαμβάνονται:

- Η αξιολόγηση της στρατηγικής της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της κατανομής αρμοδιοτήτων, η επάρκεια της πολιτικής και η εμπλοκή της διοίκησης σε θέματα CDD είναι η κρίσιμη προϋπόθεση για τη θεραπεία των προβλημάτων που είχαν παρουσιαστεί στο παρελθόν, ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, και της έμφασης στο βραχυπρόθεσμο κόστος σε μεγαλύτερο βαθμό από το μακροπρόθεσμο όφελος σε όρους εμπιστοσύνης του κοινού προς τις τράπεζες.
- Κατά την εφαρμογή των πολιτικών αξιολογείται η επάρκεια των κριτηρίων αποδοχής ή μη της σχέσης με τους πελάτες με τυποποιημένες διαδικασίες, και
- Η ταξινόμηση των πελατών σε συνδυασμό με το είδος της συναλλαγής. Η ταξινόμηση αλλά και το profile του πελάτη δεν είναι μια στατική εικόνα αλλά μια δυναμική διαδικασία, στην οποία τα αρμόδια στελέχη πρέπει να έχουν ενεργή συμμετοχή ώστε να προσαρμόζονται στις διαρκώς εξελισσόμενες τεχνικές του ML. Η αποκάλυψη, για παράδειγμα, της ταυτότητας του beneficial owner με σχετική δήλωση από το νόμιμο εκπρόσωπο off shore εταιρείας δεν ισχύει μόνο για τις νέες αλλά και για τις παλαιές εταιρείες-πελάτες. Η δυναμική αξιολόγηση του κινδύνου σημαίνει διαφορετικές οδηγίες κατά περιοχή δραστηριότητας, καθώς και κατά είδος και εύρος κινδύνου, θέμα που μαζί με την ενσωμάτωση στη στρατηγική του ιδρύματος αποτελεί τη σημαντικότερη παράμετρο για την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των μέτρων και ενδιαφέρει άμεσα τις εποπτικές αρχές. Η ανάγκη αυτή απαιτεί διαρκή εκπαίδευση των υπαλλήλων.
- Η θέσπιση και εφαρμογή των κατάλληλων διαδικασιών σε επίπεδο ομίλου, που αποτελεί ένα από τα πιο κρίσιμα θέματα που τίθενται σε νέα βάση.
- Τα αντίστοιχα συστήματα ελέγχου για όλα τα προηγούμενα πεδία δηλ., την περιοδική αξιολόγηση του σχεδιασμού και της εφαρμογής ως προς τις διαδικασίες αποδοχής, ταξινόμησης κ.λπ.

Η ολοκληρωμένη αξιολόγηση από την ΤτΕ θα οδηγήσει σε σχηματισμό κρίσης τόσο για το σχεδιασμό όσο και για την εφαρμογή των πολιτικών.

Η ΤτΕ, έχοντας να αντιμετωπίσει το γενικό θέμα που τίθεται από τα εποπτευόμενα ιδρύματα και τους φορείς, θεωρεί ότι η μετάβαση από την προσέγγιση της αξιολόγησης προκαθορισμένων κριτηρίων στην προσέγγιση με βάση τον κίνδυνο και τον έλεγχο της ύπαρξης των κατάλληλων μηχανισμών, απαιτεί διαφοροποιήσεις ανάλογα με την τράπεζα στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας, χωρίς όμως να θίγεται η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων.

Σημαντική αλλαγή όμως απαιτείται και στην «αντίδραση» της εποπτικής αρχής σε περίπτωση που εντοπισθούν ουσιαστικές αδυναμίες του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Ένα σχετικό θέμα που συζητήθηκε αρκετά κατά τη φάση των διαβουλεύσεων με την ΕΕΤ, είναι ο προβληματισμός των τραπεζών του κατά πόσο η μετάβαση σε ένα νέο σύστημα αξιολόγησης θα δημιουργήσει ερμηνευτικά προβλήματα στην πράξη και βαθμό αβεβαιότητας.

