

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Kertomus Euroopan keskuspankin riskienhallinnan tarkastuksesta
tilikaudelta 2010

sekä EKP:n vastaukset

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	1–4
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	5–6
Tarkastushavainnot	7–91
Perustiko EKP tarkoituksenmukaisen ja kattavan hallintorakenteen riskienhallintaa varten?	7–18
Yleinen riskienhallintajärjestely	8–14
EKP:n riskienhallintajärjestelyä koskevien tietojen esittäminen ulkopuolisille tahoille	15–18
Oliko EKP:n operatiivisten riskien hallinta vaikuttavaa?	19–66
Operatiivisten riskien hallinta	20–39
EKP:n toiminnan jatkuvuuden hallinta	40–66
Oliko EKP:n taloudellisten riskien hallinta vaikuttavaa?	67–91
Sijoitustoimintaan ja EKP:n operaatioihin liittyvien taloudellisten riskien hallintajärjestelyt	69–74
Taloudellisen riskin hallintamenetelmät	75–83
Taloudellisen riskin hallintamenetelmien soveltaminen	84–88
Taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin asianmukaisuus	89–91
Päätelmät ja suositukset	92–100
Perustiko EKP tarkoituksenmukaisen ja kattavan hallintorakenteen riskienhallintaa varten?	92–93
Oliko EKP:n operatiivisten riskien hallinta vaikuttavaa?	94–98
Oliko EKP:n taloudellisten riskien hallinta vaikuttavaa?	99–100

LYHENTEET

BCM	Toiminnan jatkuvuuden hallinta
BCP	Toiminnan jatkuvuutta koskeva suunnitelma
BIA	Toimintaan kohdistuvien vaikutusten analyysit
BIS	Kansainvälinen järjestelypankki
BPH	Business Practice Handbook –käsikirja
CBPP	Covered Bonds Purchase Programme, katettujen joukkovelkakirjalainojen osto-ohjelma
D-CO	Viestintäosasto
DG-A	Hallinnon pääosasto
DG-H	Henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääosasto
DG-IS	Tietotekniikan pääosasto
DG-M	Markkinaoperaatioiden pääosasto
DG-P	Maksujärjestelmien ja markkinainfrastruktuurin pääosasto
DG-S	Tilastoinnin pääosasto
EKP	Euroopan keskuspankki
EKPJ	Euroopan keskuspankkijärjestelmä
FOS	Rahoitusoperaatioihin liittyvät palvelut
GIPS	Global Investment Performance Standards, GIPS-standardit
IAS	Kansainvälinen tilinpäätösstandardi (IAS)
IASB	Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja antava elin (IASB)
IFRS	Kansainvälinen tilinpäätösstandardi, IFRS-standardi
INV	Sijoituksista vastaava toimisto
MOS	Markkinaoperaatioiden järjestelmät
OFM	Omien varojen hallinnointi
ORC	Operatiivisten riskien komitea
ORM	Operatiivisten riskien hallinta
RMA	Riskienhallintatoimisto (Henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääosastossa)
SMP	Arvopaperimarkkinoita koskeva ohjelma
VaR	Markkinariskin sisäiset mallit (Value at Risk)

JOHDANTO

1. Euroopan keskuspankki (EKP) ja kaikkien Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioiden keskuspankit muodostavat yhdessä Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ). EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on ylläpitää hintavakautta. Lisäksi EKPJ tukee EU:n yleistä talouspolitiikkaa osallistuakseen EU:n tavoitteiden saavuttamiseen¹. Tässä tarkoituksessa EKP hoitaa sen perussäännössä² määritellyt tehtävät ja vastaa toimintansa hallinnosta ja varainhoidosta.
2. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (tilintarkastustuomioistuin) toimittama Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuutta koskeva tarkastus perustuu Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöä koskevan pöytäkirjan 27 artiklan 2 kohtaan³. Vuotta 2010 koskeva tarkastus kohdistui EKP:n perustamiin riskienhallintamenettelyihin ja -järjestelmiin ja niiden soveltamiseen.
3. EKP:n päätöksentekuelimet ovat EKP:n neuvosto ja johtokunta⁴. Johtokunta toteuttaa rahapolitiikkaa EKP:n neuvoston antamien suuntaviivojen ja päätösten mukaisesti⁵, ja sillä on kokonaisvastuu EKP:n päivittäisten

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 1 kohta.

² EKPJ:n ja EKP:n perussääntö on perussopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa.

³ Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöä koskevan pöytäkirjan 27 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan määräykset koskevat ainoastaan EKP:n hallinnon tehokkuuden arviointia".

⁴ Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöä koskeva pöytäkirja, 9 artiklan 3 kohta. EKP:n neuvosto koostuu EKP:n johtokunnan kuudesta jäsenestä sekä euroalueen maiden kansallisten keskuspankkien johtajista. EKP:n johtokunnan muodostavat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä.

⁵ Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöä koskeva pöytäkirja, 12 artiklan 1 kohta.

toimintojen ja resurssien hallinnosta. Johtokunta vastaa myös viime kädessä riskienhallinnasta EKP:ssa.

4. EKP:n riskienhallinta perustuu kahteen erilliseen järjestelyyn. Operatiivisten riskien hallinnasta vastaava toiminto (operatiivisten riskien hallinta (ORM)⁶ / toiminnan jatkuvuuden hallinta (BCM)) kattaa kaikki operatiiviset riskit (ks. alaviite 22) ja toiminnan jatkuvuuden. Riskienhallintatoimiston vastuulla ovat taloudellisten riskien hallinta (ks. kohta 70) sekä EKP:n sijoitustoiminta ja luottotoimet.

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

5. Tilintarkastustuomioistuimen tilikautta 2010 koskevan tarkastuksen tavoitteena oli arvioida EKP:n operatiivisten ja taloudellisten riskien hallintajärjestelyjen asianmukaisuutta⁷. EKP:n riskienhallintaa arvioitiin seuraavien keskeisten tarkastuskysymysten perusteella:

- Perustiko EKP tarkoituksenmukaisen ja kattavan hallintorakenteen riskienhallintaa varten?
- Oliko EKP:n operatiivisten riskien hallinta vaikuttavaa?
- Oliko EKP:n taloudellisten riskien hallinta vaikuttavaa?

6. EKP:n riskienhallintaa koskeva tarkastus⁸ koski seuraavia osa-alueita:

⁶ Operatiivisten riskien hallinta kattaa EKP:n toimintaan liittyvät riskit sekä riskit, jotka liittyvät EKPJ:n/eurojärjestelmän prosesseihin ja hankkeisiin.

⁷ Kriteerit, joiden perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi EKP:n operatiivisten ja taloudellisten riskien hallintajärjestelmää, on tässä asiakirjassa kursivoitu. Jollei toisin mainita, tilintarkastustuomioistuin sovelsi arvioinnissa omia kriteerejään.

⁸ Tarkastus ei kohdistunut Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) riskienhallintaan.

- a) EKP:n yleisen riskienhallintajärjestelyn tarkastus, jonka osana perehdyttiin riskienhallinnan parhaisiin käytäntöihin muissa samankaltaisissa kansainvälisissä organisaatioissa⁹.
- b) Operatiivisten riskien hallintajärjestelyn tarkastus ja kuuden valitun toimialan (pääosaston) testaus. Tarkoituksena oli arvioida riskienhallintajärjestelyn täytäntöönpanoa. Valinnalla pyrittiin varmistamaan, että täten katetaan i) merkittävät operatiiviset riskit, ii) sekä EKP:n ydintoiminta että sen muu toiminta ja iii) monialaista riskien hallintaa vaativat toimet. Tarkastukseen valittiin markkinaoperaatioista (DG-M), maksujärjestelmistä ja markkinainfrastruktuurista (DG-P), tilastoinnista (DG-S), hallinnosta (DG-A) ja tietojärjestelmistä (DG-IS) vastaavat pääosastot sekä viestintäosasto (D-CO).
- c) Taloudellisten riskien hallintajärjestelyjen tarkastus ja yksityiskohtainen testaus, jotka kattoivat henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääosaston (DG-H) alaisen riskienhallintatoimiston (RMA) sekä markkinaoperaatioiden pääosaston (DG-M) alaiset markkinaoperaatioiden järjestelmistä (MOS), rahoitusoperaatioihin liittyvistä palveluista (FOS) ja sijoituksista (INV) vastaavat toimistot. EKP:n riskienhallintamenetelmät ja niiden soveltaminen arvioitiin hyödyntäen Luxemburgissa sijaitsevan Ernst and Young -yrityksen taloudellisten riskien asiantuntijoista koostuvan tiimin apua.

⁹ Tietojenhakukäynnit tehtiin seuraaviin pankkeihin: Federal Reserve Bank of New York ja Bank of Canada. Kyselylomakkeet lähetettiin seuraaville pankeille: Federal Reserve Bank of New York, Bank of Canada ja Swiss National Bank.

