

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 2.6.2010
KOM(2010) 284 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmät sekä palkka- ja palkkiokäytännöt

{KOM(2010) 285 lopullinen}
{KOM(2010) 286 lopullinen}
{SEK(2010) 669}

VIHREÄ KIRJA

Rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmät sekä palkka- ja palkkiokäytännöt

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Lehman Brothers -pankin konkurssin syksyllä 2008 laukaisema rahoituskriisi, johon liittyi yhdysvaltalaisten subprime-asuntolainojen epäasianmukainen arvopaperistaminen, kasvoi niin laajaksi, että viranomaiset eri puolilla maailmaa alkoivat epäillä rahoituslaitosten todellista kestävyyttä sekä sääntely- ja valvontajärjestelmänsä riittävyyttä rahoitusalan innovaatioiden lisääntyessä globaalistuneessa maailmassa. Kriisin hoitoon käytettiin Yhdysvalloissa ja Euroopassa valtavasti julkisia varoja – jopa 25 prosenttia bruttokansantuotteesta – mistä seurasi voimakas poliittinen tahto ottaa oppia rahoituskriisistä kaikilla tavoin, jotta vastaavilta tilanteilta välttyttäisiin tulevaisuudessa.

Euroopan komissio ilmoitti 4. maaliskuuta 2009 antamassaan tiedonannossa¹, joka on tosiasiaa de Larosièren työryhmän raportin² päätelmiin perustuva rahoitusmarkkinoiden sääntely- ja valvontakehyksen uudistusohjelma, i) tarkastelevansa rahoituskriisin valossa rahoituslaitosten, erityisesti pankkien, ohjaus- ja hallintojärjestelmiin eli hyvään hallintotapaan (corporate governance) liittyviä sääntöjä ja käytäntöjä ja ii) laativansa tarvittaessa suosituksia ja ehdottavansa mahdollisesti jopa sääntelytoimia tämän talouden avainalan hallinto- ja ohjausjärjestelmien mahdollisten puutteiden korjaamiseksi. Komission käynnistämässä ohjelmassa, joka koskee rahoitusmarkkinoiden uudistamista ja kriisien ehkäisyä, keskitytään nimenomaan rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmien vahvistamiseen. Kestävä kasvu ei ole mahdollista, jos yritykset eivät tunnista riskejä ja hallitse niitä järkevästi.

Kuten de Larosièren työryhmän raportissa korostetaan, on todettava, että rahoitusalan yritysten hallinto- tai valvontaelimet eivät ole läheskään aina ymmärtäneet otettujen riskien luonnetta tai laajuutta. Osakkeenomistajat eivät ole aina hoitaneet tehtäväänsä yritysten omistajina. Vaikka hallinto- ja ohjausjärjestelmät eivät ole suoranaisesti vastuussa kriisistä, rahoituslaitosten ylenmääräinen riskinotto johtuu suurelta osin tehokkaiden valvontamekanismien puutteesta. Tämä yleinen toteamus on huolestuttava siksikin, että hyvän hallintotavan periaatteita on viime vuosien aikana pidetty ylivertaisena yritysten toiminnan sääntelytapana. Niinpä rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmä ei ollut riittävän tehokas tai sitä ei ollut pantu asianmukaisesti täytäntöön.

Rahoituspalvelujen alalla hyvä hallintotapa edellyttää useiden toimijoiden systemisen luonteen vuoksi, että muiden sidosryhmien (esimerkiksi tallettajien, säästäjien ja henkivakuutusten ottajien) edut ja rahoitusjärjestelmän vakaus otetaan tasapuolisesti huomioon. Samalla on tärkeää välttää moraalikato, joten yksityisiä toimijoita ei pidä

¹ KOM (2009) 114.

² Rahoitusvalvontaa Euroopan unionissa käsittelevän korkean tason työryhmän raportti, joka julkaistiin 25. helmikuuta 2009. Työryhmän puheenjohtajana toimi Jacques de Larosière.

vapauttaa vastuusta. Näin ollen hallintoneuvoston tehtävänä on osakkeenomistajien valvonnassa osoittaa suunta ja erityisesti määritellä johtamansa rahoituslaitoksen strategia, riskiprofiili ja riskinottovalmius.

Tässä vihreässä kirjassa hahmotellut toimet liittyvät rahoitusjärjestelmän vahvistamista koskeviin, jo olemassa oleviin tai suunniteltuihin säädöksiin tai täydentävät niitä. Tällaisia säädöksiä ovat erityisesti eurooppalaisten valvontarakenteiden uudistaminen³, niin kutsutut vakavaraisuusdirektiivit⁴ ja vakuutusyhtiöitä koskeva Solvenssi II -direktiivi⁵ sekä yhteissijoitusyrityksiä koskevan järjestelmän uudistus ja vaihtoehtoisen sijoitusrahastojen hoitajia koskeva sääntely.

Hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevissa vaatimuksissa on otettava myös huomioon rahoituslaitoksen tyyppi (vähittäispankki, sijoituspankki) sekä rahoituslaitoksen koko. Tässä vihreässä kirjassa tarkoitettuja hyvän hallinnon periaatteita sovelletaan ensisijaisesti suuriin rahoituslaitoksiin. Niitä olisi pystyttävä mukauttamaan, jotta myös pienet rahoituslaitokset voisivat soveltaa niitä tehokkaasti.

Tätä vihreää kirjaa on syytä lukea seuraavan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan rinnalla: *Corporate governance in financial institutions: the lessons to be learnt from the current financial crisis and possible steps forward*, (SEC(2010) 669). Valmisteluasiakirjassa esitetään tilannekatsaus.

On myös tärkeää huomata, että G20-ryhmä on 15. marraskuuta 2008 Washingtonissa pidetyn kokouksen jälkeen pyrkineet vahvistamaan muun muassa rahoituslaitosten riskienhallintaa ja korvauskäytäntöjä.⁶

Lisäksi komissio haluaa jo nyt ilmoittaa käynnistävänsä lähitulevaisuudessa laajemman pohdinnan pörssiyhtiöiden hallinto- ja ohjausjärjestelmistä yleisesti ja erityisesti osakkeenomistajien asemasta ja roolista sekä osakkeenomistajien ja hallintoneuvoston työnjaosta yritysjohdon valvonnassa, hallintoneuvostojen kokoonpanosta ja yritysten yhteiskuntavastuusta.

2. YRITYSTEN HALLINTO- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄN ELI HYVÄN HALLINTOTAVAN KÄSITE JA RAHOITUSLAITOKSET

Yritysten hallinto- ja ohjausjärjestelmän eli hyvän hallintotavan perinteisessä määritelmässä viitataan yrityksen johdon, hallintoneuvoston, osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien, kuten työntekijöiden ja heidän edustajiensa, välisiin suhteisiin. Sen perusteella määräytyy

³ Ks. komission ehdotukset kolmen eurooppalaisen valvontaviranomaisen ja Euroopan järjestelmäriskineuvoston perustamisesta.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/48/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (uudelleenlaadittu teksti), EUVL L 177, 30.6.2006, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/49/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävydestä (uudelleenlaadittu teksti), EUVL L 177, 30.6.2006.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II) (uudelleenlaadittu toisinto), EUVL L 335, 17.12.2009.

⁶ Syyskuun 24. ja 25. päivänä 2009 Pittsburghissa pidetyssä huippukokouksessa vahvistettiin, että korvauskäytäntöjä on uudistettava rahoitusvakauden tukemiseksi.

myös järjestelmä, jonka mukaan määritellään yrityksen tavoitteet sekä keinot niiden saavuttamiseksi ja saavutettujen tulosten seuraamiseksi.⁷

Rahoituslaitoksen ja erityisesti pankin konkurssi voi aiheuttaa dominoefektinä muiden rahoituslaitosten kaatumisen juuri niiden toiminnan luonteen ja rahoitusjärjestelmän sisällä vallitsevien keskinäisten riippuvuussuhteiden vuoksi. Tästä voi olla seurauksena luottokannan välitön supistuminen ja rahoituksen puutteesta johtuva talouskriisi, kuten äskettäinen rahoituskriisi osoitti. Tämän järjestelmäriskin vuoksi hallitukset ovat joutuneet käyttämään julkisia varoja rahoitusalan pelastamiseksi. Veronmaksajat ovat näin ollen väistämättä osallisina rahoituslaitosten toiminnassa, kun tavoitteena on rahoitusvakaus ja pitkän aikavälin talouskasvu.