Είναι γεγονός ότι η διάκριση μεταξύ καθορισμού γενικών ή εξειδικευμένων κανόνων διέπει όλα τα επίπεδα και τομείς της εποπτικής παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Όμως τα θέματα που ανακύπτουν δεν θεωρώ ότι είναι τόσο σημαντικά και θα επιλυθούν σε εύλογο διάστημα με βάση την προαναφερθείσα αρχή της αναλογικότητας, ανάλογα δηλαδή με την πολυπλοκότητα των συναλλαγών, την ταχύτητα προσαρμογής και βέβαια την ιστορία των παραλείψεων κάθε περίπτωσης. Πάντως τόσο η ΤτΕ όσο και οι ξένοι φορείς αναγνωρίζουν ότι η εφαρμογή είναι πολύ πιο απαιτητική από τη διατύπωση αρχών.

Είναι όμως αναπόφευκτο ότι οι τυχόν ελλείψεις ή αδυναμίες θα αντιμετωπίζονται από την ΤτΕ συνολικότερα ως αδυναμία μηχανισμών και έλλειψη κατάλληλων στελεχών, κουλτούρας, πολιτικών, σχεδιασμού και ιδίως ελέγχου των διαδικασιών. Έτσι, όπως και στις άλλες περιπτώσεις κινδύνων, οι εν λόγω αδυναμίες θα συνεκτιμούνται κατά την ικανοποίηση αιτημάτων όπου η αξιολόγηση της επάρκειας των συστημάτων έχει πρώτη εποπτική προτεραιότητα.

Από την άλλη πλευρά η αξιολόγηση των τραπεζών από την ΤτΕ σε χαμηλή βαθμίδα επάρκειας απαιτεί τη συχνότερη παρακολούθησή τους.

Αυτό θα επιτρέψει την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινων πόρων κατά τους επιτόπιους ελέγχους.

Προκλήσεις

Οι σημαντικότερες προκλήσεις που καλούμαστε να αντιμετωπίσουμε ως εποπτική αρχή, κατά την εφαρμογή της νέας προσέγγισης, στο πλαίσιο συστημάτων εσωτερικού ελέγχου βάσει της ΠΔΤΕ 2577/2006 και τη μετάβαση από μια rule-based approach σε μια κυρίως risk-based approach:

- Μετατόπιση του βάρους από τα υποκαταστήματα στον Compliance Officer.
- Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας AML/CFT συστήματος σε επίπεδο ομίλου (οριστικοποιείται η υπουργική απόφαση για προσδιορισμό ομίλου). Ειδική βαρύτητα σε χώρες όπου παρατηρείται σημαντική επέκταση των ελληνικών τραπεζών.
- Ενεργή παρακολούθηση της διαδικασίας υιοθέτησης πληροφοριακών συστημάτων από τα εποπτευόμενα ιδρύματα (καταληκτική ημερομηνία 31.5.2007).
- Συνεχής αναβάθμιση της τυπολογίας μέσω τεχνικών κειμένων FATF, ώστε να υπάρχει έγκαιρη αντίδραση στις σύνθετες τεχνικές ML που παρατηρούνται σε διεθνές επίπεδο.

Θεωρούμε τέλος ότι η ριζική αναδιοργάνωση και ενίσχυση της Εθνικής Αρχής, που προβλέπεται με το ν. 3424/2005, θα συμβάλει ουσιαστικά στη συνεργασία με τις εποπτικές αρχές και ιδίως την ΤτΕ. Η ανατροφοδότηση από την Εθνική Αρχή έχει ζωτική σημασία για την αποτελεσματική εποπτεία του πιστωτικού συστήματος.

Συνεργασία σε διεθνές επίπεδο

Τέλος, στο πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο για μείωση του διοικητικού κόστους των ρυθμίσεων ή και των επικαλύψεων, η ΤτΕ συμβάλλει αποφασιστικά με τη συμμετοχή της στην Anti-Money Laundering Task Force, η οποία ξεκίνησε τη λειτουργία της υπό την καθοδήγηση της CEBS και επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στην ενοποίηση των εποπτικών πρακτικών και στη διασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού.

Παράλληλα η πρόσφατη ανακοίνωση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, σχετικά με τη δημιουργία Συντονιστικής Επιτροπής, στην οποία θα συμμετέχουν οι τρεις εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα (Τράπεζα της Ελλάδος, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς και Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης) θεωρείται ότι θα συμβάλει στον πλέον αποτελεσματικό συντονισμό, έτσι ώστε να αυξηθεί η αποδοτικότητα της εποπτείας και στον τομέα αυτό, με την αποφυγή επικαλυπτόμενων ρυθμίσεων και υποχρεώσεων.