TARKASTUSHAVAINNOT

Perustiko EKP tarkoituksenmukaisen ja kattavan hallintorakenteen riskienhallintaa varten?

7. EKP:n kunnianhimoisena tavoitteena on soveltaa parhaita käytäntöjä riskienhallinnassaan: Euroopan keskuspankki on kiinnittänyt alusta lähtien erityistä huomiota riskienhallintaan. Uutena keskuspankkiyhteisön jäsenenä se pyrki täyttämään korkeimmat hallintotapastandardit perustamalla riskienhallintatoiminnon ja käyttämällä riskienhallinnan huippuvälineitä¹⁰.

Yleinen riskienhallintajärjestely

8. *Yksi keskeisistä vaikuttavan riskienhallinnan osa-alueista on vahva riskienhallintakäytäntö, joka kattaa koko toimielimen. Tällaisen riskienhallintakäytännön luomisen edellytyksenä on muun muassa se, että perustetaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti (kaikki riskityypit, toiminta-alueet ja relevantit riskit) kattava ja riippumaton riskienhallintatoiminto suoraan riskienhallintajohtajan alaisuuteen tai korkeimman johdon alaisuuteen, jos riskienhallintajohtajaa ei ole nimitetty¹¹.*

9. EKP:ssa kukin organisatorinen yksikkö¹² vastaa omien riskiensä ja valvontamenettelyjensä hallinnasta. Organisatorisia yksiköitä avustaa riskienhallintaprosessissa kaksi toimintoa/toimistoa:

¹⁰ José Manuel González-Páramo, EKP:n johtokunnan jäsen, Ulrich Bindseil ja Evangelos Tabakis, *Risk Management for Central Banks and Other Public Investors*, Cambridge University Press 2009.

¹¹ *High level principles for risk management*, Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea (CEBS), helmikuu 2010 (kursivointi: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, alkuperäinen teksti lihavoituna, normaali tekstityyppi).

¹² Yksikkö, toimisto, osasto tai pääosasto.

- Operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM)¹³ vastaava toiminto huolehtii menettelyjen ylläpidosta, kaikkien operatiivisiin riskeihin liittyvien toimintojen koordinoinnista sekä toimialojen ennakoivasta opastuksesta¹⁴.
- Riskienhallintatoimisto (RMA) käsittelee taloudellisia riskejä¹⁵. Se vastaa toimintalinjoja ja menettelyjä koskevista ehdotuksista ja antaa organisatorista tukea riskienhallintaan, joka kohdistuu kaikkiin EKP:n ja eurojärjestelmän EKP:n puolesta hoitamiin rahoitusmarkkinaoperaatioihin. Toimisto on jaettu kahteen yksikköön: riskianalyysi ja riskistrategia.

10. Johtokuntaa avustaa päätöksenteossa useita komiteoita, jotka on perustettu käsittelemään riskienhallinnan eri näkökohtia; niitä ovat muun muassa operatiivisten riskien komitea, sijoituskomitea, varoista ja veloista vastaava komitea sekä luottokomitea.

11. Organisaatorakenne on kattava, ja siihen kuuluvat tehtävät ja vastuualueet on jaettu selkeästi. Taloudellisten riskien hallinta pidetään EKP:ssä kuitenkin täysin erillään operatiivisten riskien hallinnasta, mikä lisää riskiä, että koko pankkia koskevaa altistumista koskeva käsitys ei kenties olisi kattava.

12. Johtokunnan ja kahden riskienhallintatoiminnon/yksikön – operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaavan toiminnon ja riskienhallintatoimiston (RMA) – välille ei ole asetettu nimenomaista riippumatonta tahoa, kuten riskienhallinnanjohtajaa tai yleisestä riskienhallinnasta vastaavaa komiteaa. Tarkastuksen aikaan riskienhallinnasta

¹³ Joka on osa DG-H -pääosastoa.

¹⁴ ORM/BCM-toiminto toimii myös operatiivisten riskien komitean (ORC) sihteeristönä.

¹⁵ Riskienhallintatoimisto on hallinnollisesti osa DG-H-pääosastoa, mutta se raportoi suoraan taloudellisten riskien hallinnasta vastaavalle johtokunnan jäsenelle.

vastaavalla johtokunnan jäsenellä oli myös monia muita vastuualueita, kun taas riskienhallintajohtaja keskittyisi ainoastaan riskienhallintaan.