Lisäksi rahoituslaitosten velkojien (tallettajien, eläke- tai muiden vakuutusten ottajien sekä jossain määrin työntekijöiden) edut eivät välttämättä ole samat kuin osakkeenomistajien. Osakkeenomistajat hyötyvät osakkeen arvon noususta ja voiton maksimoinnista lyhyellä aikavälillä, ja heitä todennäköisesti kiinnostaa vähemmän liian alhainen riskitaso. Tallettajat ja muut velkojat sen sijaan ovat kiinnostuneita rahoituslaitoksen kyvystä maksaa takaisin heidän talletuksensa ja muut saatavansa laina-ajan päätyttyä eli rahoituslaitoksen pitkän aikavälin elinkelpoisuudesta. Tallettajilla on siis taipumus suosia erittäin vähäistä riskinottoa.⁸

Suurinta osaa rahoituslaitoksista säännellään ja valvotaan tiukasti juuri siksi, että niiden toimintaan liittyy tällaisia erikoispiirteitä. Samoista syistä rahoituslaitosten sisäisen hallinnon ongelmia ei voida yksinkertaistaa pelkäksi osakkeenomistajien ja johdon väliseksi eturistiriidaksi. Hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevia sääntöjä on rahoituslaitoksissa näin ollen mukautettava siten, että niissä otetaan huomioon näiden yritysten erityisluonne. Varsinkin valvontaviranomaiset, joiden tehtävä rahoitusvakauden ylläpitäjänä on rahoitusalan riskinoton hillitsemistä kannattavien tallettajien ja muiden velkojien edun mukainen, ovat tärkeässä asemassa, kun rahoituslaitoksissa otetaan käyttöön hyvän hallinnon käytäntöjä.

Rahoituslaitoksiin ja erityisesti pankkeihin sovellettavissa eri säädöksissä sekä kansainvälisissä ja EU:n suosituksissa otetaan jo huomioon rahoituslaitosten erityispiirteet ja valvontaviranomaisten rooli.⁹

⁷ Ks. esimerkiksi yritysten hyvää hallintotapaa koskeva OECD:n ohjeisto (*Principles of Corporate Governance*, 2004, s. 11). Tässä vihreässä kirjassa keskitytään tähän kapeaan hyvän hallintotavan määritelmään. Tässä asiakirjassa ei kuitenkaan tarkastella tiettyjä hyvästä hallintotavasta käytävään keskusteluun liittyviä tärkeitä osa-alueita, kuten toimintojen eriyttämistä rahoituslaitosten sisällä, sisäistä valvontaa ja kirjanpidon itsenäistä asemaa.

⁸ Ks. Peter O. Mülbert, *Corporate Governance of Banks*, *European Business Organisation Law Review*, 12. elokuuta 2008, s. 427.

⁹ Baselin pankkivalvontakomitea, *Enhancing corporate governance for banking organisations*, syyskuu 1999. Tarkistettu helmikuussa 2006, OECD; *Guidelines for insurers' governance*, 2005, OECD; *Guidelines for pension fund governance*, heinäkuu 2002; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/39/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, rahoitusvälineiden markkinoista sekä neuvoston direktiivien 85/611/ETY ja 93/6/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 93/22/ETY kumoamisesta, EUVL L 145, 30.4.2004; Solvenssi II -direktiivi; vakavaraisuusdirektiivi; Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea, *Guidelines on the Application of the Supervisory Review Process under Pillar 2 (CP03 revised)*, 25. tammikuuta 2006, <http://www.c-ebs.org/getdoc/00ec6db3-bb41-467c-acb9-8e271f617675/GL03.aspx>; CEBS High Level Principles for Risk Management, 16. helmikuuta 2010, <http://www.c-ebs.org/Publications/Standards-Guidelines/CEBS-High-Level-Principles-for-Risk-Management.aspx>.

Nykyisten sääntöjen ja suositusten lähtökohtana on kuitenkin valvonta, ja niiden keskeisenä tavoitteena on luoda rahoituslaitoksiin riittävät rakenteet sisäistä valvontaa, riskienhallintaa, tarkastusta ja sääntöjen noudattamista varten. Kuten äskettäinen rahoituskriisi osoitti, säännöt ja suositukset eivät ole estäneet laitoksia ottamasta liiallisia riskejä.

3. HALLINTO- JA OHJAUSJÄRJESTELMIEN PUUTTEET JA HEIKKOUDET RAHOITUSLAITOKSISSA

Komissio katsoo, että tehokkaan hallinto- ja ohjausjärjestelmän pitäisi valvonta- ja vastavoimamekanismien kautta johtaa rahoituslaitoksen sidosryhmien (esimerkiksi hallintoneuvoston, osakkeenomistajien ja johdon) suurempaan vastuullistamiseen. Komissio on kuitenkin valitettavasti joutunut toteamaan, että rahoituskriisin ja sen vakavien taloudellisten ja yhteiskunnallisten seurausten vuoksi rahoituslaitokset kärsivät nyt vakavasta luottamuspulasta erityisesti jäljempänä luetelluilla aloilla ja jäljempänä lueteltujen toimijoiden osalta.

3.1. Eturistiriitojen ongelma

Eturistiriitojen ongelma ja hallinta eivät ole nousseet esiin ensimmäistä kertaa. Ne koskevat nimittäin kaikkia organisaatioita ja yrityksiä. Järjestelmäriskin, liiketoimien laajuuden, tarjolla olevien rahoituspalvelujen moninaisuuden ja suurten finanssikonsernien monimutkaisen rakenteen vuoksi ne ovat kuitenkin erityisen olennaisia rahoituslaitosten yhteydessä. Eturistiriitariskejä voi syntyä erilaisissa tilanteissa (keskenään ristiriitaiset tehtävät tai toiminnot, kuten sijoitusneuvonta ja sijoitusrahastojen hoito tai varainhoito omaan lukuun, tai eri asiakkaiden tai rahoituslaitosten lukuun hoidettavat toimeksiannot). Ongelmia voi ilmetä myös rahoituslaitoksen ja sen osakkeenomistajien/sijoittajien välillä erityisesti, jos institutionaalisen sijoittajan ja sijoituksen kohteena olevan rahoituslaitoksen välillä on osakkeiden ristiinomistusta tai kaupallisia yhteyksiä (esimerkiksi emoyhtiön kautta).

Euroopan unionissa on avoimuutta lisätty rahoitusmarkkinadirektiivillä (MiFID-direktiivi)¹⁰, joka sisältää tätä ongelma-aluetta koskevan erityisen jakson. Koska tieto ei jakaudu tasaisesti toisaalta sijoittajien ja osakkeenomistajien ja toisaalta asianomaisen rahoituslaitoksen välillä (tätä epätasapainoa vahvistavat edelleen rahoituslaitosten tarjoamat yhä mutkikkaammat ja moninaisemmat palvelut), voidaan hyvin kysyä, kuinka tehokkaasti markkinat kykenevät tunnistamaan ja valvomaan rahoituslaitoksissa ilmeneviä erilaisia eturistiriitoja. Voidaan todeta, kuten Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea (CEBS), Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea (CEIOPS) ja Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitea (CESR) sisäistä hallintoa koskevassa yhteisessä raportissaan¹¹, että eturistiriitoja koskevien sääntöjen sisältö ja yksityiskohdat vaihtelevat sen mukaan, onko asianomaisen rahoituslaitoksen noudatettava rahoitusmarkkinadirektiiviä, vakavaraisuusdirektiiviä, yhteissijoitusyritysdirektiiviä¹² vai Solvenssi II -direktiiviä.

¹⁰ Direktiivi 2004/39/EY rahoitusvälineiden markkinoista, EUVL L 145, 30.4.2004.

¹¹ "Cross-sectoral stock-take and analysis of internal governance requirements", CESR, CEBS, CEIOPS, lokakuu 2009.

¹² Direktiivi 2009/65/EY.

3.2. Hyvän hallintotavan periaatteiden noudattamisen ongelma rahoituslaitoksissa

Yleisen käsityksen mukaan¹³ yritysten hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevat nykyiset periaatteet – OECD:n hyvän hallintotavan ohjeisto, pankkialaa koskevat Baselin pankkivalvontakomitean suositukset sekä EU:n lainsäädäntö¹⁴ – kattavat jo tietyn osan rahoituskriisin myötä esille nousseista ongelmista. Tästä huolimatta rahoituskriisi paljasti, että rahoituspalvelujen alalla ja erityisesti pankeissa näillä periaatteilla ei ole todellisuudessa vaikutusta. Tilannetta on yritetty selittää monin tavoin:

- Olemassa olevat periaatteet ovat liian laajakantoisia ja epätäsmällisiä, ja rahoituslaitoksille jää siten liian paljon tulkinnanvaraa. Lisäksi periaatteiden käytännön toteuttaminen on osoittautunut liian vaikeaksi ja soveltaminen jäänyt usein muodolliseksi (”rasti ruutuun”) eikä laadullista arviointia ole tehty lainkaan.
- Periaatteiden käytännön toteuttamista koskevia tehtäviä ja vastuita ei ole jaettu selvästi rahoituslaitosten sisällä eikä rahoituslaitosten ja valvontaviranomaisten välillä.
- Hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevien periaatteiden oikeudellinen luonne: periaatteet ovat vain kansainvälisten organisaatioiden suosituksia tai yritysten hallintotasäätöjen määräyksiä, joita ei ole pakko noudattaa; valvontaviranomaiset laiminlyövät yritysten hallintotapaan liittyvät ongelmat; tarkastukset ovat puutteellisia, eikä varoittavia seuraamuksia ole ollut – kaikki nämä syyt ovat vaikuttaneet siihen, että rahoituslaitokset eivät ole toteuttaneet periaatteita tehokkaasti.

3.3. Hallintoneuvostot¹⁵

Rahoituskriisi on osoittanut selvästi, että rahoituslaitosten hallintoneuvostot eivät ole suorittaneet keskeisintä tehtäväänsä ylimmän vallan haltijana. Näin ollen hallintoneuvostot eivät ole kyenneet valvomaan johtoa tehokkaasti eivätkä tekemään kontrafaktuaalista analyysia niiden vahvistettavaksi annetuista toimista tai strategisista suuntaviivoista.

Komission mielestä se, että hallintoneuvostot eivät havainneet, ymmärtäneet eivätkä loppujen lopuksi hallinneet riskejä, joille niiden johtamat rahoituslaitokset altistuivat, oli keskeinen syy finanssikriisin syntymiseen. Epäonnistumisen taustalla on monia syitä ja tekijöitä:

- Hallintoneuvostojen jäsenet, erityisesti toimivaan johtoon kuulumattomat jäsenet eivät ole käyttäneet tehtäviensä suorittamiseen riittävästi voimavaroja eivätkä aikaa. Lisäksi useissa selvityksissä on selvästi osoitettu, että toimivaan johtoon kuulumattomilla hallintoneuvostojen jäsenillä ei ole aina ollut riittävästi asiantuntemusta ja/tai itseluottamusta kaikkialla läsnä olevan ja joskus autoritaarisen toimitusjohtajan esittämien suuntaviivojen tai päätelmien kiistämiseksi tai edes kyseenalaistamiseksi.

¹³ Katso OECD:n *Public Consultation on Corporate Governance and the Financial Crisis*, 18. maaliskuuta 2009, ja erityisesti kohta ”Implementation gap”.

¹⁴ Säännellyillä markkinoilla julkisesti noteeratut rahoituslaitokset velvoitetaan direktiivissä 2006/46/EY laatimaan hallinto- ja ohjausjärjestelmän säännöstö, jota niiden on noudatettava, sekä ilmoittamaan, mistä tämän säännöstön kohdista ne poikkeavat ja miksi.

¹⁵ ”Hallintoneuvostolla” tarkoitetaan tässä vihreässä kirjassa ensisijaisesti yritysjohton valvomistehtävää, joka kaksipuolisessa hallintorakenteessa yleensä kuuluu valvontaelimelle. Tässä vihreässä kirjassa ei puututa kansallisissa oikeusjärjestelmissä yritysten eri elimille annettuihin tehtäviin.

- Hallintoneuvostojen jäsenet eivät ole edustaneet riittävän vaihtelevia näkemyksiä. Komissio toteaa useiden kansallisten viranomaisten tavoin, että eri sukupuolet tai sosiaaliset, kulttuuriset ja koulutukselliset taustat eivät ole olleet edustettuina riittävän tasapuolisesti hallintoneuvostojen jäsenistössä.
- Hallintoneuvostot ja erityisesti niiden puheenjohtajat eivät ole arvioineet riittävän perusteellisesti hallintoneuvostojen jäsenten tai koko hallintoneuvoston tuloksellisuutta.
- Hallintoneuvostot eivät ole osanneet tai halunneet valvoa rahoituslaitoksensa riskienhallintapuitteiden tai riskinottohalukkuuden asianmukaisuutta.
- Hallintoneuvostot eivät ole ymmärtäneet, että tietyt riskit ovat systeemisiä, eivätkä näin ollen ole ilmoittaneet niistä riittävän ajoissa valvontaviranomaisille. Lisäksi vaikka vuoropuhelua olisi käytykin, yrityksen hallinto- ja ohjausjärjestelmään liittyvät kysymykset ovat harvoin olleet niiden aiheena.

Komissio katsoo, että nämä vakavat puutteet tai toimintahäiriöt herättävät tärkeitä kysymyksiä nimitysmenettelyjen laadusta. Hallintoneuvoston tärkein ominaisuus on sen kokoonpano.

3.4. Riskienhallinta

Riskienhallinta on yritysten ja erityisesti rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmien keskeisimpiä osia. Useita merkittäviä rahoituslaitoksia on kaatunut, koska ne eivät ole noudattaneet riskienvalvonnan ja riskienhallinnan perussääntöjä. Rahoituslaitokset eivät myöskään ole osanneet suhtautua kokonaisvaltaisesti riskienhallintaan. Tärkeimmät puutteet ja heikkoudet voidaan kiteyttää seuraavasti:

- Riskienhallintaketjun toimijat eivät ole ymmärtäneet riskejä, ja suuririskisten rahoitustuotteiden tarjonnasta vastaavia työntekijöitä ei ole koulutettu riittävästi.¹⁶
- Riskienhallintatoiminnon määräysvallan puute. Rahoituslaitokset eivät ole aina antaneet riskienhallintatoiminnolleen riittävästi määräysvaltaa ja valtuuksia riskien ottajien ja myyntihenkilöstön toiminnan hillitsemiseksi.
- Riskienhallinnan asiantuntemuksen puute tai yksipuolisuus. Riskienhallinnan asiantuntemus on liian usein rajoittunut tietentyyppeihin riskeihin, joita on pidetty ensisijaisina. Se ei siis ole kattanut seurattavien riskien koko kirjoa.
- Riskejä koskevan reaaliaikaisen tiedon puute. Jotta kaikki asianomaiset voisivat reagoida edes välttämättömimmissä tapauksissa, riskejä koskevan selkeän, virheettömän ja nopean tiedon on kierrettävä rahoituslaitoksen kaikissa portaissa. Valitettavasti menettelyt, joilla tiedon pitäisi siirtyä oikealle tasolle, eivät aina ole toimineet. Lisäksi riskienhallinnan käytössä olevat tietotekniset välineet on ehdottomasti saatettava ajan tasalle, kaikkein kehittyneimmät rahoituslaitokset mukaan luettuina, sillä tietotekniset järjestelmät ovat edelleen liian epäyhtenäisiä, jotta riskit voitaisiin määrittää kokonaisuuksina, ja tiedot liian hajanaisia, jotta konsernin positioiden kehitystä voitaisiin seurata tehokkaasti ja

¹⁶ Ks. esimerkiksi Renate Böhm ja Hilla Lindhüder, *Verkaufen, Druck und Provisionen - Probleme von Beschäftigten im Finanzdienstleistungsbereich Versicherungen Ergebnisse einer Arbeitsklima-Index-Befragung*, Salzburg 2008.

tosiaikaisesti. Tämä ei koske pelkästään kaikkein monimutkaisimpia rahoitustuotteita vaan myös kaikentyyppisiä riskejä.

Komissio pitää edellä mainittuja aukkoja tai puutteita erittäin huolestuttavina. Rahoituslaitoksilta näyttää niiden perusteella puuttuvan terve riskienhallintakulttuuri – eräillä niistä sitä ei ole millään tasolla. Rahoituslaitosten johdolla on tässä erityinen vastuu, sillä heidän on toimittava esimerkkeinä, jotta terve riskienhallintakulttuuri saataisiin juurtumaan organisaation kaikille tasoille.