13. Hierarkisesti riippumattoman riskienhallintatoiminnon puuttuminen myös lisää riskiä, että riskienhallintaa ei aseteta riittävässä määrin etusijalle, esimerkiksi silloin, kun riskienhallintatehtäviin jaetaan henkilöstöresursseja, sillä DG-H päättää riskienhallintaan liittyvistä seikoista.

14. Perehtyminen parhaisiin käytäntöihin muissa samanlaisissa kansainvälisissä organisaatioissa osoitti, että Bank of Canada on ottanut käyttöön yhdennetyn riskienhallintajärjestelyn, johon kuuluu riskienhallintajohtaja ja työryhmä. Niiden tehtävänä on luoda pankille kattava riskiprofiili, joka käsittää toimintariskin ja operatiivisen riskin sekä taloudellisen riskin, kuten **laatikossa 1** on kuvattu. Pankin riskienhallintajärjestely on otettu täysin mukaan strategiseen suunnitteluun, budjetointiin ja vuoden lopun tuloksellisuuden arviointiin.

Laatikko 1 – Esimerkki yhdenntetystä riskienhallinnasta – Bank of Canada

Riskienhallintajohtajan vastuualueet:

- johtaa yhdennettyä riskienhallintaa koskevan toimintakehyksen kehittämistä ja parantamista ja saa sille johdolta hyväksynnän
- antaa riskienhallintaopastusta ja neuvontaa muille ylemmän johdon jäsenille ja toimii riskienhallinnasta vastaavan työryhmän puheenjohtajana
- toimii varainhoitokomitean alaisen riskienhallintakomitean puheenjohtajana rahoitusosaston kanssa.

Riskienhallinnasta vastaavan työryhmän tehtävät:

- avustaa pankin riskejä koskevan itsearvioinnin täydellisessä päivittämisessä ja vuotuisen ja puolivuositaisen riskienhallintakertomuksen laatimisessa
- kokoontuu kolmesta neljään kertaa vuodessa arvioimaan pankin riskiprofiilia ja jakamaan pankin eri toiminta-alojen/osastojen edustajille tietoa riskienhallintaa koskevista aloitteista.

EKP:n riskienhallintajärjestelyä koskevien tietojen esittäminen ulkopuolisille tahoille

15. Tietoja olisi julkistettava riittävästi, jotta ulkopuoliset tahot voisivat arvioida EKP:n riskienhallintaan soveltamaa lähestymistapaa.

16. EKP julkaisee vuosikertomuksen, joka pitää sisällään tilinpäätöksen ja sen liitetiedot¹⁶. Tilinpäätöksessä esitetään melko vähän tietoja riskienhallinnasta, eikä EKP:n riskienhallintaa koskevista periaatteista ja luvuista ole julkisesti saatavilla tietoja (lukuun ottamatta konsolidoituja markkinariskin sisäisiä malleja (Value at Risk, VaR)¹⁷ koskevaa lukua). EKP:n vuosikertomuksessa käsitellään lyhyesti tiettyjä riskienhallinnan osa-alueita, mutta siinä ei esitetä yleiskatsausta organisaation riskienhallintaprosessista, EKP:hen kohdistuneista riskeistä eikä johdon lähestymistavasta kyseisiin riskeihin.

17. Parhaan käytännön mukaan organisaatio esittää tilinpäätöksensä kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IFRS)¹⁸ mukaisesti. Standardi IFRS 7

¹⁶ EKP soveltaa omaa kirjanpidosta raportoimisen järjestelmäänsä, joka on vahvistettu Euroopan keskuspankin tilinpäätöstä koskevalla päätöksellä EKP/2006/17, sellaisena kuin se on muutettuna.

¹⁷ Markkinariskin sisäiset mallit (Value at Risk, VaR) on laajalti käytetty riskimittari, jota sovelletaan tappioriskiin tietyn rahoitusvaroista muodostuvan salkun osalta. Tietyn salkun, todennäköisyyden ja tietyn ajanjakson kohdalla markkinariskin sisäinen malli määritellään kynnysarvona eli sen perusteella, miten todennäköistä on, että tietyn salkun markkina-arvon supistuminen tietynä ajanjaksona ylittää kyseisen arvon, olettaen, että markkinat ovat normaalit eikä salkusta käydä arvopaperikauppaa. Kyseessä on siis tietty todennäköisyystaso (määritelmä on esitetty kirjassa *Value at Risk: The New Benchmark for Managing Financial Risk* (3. painos), Philippe Jorion, McGraw-Hill Professional, 2006).