3.5. Osakkeenomistajien tehtävä

Rahoituskriisi on osoittanut, että luottamus malliin, jossa osakkeenomistaja kuuluu yrityksen omistajiin ja osallistuu sen pitkän aikavälin elinkelpoisuuden ylläpitämiseen, on vähintäänkin voimakkaasti heikentynyt. Rahoitustoiminnan alati kasvava merkitys taloudessa (ns. ”financialisation”) on synnyttänyt uudenlaisia osakkeenomistajia rahoitus- ja pääomasijoituslähteiden lisääntymisen ansiosta. Heitä eivät useinkaan tunnu kiinnostavan hallinto- ja ohjausjärjestelmien pitkän aikavälin tavoitteet yrityksissä ja rahoituslaitoksissa, joihin he sijoittavat, ja he saattavat itse yllyttää yrityksiä ja laitoksia ottamaan liiallisia riskejä koska heidän sijoitusaikansa ovat verrattain lyhyet tai jopa hyvin lyhyet (kolme tai kuusi kuukautta)¹⁷. Koska johdon edut pyritään sovittamaan yhteen näiden uudenlaisten osakkeenomistajien etujen kanssa, riskinotto on lisääntynyt ja johtanut usein ylisuuriin johtajien palkkioihin, jotka perustuvat yrityksen tai rahoituslaitoksen osakkeen lyhyen aikavälin arvoon ainoana tulokriteerinä.¹⁸ Monet tekijät voivat vaikuttaa siihen, että osakkeenomistajat eivät ole kiinnostuneita omasta rahoituslaitoksestaan tai suhtautuvat siihen passiivisesti:

- Tietty, eri arvopapereista koostuviin osakesalkkuihin perustuvat kannattavuusmallit etäännyttävät tai jopa häivyttävät omistajuuskäsityksen, joka yleensä liittyy osakkeiden omistamiseen.
- Institutionaalisten sijoittajien kiinnostusta osallistua aktiivisesti rahoituslaitoksen hallintoon voivat vähentää siitä aiheutuvat kustannukset etenkin, jos sijoittajan osakeosuus on pieni.
- Eturistiriidat (katso edellä).
- Myös todellisten valvontaoikeuksien puuttuminen (esimerkiksi joillakin oikeudenkäyttöalueilla äänioikeuden puuttuminen äänestettäessä johdon palkkioista), eräät äänioikeuksien rajatylittävää käyttöä edelleenkin rajoittavat esteet, epävarmuus joidenkin oikeudellisten käsitteiden (kuten ”yhdessä toimimisen”) merkityksestä sekä rahoituslaitosten julkistamat tiedot, jotka ovat varsinkin riskien osalta osakkeenomistajille liian mutkikkaita ja vaikeasti hahmotettavia, voivat vaihtelevassa määrin vähentää osakkeenomistajien halukkuutta osallistua aktiivisesti niiden rahoituslaitosten hallintoon, joihin he ovat sijoittaneet.

Komissio on tietoinen siitä, etteivät nämä ongelmat koske ainoastaan rahoituslaitoksia. Se onkin kiinnostunut yleisemmin siitä, ovatko hallinto- ja ohjausjärjestelmää koskevat säännöt

¹⁷ Ks. Rakesh Khurana ja Andy Zelleken artikkeli Washington Postissa 8. helmikuuta 2009.

¹⁸ Ks. Gaspar, Massa, Matos (2005), Shareholder Investment Horizon and the Market for Corporate control, Journal of Financial economics, vol 76.

tehokkaita silloin, kun ne perustuvat oletukseen osakkeenomistajien harjoittamasta tehokkaasta valvonnasta. Komissio aikoo ryhtyä pohtimaan tilannetta laajemmin kaikkien pörssiyhtiöiden osalta.

3.6. Valvontaviranomaisten tehtävä

Äskettäinen rahoituskriisi paljasti nykyisen valvontajärjestelmän yleiset heikkoudet: vaikka valvontaviranomaisilla on käytettävissään välineitä rahoituslaitosten sisäiseen hallintoon puuttumiseksi¹⁹, kaikki jäsenvaltioiden tai EU:n viranomaiset eivät ole kyenneet harjoittamaan tehokasta valvontaa rahoitusalan innovaatioiden ja rahoituslaitosten liiketoimintamallin kehittyessä nopeaan tahtiin²⁰.

Lisäksi valvontaviranomaiset eivät ole ottaneet käyttöön rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevia hyviä käytäntöjä. Monissa tapauksissa valvontaviranomaiset eivät ole varmistaneet, että rahoituslaitosten riskienhallintajärjestelmät ja sisäinen organisaatio on mukautettu rahoituslaitosten liiketoimintamallin muutoksiin ja rahoitusalan innovaatioihin. Valvontaviranomaiset eivät myöskään aina ole soveltaneet riittävän tiukasti rahoituslaitosten hallitusten jäsenten kelpoisuuskriteerejä (sopivuutta ja luotettavuutta koskeva ns. ”fit and proper” -testi)²¹.

Koskaan ei ole käyty todellista keskustelua ongelmista, jotka liittyvät valvontaviranomaisten omiin hallinto- ja ohjausjärjestelmiin ja erityisesti keinoihin torjua riskiä siitä, että sääntely joutuu rahoitusalan hallintaan (”regulatory capture”) tai että resurssit ovat riittämättömät. Lisäksi on osoittautumassa yhä selvemmin, että valvontaviranomaisten alueellinen ja aineellinen toimivalta ei enää vastaa rahoituslaitosten toiminnan maantieteellistä ja toiminnallista laajuutta. Tämä myös tekee riskienhallinnan ja määräysten noudattamisen vaikeammaksi rahoituslaitoksille ja muodostaa todellisen haasteen valvontaviranomaisten järjestäytymiselle ja niiden väliselle yhteistyölle.

3.7. Sisäisten tarkastajien ja ulkoisten tilintarkastajien tehtävä

Sisäiset tarkastajat ja ulkoiset tilintarkastajat ovat avainasemassa rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmässä, sillä ne vakuuttavat markkinoille, että laitosten laatimat tilinpäätökset kuvastavat todellista tilannetta. Tähän voi kuitenkin liittyä eturistiriitoja, koska tilintarkastusyhteisöjen suorittaman tarkastuksen maksajina ja toimeksiantajina toimivat yritykset, joiden tilit niiden on määrä tarkastaa.

Tässä vaiheessa ei myöskään ole saatavissa tietoja, joista kävisi ilmi, että rahoituslaitosten tilintarkastajat ovat tosiasiallisesti noudattaneet direktiivin 2006/48/EY mukaista vaatimusta ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille, kun he saavat tietoonsa seikkoja, joilla saattaa olla vakava vaikutus laitoksen taloudelliseen asemaan.

¹⁹ Esimerkiksi Basel II.

²⁰ Ks. de Larosièren työryhmän raportti, sivun 1 alaviite, jossa käsitellään yleisesti valvontaviranomaisten puutteellista toimintaa.

²¹ Ks. esimerkiksi OECD, *Corporate Governance and the Financial Crisis, Recommendations*, marraskuu 2009, s. 27.

4. ENSIMMÄISET TOIMET

Komissio lupasi 4. maaliskuuta 2009 antamassaan tiedonannossa ja Euroopan talouden elvytystoimenpiteiden yhteydessä käsitellä palkkoihin ja palkkioihin liittyviä kysymyksiä. Komissio on käynnistänyt kansainvälisen keskustelun kohtuuttomista palkka- ja palkkiokäytännöistä ja oli voimakkaimmin ajamassa FSB:n ja G20-ryhmän palkka- ja palkkiokäytäntöjä koskevien periaatteiden täytäntöönpanoa Euroopan unionissa. Puuttumatta kysymykseen tietyn tasoisten palkkioiden sopivuudesta tai sopimattomuudesta komissio otti lähtökohdaksi kaksi tosiseikkaa:

- Koska pörssiyhtiöiden johdon palkkioiden muuttuva osa on kasvanut merkittävästi 1980-luvun loppupuolelta alkaen, on syytä kysyä, mitä menetelmiä käytetään yritysjohtajien tuloksellisuutta arvioitaessa ja mikä on näiden arviointien sisältö. Komission ensimmäinen vastaus tähän oli vuoden 2004 lopussa annettu suositus, jonka tarkoituksena oli vahvistaa johdon palkitsemispolitiikan ja hallinto- tai valvontaelinten yksittäisille jäsenille maksettujen palkkioiden julkistamisvelvollisuutta ja jossa jäsenvaltioita kehoitettiin ottamaan käyttöön (pakollinen tai vapaaehtoinen) osakkaiden äänestys johdon palkkioista. Erinäisistä syistä, jotka liittyvät muun muassa osakkeenomistajien passiivisuuteen näissä asioissa, muuttuvan osan paisumiseen ja erityisesti sellaisten voitonjakojärjestelmien moninkertaistumiseen, joissa johtoa palkitaan osakkeilla tai osakeoptioilla, komissio katsoi tarpeelliseksi antaa uuden suosituksen 30. huhtikuuta 2009²². Suosituksella pyritään vahvistamaan johdon palkkojen ja palkkioiden hallinnointia, ja siinä suositellaan useita palkka- ja palkkiorakennetta koskevia periaatteita, joiden tarkoituksena on sitoa palkkio kiinteämmin pitkän aikavälin tulokseen.
- Rahoitusalan palkitsemispolitiikat, jotka perustuvat lyhyen aikavälin tuottoon ilman vastaavien riskien huomioon ottamista, vaikuttivat osaltaan rahoituskriisin syntyyn. Komissio hyväksyi tätä varten 30. huhtikuuta 2009 toisen suosituksen, joka koskee rahoituspalvelualan palkka- ja palkkiokäytäntöjä.²³ Tarkoituksena on saattaa rahoituslaitosten palkitsemispolitiikat terveen riskienhallinnan ja laitosten pitkän aikavälin elinkelpoisuuden mukaisiksi.

Kahden edellä mainitun suosituksen antamisesta on nyt kulunut vuosi, ja ilmapiiri on suosiollinen jäsenvaltioiden tiukoille toimille. Komissio arvioi kuitenkin, että tilanne vaihtelee jäsenvaltioissa.²⁴

Vaikka useissa jäsenvaltioissa on toteutettu voimakkaita lainsäädäntötoimia, joiden tarkoituksena on lisätä pörssiyhtiöiden johdon palkkojen ja palkkioiden julkisuutta ja vahvistaa osakkeenomistajien oikeuksia tässä asiassa, tähän mennessä vain kymmenen jäsenvaltiota soveltaa suurinta osaa komission antamista suosituksista. Suuri joukko jäsenvaltioita ei ole vielä ryhtynyt asiaa koskeviin toimenpiteisiin. Silloinkin, kun suositus on johtanut kansallisiin toimenpiteisiin, komissio toteaa suuria eroja sääntöjen sisällössä ja vaativuudessa – erityisesti palkkiorakenteen ja erokorvausten kaltaisissa arkaluonteisissa kysymyksissä. Komissio on niin ikään huolissaan rahoituspalvelualan palkka- ja palkkiokäytännöistä. Vain 16 jäsenvaltiota soveltaa kokonaisuudessaan tai osittain komission suositusta, ja 5 valmistautuu parhaillaan sen soveltamiseen. Kuusi jäsenvaltiota ei

²² Suositus 2009/385/EY.

²³ Suositus 2009/384/EY.

²⁴ Ks. suositusten 2009/384/EY ja 2009/385/EY soveltamista jäsenvaltioissa koskevat kaksi komission raporttia, joissa käsitellään tarkemmin jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä.

ole tähän mennessä toteuttanut yhtäkään toimenpidettä asian johdosta eikä niillä ole myöskään aikomusta toteuttaa toimenpiteitä. Tämä määrä on liian suuri. Lisäksi eri jäsenvaltioissa käyttöön otetut toimenpiteet vaihtelevat voimakkuudeltaan (erityisesti palkkiorakennetta koskevien vaatimusten osalta) ja soveltamisalaltaan. Vain seitsemän jäsenvaltiota on komission kehotuksen mukaisesti ulottanut suosituksen periaatteiden soveltamisen koskemaan koko rahoitusala.

5. TULEVAT TOIMET

Komissio katsoo, että vaikka eurooppalaisen rahoitustoimialan kilpailukyky on säilytettävä, luvussa 3 lueteltujen heikkouksien vuoksi rahoituslaitosten hallinto- ja ohjauskäytäntöjen parantamiseksi on löydettävä konkreettisia ratkaisuja. Tässä luvussa esitetään ehdotuksia heikkouksien poistamiseksi ja pyritään löytämään tasapainoinen ratkaisu, jossa huomioidaan tarve parantaa rahoituslaitosten hyvää hallintotapaa ja tarve sallia rahoituslaitosten osallistua talouden elvyttämiseen myöntämällä luottoja yrityksille ja kotitalouksille. Komissio pyytää kaikkia sidosryhmiä esittämään mielipiteensä jäljempänä esitettävistä näkökohdista. Jokainen esitetyistä vaihtoehtoista voi johtaa rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevien toimenpiteiden kehittämiseen. Tällaisista toimenpiteistä saatavaa lisäarvoa olisi kuitenkin tarkasteltava vaikutustenarviointeja koskevien komission suuntaviivojen ²⁵ mukaisesti laadittujen vaikutustenarviointien perusteella.

Komissiossa tarkastellaan parhaillaan varsinkin erilaisia keinoja, joiden avulla voidaan parantaa hallintoneuvoston toimintaa ja kokoonpanoa, lisätä sen toimivaltaa ja riskienhallintaan liittyviä tehtäviä, laajentaa ulkoisen tilintarkastajan roolia ja vahvistaa valvontaviranomaisten roolia rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmissä. Tarkastelun kohteena ovat myös osakkeenomistajien asema ja heidän roolinsa.

Eri toimijoiden käytäntöjen parantaminen on todellinen haaste, joka on huomioitava jokaisessa toimenpiteessä, jolla on määrä parantaa yritysten hyvää hallintotapaa. Tavoitetta ei saavuteta yksinomaan uusien sääntöjen määräämällä. Tarvitaan myös tehokasta rahoitusvalvontaa.

Jäljempänä esitettävät erilaiset ratkaisut muodostavat kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on parantaa yleisesti rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiä. Niitä olisi sovellettava käytäntöön oikeasuhtaisesti, ja niiden olisi voitava vaihdella rahoituslaitosten oikeudellisen muodon, koon, toiminnan luonteen ja monimutkaisuuden mukaan sekä nykyisten eri oikeus- ja talousmallien mukaan.

5.1. Hallintoneuvosto

Äskettäisen kriisin paljastamien puutteiden vuoksi on syytä varmistaa, että hallintoneuvoston riippumattomuus on sopusoinnussa sen toimivallan kanssa. Hallintoneuvoston valmiuksia valvoa tehokkaasti rahoituslaitoksen johtoa voitaisiin lisätä nimityspolitiikalla, jossa määritetään selkeästi hallintoneuvoston pätevyystarpeet ja pyritään varmistamaan sen jäsenten näkemysten objektiivisuus ja riippumattomuus.

Jotta hallintoneuvoston jäsenten näkemykset säilyisivät objektiivisina ja riippumattomina, olisi vahvistettava mekanismeja, joiden tarkoituksena on välttää eturistiriidat

²⁵ SEC(2009) 92.

hallintoneuvoston sisällä ja yleisemmin myös rahoituslaitoksen sisällä, laatimalla esimerkiksi selkeitä eturistiriitojen hallintapolitiikkoja.

Koska hallintoneuvoston puheenjohtajalla on keskeinen tehtävä neuvoston työn organisoinnissa, hänen toimivaltansa, tehtävänsä ja vastuualueensa olisi määriteltävä selkeästi.

Olisi alettava miettiä myös hallintoneuvoston kokoonpanon monipuolisuutta. Hallintoneuvostoon tarvitaan tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia (riippumattomuus, asiantuntemus, kokemus jne.), mutta sen työn laatua voitaisiin parantaa monipuolistamalla sen kokoonpanoa (esim. naisilla ja eri sosiaalista ja kulttuurista alkuperää edustavilla jäsenillä).

Koska rahoituslaitosten rakenteet ja toiminnat ovat muuttumassa yhä monimutkaisemmiksi, olisi selvítettävä, miten hallintoneuvoston työtä voidaan tehostaa. Olisi muun muassa tutkittava, miten hallintoneuvoston jäsenten luottamustoimien määrää voitaisiin supistaa, jotta he voisivat käyttää riittävästi aikaa tehtävänsä suorittamiseen.

Hallintoneuvoston toiminnan tuloksellisuuden arviointiprosessi olisi ehkä myös virallistettava muun muassa määrittelemällä ulkopuolisten arvioijien tehtävä ja toimittamalla arvioinnin tulokset valvontaviranomaisille ja/tai osakkeenomistajille, jotta nämä voisivat arvioida hallintoneuvoston toimintakykyä ja tehokkuutta.

Hallintoneuvoston tehtävää ja vastuualueita on ehkä lisättävä varsinkin riskien valvonnassa. Kannattaisikin tutkia, voidaanko hallintoneuvostoon perustaa erityinen riskien valvontaan erikoistunut toimikunta. Riskistrategian ja riskiprofiilin julkistaminen hallintoneuvoston vahvistamassa asiakirjassa (riskienhallintavakuutus) voisi myös osaltaan parantaa riskien hallintaa ja valvontaa rahoituslaitoksissa.