¹⁸ Kansainväliset tilintarkastusstandardit (IFRS-standardit) ovat kansainvälisen tilinpäätösstandardilautakunnan (IASB) hyväksymiä periaatepohjaisia standardeja, tulkintoja ja toimintapuitteita, jotka tunnetaan myös niiden vanhalla nimellä IAS-standardeina. Euroopan komissio teki helmikuussa 2001 asetusehdotuksen, jossa kaikkia säännellyillä markkinoilla julkisesti noteerattuja Euroopan unionin yhtiöitä, pankit ja vakuutusyhtiöt mukaan lukien, vaadittiin laatimaan konsolidoidut tilinpäätöksensä yhtenäisten kansainvälisten tilinpäätössuosittelujen (IAS) mukaisesti viimeistään vuodesta 2005 alkaen. EU:n jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus laajentaa tämän vaatimuksen soveltamisalaa

”Rahoitusinstrumentit: tilinpäätöksessä esitettävät tiedot” koskee organisaatioon kohdistuvien riskien esittämistä tilinpäätöksessä. EKP ei kuitenkaan ole soveltanut sitä.

18. Muut kansainväliset tai kansalliset keskuspankkiorganisaatiot, kuten Kansainvälinen järjestelypankki ja Bank of Canada, esittävät tilinpäätöksissään tietoja riskienhallinnasta, vaikka yksi näistä ei sovellakaan IFRS-standardeja, (ks. alla oleva **laatikko 2**).

Laatikko 2 – Riskienhallintaa koskevan tiedonannon soveltaminen		
Organisaatio	Tilinpäätöksessä riskienhallinnasta esitettävät tiedot	Taloudellisen raportoinnin järjestelmä
Kansainvälinen järjestelypankki	Tilinpäätöksessä esitetään tiedot pankkiin kohdistuvista riskeistä, riskienhallintaan sovellettavasta lähestymistavasta ja riskienhallintaorganisaatiosta, yksityiskohtaiset tiedot luottoriskistä, markkinariskistä, likviditeettiriskistä ja operatiivisesta riskistä.	Pankin yhtiöjärjestyksessä vahvistettu taloudellisen raportoinnin järjestelmä
Bank of Canada	Tilinpäätöksessä esitetään tiedot riskienhallintaprosessista, riskienhallintajärjestelmästä, taloudellisista riskeistä vastaavan johtajan tehtävistä, pankkiin kohdistuvista taloudellisista riskeistä, yksityiskohtaiset tiedot luotto-, markkina- ja likviditeettiriskistä.	IFRS-standardit ¹⁹

muihin kuin julkisesti noteerattuihin yhtiöihin ja yksityisomistuksessa olevien yhtiöiden tilinpäätöksiin. IAS-standardien EU:ssa käyttöönoton valvontaa varten perustettiin EU:n hyväksyntämekanismi, joka toimii sekä poliittisella että teknisellä tasolla.

¹⁹ Bank of Canada noudatti 31. joulukuuta 2010 saakka raportoinnissaan Kanadassa sovellettavia yleisesti hyväksyttyjä kirjanpitoperiaatteita (Canadian GAAP). Sen esittämät riskienhallintaa koskevat tiedot olivat kuitenkin verrattavissa IFRS-standardien mukaisiin tietoihin. Bank of Canada on 1. tammikuuta 2011 alkaen soveltanut raportointiinsa IFRS-standardeja.

Oliko EKP:n operatiivisten riskien hallinta vaikuttavaa?

19. Toiminnan jatkuvuuden hallinta täydentää EKP:n operatiivisten riskien hallintaa (ORM); molemmat ovat tärkeä osa yritysjohton valvontaa²⁰.

Operatiivisten riskien hallinta

20. Vaikuttava operatiivisten riskien hallintajärjestely pitää sisällään selkeät strategiat, hallintoneuvoston ja ylemmän johdon suorittaman valvonnan, vahvan operatiivisten riskien hallintakäytännön ja sisäisen valvonnan käytännön (muun muassa selkeästi rajatut vastuualueet ja erillään pidetyt tehtävät) ja vaikuttavan sisäisen raportoinnin.

21. Tilintarkastustuomioistuin arvioi operatiivisten riskien hallintaa EKP:ssa tutkimalla seuraavia osa-alueita:

- EKP:n vahvistamat operatiivisten riskien hallinnan toimintalinjat
- operatiivisten riskien hallinnan organisatorinen rakenne ja vastuualueet
- operatiivisten riskien hallinnan sekä strategisen ja rahoitussuunnittelun (vuotuinen talousarviosykli) väliset yhteydet
- riskien yksilöinti ja arviointi sekä niitä koskeva reagointi, raportointi, valvonta ja seuranta toimialoilla ja keskustasolla.