Hallintoneuvoston jäsenten olisi yleensäkin tunnettava rahoituslaitoksensa rakenne ja huolehdittava siitä, että organisaation monimutkaisuus ei estä laitoksen koko toiminnan tehokasta valvontaa.

Myös rahoituslaitoksen sisäiseen päätöksentekoon osallistuvien tahojen, kuten hallintoneuvoston jäsenten ja johtajien tehtäviä ja vastuualueita olisi selkeytettävä. Hallintoneuvoston olisi erityisesti varmistettava, että rahoituslaitokseen perustetaan selkeät vastuurakenteet, jotka koskevat koko organisaatiota, myös tytäryhtiöitä, sivuliikkeitä ja osakkuusyhteisöjä.

Hallintoneuvoston ja valvontaviranomaisten välisen yhteistyön lisääminen olisi myös suotavaa. Voitaisiin esimerkiksi tutkia, voidaanko hallintoneuvosto velvoittaa varoittamaan valvontaviranomaisia sen tietoon mahdollisesti tulevista huomattavista tai koko järjestelmää koskevista riskeistä.

Komissiossa pohditaan myös parhaillaan, olisiko rahoituslaitoksissa otettava huomioon ei pelkästään osakkeenomistajien edut, mikä on perinteisen hyvän hallintotavan käsitteen mukainen käytäntö, vaan myös muiden sidosryhmien edut. Hallintoneuvoston velvoittaminen ottamaan tallettajien ja muiden velkojien edut huomioon päätöksenteossa ("duty of care") voisi lisätä sen halukkuutta toteuttaa pienempiriskisiä strategioita ja parantaa rahoituslaitoksen pitkän aikavälin riskienhallinnan laatua. Tällaisen velvollisuuden luominen edellyttäisi kuitenkin eri jäsenvaltioiden nykyisten oikeusjärjestelmien huolellista tarkastelua. Komission on tarkastelun tulosten perusteella päätettävä, onko EU:n tasolla ryhdyttävä toimiin rahoitusvakauden lisäämiseksi koko Euroopan unionissa.

Yleinen kysymys nro 1: Sidosryhmiä pyydetään kertomaan, suhtautuvatko ne myönteisesti hallintoneuvoston kokoonpanoa, tehtävää ja toimintaa koskeviin ratkaisuehdotuksiin, ja esittämään tarvittaessa muita tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

Erityiskysymykset:

- 1.1. Onko hallintoneuvoston jäsenten luottamustoimien määrää supistettava (esimerkiksi enintään kolmeen)?
- 1.2. Onko rahoituslaitoksissa kiellettävä hallintoneuvoston puheenjohtajan ja toimitusjohtajan tehtävien päällekkäinen hoitaminen?
- 1.3. Onko nimityspolitiikoissa määriteltävä tarkasti hallintoneuvoston jäsenten, myös puheenjohtajan, tehtävät ja toimenkuva, sekä varmistettava hallintoneuvoston jäsenten riittävä pätevyys ja hallintoneuvoston kokoonpanon monipuolisuus? Jos kyllä, millä tavoin?
- 1.4. Oletteko samaa mieltä siitä, että naisten ja eri sosiaalista ja kulttuurista alkuperää edustavien henkilöiden määrän lisääminen hallintoneuvostojen kokoonpanoissa parantaisi ja tehostaisi hallintoneuvostojen toimintaa?
- 1.5. Onko hallintoneuvoston toiminnasta laadittava pakollinen arviointi, jonka toteuttaa ulkopuolinen arvioija? Onko tämän arvioinnin tulos toimitettava valvontaviranomaisille ja/tai osakkeenomistajille?
- 1.6. Onko hallintoneuvostoja vaadittava perustamaan keskuuteensa riskienvalvontatoimikunta ja annettava sääntöjä sen kokoonpanosta ja toiminnasta?
- 1.7. Onko yksi tai useampi tarkastustoimikunnan jäsen velvoitettava toimimaan myös riskienvalvontatoimikunnan jäsenenä ja päinvastoin?
- 1.8. Onko riskienvalvontatoimikunnan puheenjohtajan oltava vastuussa yhtiökokoukselle?
- 1.9. Mikä rooli hallintoneuvostolla pitäisi olla rahoituslaitoksen riskistrategiassa ja -profiilissa?
- 1.10. Onko rahoituslaitoksen laadittava ja julkistettava riskienhallintavakuutus?
- 1.11. Onko luotava menettely, jossa hallintoneuvosto hyväksyy uudet rahoitustuotteet?
- 1.12. Onko hallintoneuvosto velvoitettava ilmoittamaan tietoonsa mahdollisesti tulevista huomattavista riskeistä valvontaviranomaisille?
- 1.13. Onko hallintoneuvostolle asetettava selkeä velvoite ottaa päätöksenteossaan huomioon tallettajien ja muiden sidosryhmien edut ("duty of care")?

5.2. Riskienhallintaan liittyvät toiminnot

Yksi äskettäisen kriisin jälkeisistä merkittävimmistä havainnoista on ollut riskienhallintatoimintojen heikkous. Se johtuu muun muassa riskienhallintatoimintojen riittämättömästä määräysvallasta sekä riskien ilmoitus- ja tiedotusjärjestelmän vajavaisuudesta.

Riskienhallintatoiminnon riippumattomuutta ja määräysvaltaa onkin ehkä tarpeen lisätä muun muassa vahvistamalla riskienhallintajohtajan (CRO) asemaa organisaatiossa. Riskienhallintajohtajan olisi hyvä olla rahoituslaitoksen sisäisessä organisaatiossa vähintäänkin finanssijohtajaan verrattavassa asemassa, ja hänen olisi voitava ilmoittaa suoraan hallintoneuvostolle kaikista riskeihin liittyvistä ongelmista. Riskienhallintajohtajan ja hallintoneuvoston (ja sen riskienvalvontatoimikunnan) väliset tiiviit yhteydet voisivat myös osaltaan vahvistaa riskienhallintajohtajan asemaa.

Riskienhallintatoiminnon tiedotusjärjestelmää olisi myös parannettava muun muassa ottamalla käyttöön menettely, jossa ristiriidat ja ongelmat saatetaan korkeamman organisaatiotason ratkaistaviksi. Hallintoneuvoston olisi määriteltävä sille säännöllisesti toimitettavien riskienhallintaraporttien toimitustiheys ja sisältö. Tietoteknisen infrastruktuurin ajantasaistaminen olisi myös otettava painopisteeksi, jotta rahoituslaitosten riskienhallintavalmiuksia voitaisiin merkittävästi kehittää ja tieto riskeistä saataisiin nopeasti kiertoon.

Olisi vaadittava, että koko henkilökuntaa, myös hallintoneuvoston jäseniä, varten laaditaan tiedotuspolitiikka riskien aiheuttamista ongelmista ("riskienhallintakulttuuri"). Erityisen toivottavaa olisi, että ennen uusien rahoitustuotteiden, markkinasegmenttien ja toiminta-alojen perustamista laaditaan arviointi piilevistä riskeistä.

Lisäksi olisi hyvä, jos rahoituslaitoksen johtajat hyväksyisivät sisäisen valvonnan järjestelmän riittävyyttä ja toimintaa koskevan arviointiraportin, jotta rahoituslaitokseen saataisiin tehokkaat sisäisen valvonnan järjestelmät, myös riskien osalta.

Yleinen kysymys nro 2: Sidosryhmiä pyydetään kertomaan, suhtautuvatko ne myönteisesti riskienhallintatoimintoa koskeviin ratkaisuehdotuksiin, ja esittämään tarvittaessa muita tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

Erityiskysymykset:

2.1.	Miten riskienhallintajohtajan asemaa voidaan vahvistaa? Onko riskienhallintajohtajan oltava vähintään finanssijohtajaan verrattavassa asemassa?
2.2.	Miten voidaan parantaa järjestelmää, jossa riskienhallintatoiminto tiedottaa riskeistä hallintoneuvostolle? Onko laadittava menettely, jossa ristiriidat tai ongelmat saatetaan korkeamman organisaatiotason ratkaistaviksi?
2.3.	Onko riskienhallintajohtajan voitava ilmoittaa riskeistä suoraan hallintoneuvostolle ja sen riskienvalvontatoimikunnalle?
2.4.	Onko tietoteknisiä välineitä parannettava, jotta hallintoneuvosto saisi nopeampaa ja laadukkaampaa tietoa merkittävistä riskeistä?

2.5. Onko toimivaan johtoon kuuluvat jäsenet velvoitettava hyväksymään kertomus sisäisen valvonnan järjestelmien riittävydestä?

5.3. Ulkoinen tilintarkastaja

Luvussa 3 esitettyjen ongelmien ratkaisemiseksi olisi tutkittava, miten mekanismi, jonka mukaisesti ulkoinen tilintarkastaja ilmoittaa tehtäviensä hoitamisen yhteydessä havaitsemistaan huomattavista riskeistä, voitaisiin ulottaa koskemaan myös hallintoneuvostoa ja valvontaviranomaisia ("varoitustaloudellisuus").

Ulkoisten tilintarkastajien ja valvontaviranomaisten yhteistyötä olisi yleisestikin hyvä vahvistaa, jotta voitaisiin hyödyntää tilintarkastajien yksittäisten rahoituslaitosten mutta myös koko rahoitussektorin tuntemusta ottaen kuitenkin huomioon vaitiolovelvollisuuteen liittyvät vaatimukset.

On hyvä myös alkaa pohtia, millainen tehtävä ulkoisilla tilintarkastajilla pitäisi yleensäkin olla rahoituslaitosten riskeihin liittyvien tietojen osalta. Voitaisiin muun muassa ajatella, että ulkoinen tilintarkastaja vahvistaisi nykyisten tietojen lisäksi muitakin sijoittajien kannalta merkityksellisiä tietoja, jotta sijoittajien luottamus tällaisiin tietoihin paranisi ja markkinat toimisivat moitteettomammin.

Yleinen kysymys nro 3: Sidosryhmiä pyydetään kertomaan, suhtautuvatko ne myönteisesti ulkoisen tilintarkastajan tehtävää koskeviin ratkaisuehdotuksiin, ja esittämään tarvittaessa muita tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

Erityiskysymykset:

- | | |
|------|--|
| 3.1. | Onko ulkoisten tilintarkastajien ja valvontaviranomaisten yhteistyötä vahvistettava? Jos kyllä, millä tavoin? |
| 3.2. | Onko heidän velvoitettaan ilmoittaa tehtäviensä hoitamisen yhteydessä mahdollisesti havaitsemistaan vakavista seikoista hallintoneuvostolle ja/tai valvontaviranomaisille vahvistettava? |
| 3.3. | Onko ulkoisen tilintarkastajan harjoittamaa valvontaa laajennettava koskemaan myös riskeihin liittyvää taloudellista tietoa? |

5.4. Valvontaviranomaiset

Jotta äskettäisen kriisin yhteydessä havaitut puutteet rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmissä voitaisiin korjata, valvontaviranomaisten tehtävä rahoituslaitosten sisäisessä hallinnossa olisi määriteltävä uudelleen ja sitä olisi vahvistettava. Olisi huolehdittava siitä, että valvontaviranomaisten ja yrityksen valvontaelinten roolit ja tehtävät pidetään selvästi erillään.

Valvontaviranomaiset voitaisiin varsinkin velvoittaa tarkistamaan, että hallintoneuvosto toimii moitteettomasti ja tehokkaasti, ja varmistamaan riskienhallintatoiminnon tehokkuudesta tekemällä säännöllisesti sitä koskevia tarkastuksia. Valvontaviranomaisten olisi hyvä ilmoittaa hallintoneuvostolle havaitsemistaan puutteista, jotta rahoituslaitos voisi korjata ne ajoissa.

Valvontaviranomaisten olisi lisäksi laajennettava hallintoneuvoston tuleviin jäseniin sovellettavat kelpoisuuskriteerit (ns. ”fit and proper” -testi) koskemaan myös riskienhallinnan asiantuntemusta ja muuta teknistä ja ammatillista osaamista sekä ehdokkaiden käyttäytymispiirteitä, jotta varmistettaisiin, että hallintoneuvoston tulevien jäsenten näkemykset ovat objektiivisempia.

Monikansallisten rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmien valvojien kansainvälistä yhteistyötä olisi lisättävä varsinkin valvontakollegioissa mutta myös osana Euroopan tulevien valvontaviranomaisten toimintaa.

Yleinen kysymys nro 4: Sidosryhmiä pyydetään kertomaan, suhtautuvatko ne myönteisesti valvontaviranomaisten tehtävää koskeviin ratkaisuehdotuksiin, ja esittämään tarvittaessa muita tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

Erityiskysymykset:

4.1.	Onko valvontaviranomaisten tehtävä rahoituslaitosten sisäisessä hallinnossa määriteltävä uudelleen ja onko sitä vahvistettava?
4.2.	Onko valvontaviranomaiset valtuutettava ja velvoitettava tarkastamaan hallintoneuvoston ja riskienhallintatoiminnon moitteeton toiminta? Miten tämä voidaan toteuttaa käytännössä?
4.3.	Onko kelpoisuuskriteerejä (ns. ”fit and proper” -testi) laajennettava niin, että ne koskevat myös hallintoneuvoston tulevien jäsenten teknistä ja ammatillista osaamista sekä käyttäytymispiirteitä? Miten tämä voitaisiin toteuttaa käytännössä?

5.5. Osakkeenomistajat

Edellä käsiteltiin jo osittain ongelmia, jotka liittyvät osakkeenomistajien erityiseen tehtävään rahoituslaitoksissa. Osakkeenomistajien vähäinen kiinnostus hallinto- ja ohjausjärjestelmiin herättää yleisemmän kysymyksen siitä, ovatko hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevat säännöt tehokkaita, jos ne perustuvat oletukseen siitä, että osakkeenomistajat valvovat tosiasiallisesti kaikkia pörssiyhtiöitä. Rahoituslaitosten osalta osakkeenomistajien sitoutuminen on myös todellinen haaste.

Jotta osakkeenomistajat saataisiin motivoitua aloittamaan vuoropuhelu rahoituslaitoksen kanssa ja valvomaan johtajien päätöksentekoa sekä ottamaan huomioon rahoituslaitoksen pitkän aikavälin elinkelpoisuus, komissiossa aiotaan pohtia seuraavia asioita:

- voidaanko osakkeenomistajien yhteistyötä lisätä perustamalla keskustelufoorumeita,
- voivatko institutionaaliset sijoittajat julkistaa äänestyskäytäntönsä yhtiökokouksissa,
- voivatko institutionaaliset osakkaat noudattaa ”stewardship code” -käytännösääntöjä,
- voivatko institutionaaliset sijoittajat todeta ja julkistaa mahdollisia eturistiriitoja,

- voivatko institutionaaliset sijoittajat julkistaa välittäjien²⁶ palkitsemispolitiikan,
- voidaanko osakkeenomistajille tiedottaa paremmin riskeistä.

Yleinen kysymys nro 5: Sidosryhmiä pyydetään kertomaan, onko ajatus siitä, että osakkeenomistajat valvovat rahoituslaitoksia, yhä realistinen. Jos kyllä, millä tavoin osakkeenomistajien sitoutumista voitaisiin heidän mielestään parantaa käytännössä?

Erityiskysymykset:

- | | |
|------|--|
| 5.1. | Onko institutionaaliset sijoittajat velvoitettava julkistamaan äänestyspolitiikkansa ja -käytäntönsä? Kuinka usein? |
| 5.2. | Onko institutionaaliset sijoittajat velvoitettava sitoutumaan (kansallisiin tai kansainvälisiin) käytännesääntöihin, kuten International Corporate Governance Network -elimen (ICGN) laatimiin sääntöihin? Kyseisissä säännöissä allekirjoittajat velvoitetaan laatimaan ja julkistamaan sijoitus- ja äänestysperiaatteensa, ryhtymään toimiin eturistiriitojen välttämiseksi ja käyttämään äänioikeuttaan vastuullisesti. |
| 5.3. | Onko helpotettava osakkeenomistajien yksilöimistä yhtiöiden ja niiden osakkeenomistajien välisen vuoropuhelun helpottamiseksi ja niiden väärinkäytösriskien vähentämiseksi, joita liittyy äänestämiseen ilman varsinaista omistusta ("empty voting") ²⁷ ? |
| 5.4. | Millä muilla mahdollisilla toimenpiteillä osakkeenomistajia voitaisiin kannustaa osallistumaan rahoituslaitosten hallintoon? |

5.6. Hyvää hallintotapaa koskevien periaatteiden tehokas toteuttaminen

Edellä käsiteltiin valvontaviranomaisten roolia rahoituslaitosten hyvissä hallintokäytännöissä. Tämän lisäksi on mietittävä, mikä on johtajien oikeudellinen vastuu kyseisten periaatteiden moitteettomassa täytäntöönpanossa. Tehokkaat ja toimivat seuraamukset ovat mahdollisesti tarpeen, jotta asianomaisten henkilöiden toiminta saadaan muuttumaan. Komissio katsoo kuitenkin, että johtajien siviili- tai rikosoikeudellisen vastuun lisäämistä on tarkasteltava varoen. Aiheesta olisi ensin tehtävä perusteellinen tutkimus ottaen huomioon jäsenvaltioiden toimivalta rikosoikeuden alalla.