Operatiivisten riskien hallintaa koskevat toimintalinjat

22. Operatiivinen riski olisi määriteltävä operatiivisten riskien hallinnan toimintalinjoissa selkeästi koko pankin osalta. Niissä olisi myös vahvistettava toimintalinjat, joissa määrätään pankin lähestymistavasta riskien yksilöintiin, arviointiin, seurantaan ja valvontaan/lieventämiseen.

²⁰ *Business Practices Handbook*, luku 26.

23. Johtokunta hyväksyi lokakuussa 2007 EKP:n operatiivisten riskien hallintajärjestelyn²¹. Siitä esitetään kuvaus intranetissä julkaistussa *Business Practice Handbook* -käsikirjassa, joka on koko henkilöstön saatavilla. Järjestely käsittää EKP:n määritelmän operatiivisten riskien hallinnasta²², riskien sietorajoja koskevat toimintaperiaatteet, tehtävät ja vastuualueet. Lisäksi siihen sisältyy riskien arviointia, riskeihin reagointia, raportointia ja seuranta koskevat toimintaperiaatteet.

24. Operatiivinen riski määritellään operatiivisten riskien hallinnan toimintalinjoissa selkeästi koko pankin osalta. Niissä myös vahvistetaan toimintalinjat, joissa määrätään pankin lähestymistavasta riskien arviointiin, seurantaan ja valvontaan/lieventämiseen. Käsikirjassa ei kuitenkaan esitä yksityiskohtaisia tietoja pankin lähestymistavasta riskien yksilöintiin.

Organisatorinen rakenne ja vastuualueet

25. *Toimialan johdon olisi vastattava operatiivisten riskien hallintaa koskevien toimintalinjojen, prosessien ja menettelyjen täytäntöönpanosta kaikkien pankin olennaisten toimintojen, prosessien ja järjestelmien osalta. Pankilla olisi myös oltava operatiivisten riskien hallintajärjestelmä, jossa riskien hallinnan toiminnolle on osoitettu selkeät vastuualueet.*

26. Operatiivisten riskien hallinnasta on EKP:ssa viime kädessä vastuussa johtokunta. Operatiivisten riskien komitea (ORC) käsittelee strategisia ja keskipitkän aikavälin kysymyksiä sekä olennaisia lyhyen aikavälin ja

²¹ Johtokunta päätti vuonna 2008 yhdenmukaistaa EKP:n operatiivisten riskien hallintajärjestelmän Euroopan keskuspankkijärjestelmän tasolla hyväksytyn järjestelmän kanssa.

²² Operatiivisella riskillä tarkoitetaan riskiä siitä, että sisäisen hallinnon tai toimintaprosessien riittämättömyydellä tai puutteellisuudella on negatiivinen vaikutus talouteen, toimintaan ja/tai maineeseen. Operatiivisen riskin syynä voivat olla myös ihmiset, järjestelmät tai ulkoiset tapahtumat.

erityiskysymyksiä²³. Komitea koostuu johtokunnan jäsenestä (puheenjohtaja) ja seitsemästä pankin ylempään johtoon kuuluvasta johtajasta²⁴. Sillä on päätösvaltuudet riskin hyväksyttävyyden osalta keskitasolla, kun taas korkean tason riskeille on saatava aina hyväksyntä johtokunnalta. Kokouksia pidetään joka toinen kuukausi ja tarvittaessa useammin.

27. Käsikirjassa selkeästi katsotaan, että toimialat vastaavat operatiivisten riskiensä hallinnasta²⁵. Tämän mukaisesti kunkin toimialan olisi nimitettävä (ainakin yksi) riskikoordinaattori, joka tukee toimialojen johtajia operatiivisten riskien hallinnassa ja on ensisijainen toimialansa sisäinen yhteyshenkilö operatiivisten riskien hallintaan liittyvissä kysymyksissä. Toimialojen johtajien vastuulla on myös varmistaa, että henkilöstö saa tarvittavan pätevyyden ja ylläpitää sitä, jotta se voi kantaa vastuunsa ja olla tilivelvollinen operatiivisten riskien hallinnan osalta. Operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaavan toiminnon olisi kehitettävä ja ylläpidettävä operatiivisten riskien hallintajärjestelyä ja koordinoitava toimialojen lähestymistapaa operatiivisten riskien hallintaan.

28. Operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaavan toiminnon kahdeksasta henkilöstön jäsenestä ainoastaan neljä oli vakinaisia työntekijöitä tarkastuksen ajankohtana. Muut olivat työkomennuksella kansallisista keskuspankeista tai heillä oli kolmesta

²³ Komitean vastuulla on edistää ja valvoa operatiivisten riskien hallinnan kehittämistä, täytäntöönpanoa ja ylläpitoa EKP:ssa.

²⁴ Jäsenenä on ylemmän johdon johtajia seuraavista pääosastoista: markkinaoperaatiot, tietotekniikka, hallinto sekä henkilöstöhallinto, budjetointi ja organisaatiosuunnittelu; kaksi ydintoiminta-alaa vuorotellen vuoden ajan ja henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääjohtajan neuvonantaja.

²⁵ Horisontaalisesta riskistä (eli moneen toimialaan vaikuttavasta riskistä) vastaavan toimialan (riskienhallinnasta vastaavan tahon) olisi suositettava ja/tai pantava täytäntöön asianmukaisia riskin hallintatoimenpiteitä, jotka ovat sovellettavissa koko pankkiin.

kuukaudesta kahteen vuoteen kestävä määräaikaissopimus. Tämä tarkoittaa tiuhaa henkilöstön vaihtuvuutta, mistä seuraa, että tärkeässä tehtävässä ei ole jatkuvuutta. Tämän myötä kasvaa riski, että operatiivisten riskien hallintajärjestelyä ei panna EKP:ssa asianmukaisesti täytäntöön.

29. Henkilöstön tietoisuus operatiivisten riskien hallintajärjestelystä sisällytettiin henkilöstökyselyihin vuosina 2009 ja 2010. Vuoden 2009 kyselyssä kävi ilmi, että noin 40 prosenttia vastaajista sanoi, että he eivät saa tarpeeksi tietoa operatiivisten riskien hallinnasta; 56 prosenttia ei tiennyt, kuka oli heidän toimialalleen nimitetty riskikoordinaattori, ja 45 prosenttia ei tiennyt, mistä operatiivisten riskien hallintaa koskevat tiedot löytyvät intranetistä. Vuoden 2010 kyselyssä 40 prosenttia ei vielääkään tiennyt, mistä operatiivisten riskien hallintaa koskevat tiedot löytyvät.

Yhteys strategiseen ja rahoitussuunnitteluun (vuotuinen talousarviosykli)

30. *Riskienhallinnan olisi kuuluttava EKP:n hallintotapaan ja oltava olennainen osa pankin strategista, toiminta- ja rahoitussuunnitelmaa.*

31. Tärkeä osa EKP:n riskiprofiiliin luomista on vuotuinen operatiivisten riskien arviointi, jonka suorittavat toimialat ja operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaava toiminto. Toimialat suorittivat vuotta 2009 koskevat arvioinnit kesäkuun ja elokuun 2009 välisenä aikana. Tämän jälkeen pidettiin tarkistuskokous riskikoordinaattoreiden kanssa. Ylhäältä alas suuntautuvaa lähestymistapaa noudattaen laadittu kertomus saatiin valmiiksi tammikuussa 2010.

32. Riskiprofiiliin olisi oltava yksi rahoitussuunnittelua ohjaavan strategisen suunnitteluprosessin panoksista. Tarkastuksessa kävi ilmi, että vuotuista operatiivisten riskien arviointia ei kuitenkaan mitenkään oteta huomioon EKP:n strategisessa ja rahoitussuunnittelusykliissä. Riskinä on niin ollen, että operatiivisten riskien hallinnasta tulee irrallinen toiminto ja ettei

rahoitussuunnitelmassa suunnata asianmukaisesti resursseja strategisten tavoitteiden saavuttamiseen²⁶.

33. Esimerkiksi Bank of Canada -pankissa sovelletaan hyvää käytäntöä, jossa pankin riskiprofiili on olennainen osa pankin yleistä strategista ja rahoitussuunnittelusykliä²⁷.