Yleinen kysymys nro 6: Sidosryhmiä pyydetään kertomaan, miten niiden mielestä hyvää hallintotapaa koskevien periaatteiden täytäntöönpanoa voitaisiin tehostaa.

Erityiskysymykset:

- | | |
|------|---|
| 6.1. | Olisiko tarpeen lisätä hallintoneuvoston jäsenten vastuuta? |
|------|---|

²⁶ Varsinkin omaisuudenhoitoyhtiöiden johtajien.

²⁷ Tällöin äänestävällä osakkeenomistajalla ei ole vastaavaa taloudellista intressiä yhtiössä, jonka asioista hän äänestää. Tämä saattaa vaikuttaa haitallisesti pörssiyhtiöiden hallinnon ja niiden markkinoiden luotettavuuteen, joilla tällaisten yhtiöiden osakkeilla käydään kauppaa.

- 6.2. Olisiko hallintoneuvoston jäsenten siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta lisättävä ottaen huomioon se, että seuraamussääntöjä ei ole yhdenmukaistettu Euroopan tasolla?

5.7. Palkat ja palkkiot

Komissio on jo antanut useita asiaa koskevia suosituksia.²⁸ Myös luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevista lainsäädäntöehdotuksista neuvotellaan parhaillaan vakavaraisuusdirektiivin muutoksen ja vaihtoehtoisia sijoitusrahastoja koskevan lainvalmistelun yhteydessä²⁹. Komissio katsoo, että eri aloilla toimivien rahoituslaitosten välisen kilpailun vääristymisen estämiseksi on vastaavasti toteutettava lainsäädäntötoimenpiteitä, jotka koskevat myös muita rahoituspalvelualoja kuten yhteissijoitusyrityksiä ja vakuutusyhtiöitä.

Komissio on laatinut kertomuksen siitä, miten jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää pörssiyritysten johtajien palkkoja ja palkkioita koskevien nykyisten suositusten täytäntöönpanoa. Kertomus osoittaa, ettei suosituksia panna täytäntöön yhtenäisesti eikä tyydyttävästi. Vaikka rahoituspalveluja varten on annettu erityinen palkkoja ja palkkioita koskeva suositus, johtajien palkkioita koskevia suosituksia on sovellettava myös julkisesti noteeratuissa rahoituspalveluyrityksissä. Ne sisältävät myös joitakin lisäsääntöjä, jotka koskevat muun muassa johtajien palkkojen ja palkkioiden läpinäkyvyyttä. Komissio pohtii tästä syystä tässä vihreässä kirjassa, olisivatko tätä alaa koskevat lainsäädäntötoimet ajankohtaisia ja mikä olisi niiden sisältö.

Yleinen kysymys nro 7: Sidosryhmiä pyydetään kertomaan, millä tavoin pörssiyritysten johtajien palkkoja ja palkkioita koskevia EU:n toimia voitaisiin yhtenäistää ja tehostaa.

Erityiskysymykset:

- 7.1. Mikä voisi olla pörssiyritysten johtajien palkkoja ja palkkioita koskevien EU:n mahdollisten lisätoimien sisältö ja sitova tai ei-sitova muoto?
- 7.2. Katsotteko, että johtajien osakeoptioita koskevia ongelmiin olisi syytä puuttua? Jos kyllä, millä tavoin? Olisiko asiasta säädettävä unionin tasolla eli olisiko niiden myöntäminen kiellettävä?
- 7.3. Ottaen huomioon että jäsenvaltioiden toimivaltaa on kunnioitettava, katsotteko, että osakeoptioiden edullinen verokohtelu ja muut vastaavat palkkiot, joita joissakin jäsenvaltioissa käytetään, lisäävät ylenmääräistä riskinottoa? Jos kyllä, olisiko asiasta keskusteltava unionin tasolla?
- 7.4. Katsotteko, että osakkeenomistajien, mutta myös työntekijöiden ja heidän edustajiensa olisi voitava osallistua aktiivisemmin palkka- ja palkkiopolitiikan määrittämiseen?

²⁸ Ks. suositus 2009/384/EY ja suositus 2009/385/EY.

²⁹ Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY muuttamisesta kaupankäyntivarastoa ja uudelleenarvopaperistamista koskevien pääomavaatimusten sekä palkka- ja palkkiopolitiikan valvontamenettelyn osalta, KOM(2009) 362 lopullinen.

- 7.5. Mitä mieltä olette erorahoista (ns. kultaisista kädenpuristuksista)? Olisiko asiasta säädettävä unionin tasolla eli olisiko niiden myöntäminen kiellettävä? Jos kyllä, millä tavoin? Olisiko niiden myöntämisen oltava kaikissa tapauksissa sidoksissa kyseisen henkilön tuottamaan todelliseen tulokseen?

Yleinen kysymys nro 7 a: Sidosryhmiä pyydetään myös kertomaan, olisiko niiden mielestä toteutettava rahoituspalveluyritysten palkka- ja palkkiopolitiikan rakennetta ja hallinnointia koskevia lisätoimenpiteitä. Jos kyllä, mikä voisi olla tällaisten toimenpiteiden sisältö?

Erityiskysymys:

- 7.6. Katsotteko, että julkisia varoja vastaanottaneiden rahoituslaitosten johtajien palkkojen ja palkkioiden muuttuvaa osaa olisi supistettava tai se olisi poistettava?

5.8. Eturistiriidat

Koska rahoituslalla on taloudessa merkittävä painoarvo ja rooli ja rahoitusvakauteen liittyvät seikat on huomioitava, eturistiriitoja on säänneltävä ainakin osittain erittäin selkeillä, lainsäädäntöön perustuvilla säännöillä, ja valvontaviranomaisille on annettava selkeästi määritelty tehtävä niiden moitteettoman soveltamisen valvojana.

Yleinen kysymys nro 8: Sidosryhmiä pyydetään kertomaan, ovatko ne yhtä mieltä komission kanssa siitä, että vaikka eturistiriitoja koskevat tällä hetkellä avoimuusvelvoitteet, pelkkä markkinoiden suorittama eturistiriitatilanteiden valvonta ei ole aina mahdollista tai tehokasta.

Erityiskysymykset:

- 8.1. Mikä voisi olla rahoituspalvelualan eturistiriitojen torjunnan ja ennaltaehkäisemisen vahvistamista koskevien EU:n mahdollisten lisätoimenpiteiden sisältö?
- 8.2. Katsotteko komission tavoin, että eturistiriitoja koskevien EU:n säännösten sisältöä ja yksityiskohtia olisi yhdenmukaistettava – ottaen kuitenkin huomioon jäsenvaltioissa käytössä olevat erilaiset oikeus- ja talousmallit – jotta erilaisia rahoituslaitoksia koskisivat samanlaiset säännöt riippumatta siitä, sovelletaanko niihin rahoitusmarkkinadirektiiviä, vakavaraisuusdirektiiviä, yhteissijoitusyritys-direktiiviä vai Solvenssi II -direktiiviä?

6. SEURAAVAT VAIHEET

Jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja muita sidosryhmiä pyydetään esittämään näkemyksensä tässä vihreässä kirjassa esitetyistä ehdotuksista, jotta päästään laajaan yhteisymmärrykseen siitä, mitä toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa. Kannanotot on toimitettava komissioon viimeistään 1. syyskuuta 2010 seuraavaan osoitteeseen: markt-cg-fin-inst@ec.europa.eu. Komissio päättää jatkotoimista tämän vihreän kirjan ja siihen saatujen vastausten perusteella. Jokaista tulevaa säädös- tai muuta ehdotusta edeltää perusteellinen vaikutustenarviointi.

Kannanotot julkaistaan internetissä. Ennen vastaamista on tärkeää lukea tähän vihreään kirjaan sovellettavat tietosuojaperiaatteet. Niistä käy ilmi, miten henkilötietoja ja annettua palautetta käsitellään.