Operatiivisten riskien hallintaprosessi: Riskien yksilöinti ja arviointi, niitä koskeva reagointi, raportointi ja seuranta sekä jatkotoimet

Riskien yksilöinti ja arviointi ja riskeihin reagoiminen

34. *Kaikki toimintaan, prosesseihin ja järjestelmiin luonnostaan kuuluvat operatiiviset riskit olisi yksilöitävä ja arvioitava. Riskit olisi arvioitava olemassa olevan toimintalinjan ja sietotason mukaan, jotta riittävien kustannuslaskelmien perusteella voitaisiin määrittää asianmukainen reagointitapa. Asiaankuuluvista tiedoista olisi raportoitava ylemmälle johdolle ja johtokunnalle säännöllisesti; raportoinnin olisi tuettava ennakoivaa operatiivisten riskien hallintaa.*

35. Operatiivisten riskien hallintajärjestely on pantu täytäntöön lähinnä ylhäältä alas suuntautuvien arviointien avulla. EKP:n riskienhallintaa koskevan toimintalinjan mukaan toimialojen olisi jatkuvasti suoritettava alhaalta ylöspäin suuntautuvia arviointeja toimialan prosesseista ja yksilöidyile riskeille olisi saatava hyväksyntä²⁸.

²⁶ Tämä perustuu päätelmään, joka esitettiin yrityksen riskienhallintaa koskevassa artikkelissa *ERM at the Federal Reserve Bank of Richmond*, 2007, Jack Dorminey ja Richard Mohn.

²⁷ Lähde: Bank of Canadan sivusto ”*Medium-term plan 2010-12*” (www.bankofcanada.ca, 13. heinäkuuta 2011).

²⁸ Tiettyjen hankkeiden, kuten tietotekniikkahankkeiden osalta, on olemassa menettelyjä, jotka on selitetty organisointi- ja valvontamenettelyjä käsittelevässä asiakirjassa (*Project Organisation and Control Procedures*, POCP). Hankeriskeistä raportoidaan erikseen hankkeen ohjauskomitean / uusien toimitilojen

36. EKP suoritti ylhäältä alaspäin suuntauvia riskienarviointeja vuosina 2008 ja 2009. Operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaava toiminto määritteli toimialoja varten ennalta joitakin korkean tason riskejä, jotka muodostavat toimialojen suorittamien riskiarviointien perustan. Lopulliseen kertomukseen sisältyy toimintasuunnitelma kullekin toimialalle. Käsikirjan mukaan toimialojen on analysoitava ja määritettävä riskiin reagointisstrategia, ja mahdollisista ratkaisuista on suoritettava kustannus-hyötyanalyysi.

37. Kaikki toimialat olivat yksilöineet vuotta 2009 koskevassa ylhäältä alaspäin suuntautuvassa arvioinnissa tarkoitetut riskit ja tavat reagoida niihin. Vuotta 2009 koskevasta ylhäältä alaspäin suuntautuvasta arvioinnista laaditussa kertomuksessa esitettiin jatkotoimet toimialoittain. Kustannus-hyötyanalyysijä ei kuitenkaan ollut dokumentoitu otokseen sisältyvillä toimialoilla.

38. Operatiivisten riskien komitean / johtokunnan hyväksyntämenettely vei joidenkin riskien kohdalla vielä kauan sen jälkeen, kun toimiala oli yksilöinyt riskin. Esimerkiksi kahden heinä–elokuussa 2009 yksilöidyn riskin hyväksyntämenettelyä ei ollut edelleenkään saatu päätökseen joulukuussa 2010. Operatiivisten riskien komitean kokouksissa tarkasteltujen keskeneräisten toimenpiteiden luettelo myös osoittaa, että jotkin kohdat pysyivät avoinna yli vuoden ajan ja jotkin jopa kaksi vuotta.

39. Kuudesta otokseen sisältyneestä toimialasta ainoastaan kolmen työohjelmasta oli mahdollista yksilöidä operatiivisten riskien hallintaan myönnettyt resurssit, mutta operatiivisten riskien hallintatoimet oli kuvattu epämääräisesti eikä ollut mahdollista jäljittää, mitkä toimintakohdat olivat välittyneet vuotta 2009 koskevasta ylhäältä alaspäin suuntautuvasta operatiivisten riskien hallintaan liittyvästä arvioinnista toimialojen työohjelmiin.

koskevien hankkeiden ohjauskomitean kautta. Hankkeisiin liittyvä riskienhallinta on jätetty tämän tarkastuksen ulkopuolelle.

EKP:n toiminnan jatkuvuuden hallinta

40. Toiminnan jatkuvuuden hallinta muodostaa merkittävän osan operatiivisten riskien hallintaa. Se edellyttää valmius- ja palautumissuunnitelmia pahimpien mahdollisten skenaarioiden varalta. Täten varmistetaan ehdottoman tärkeiden toimintojen ja prosessien jatkuvuus kriisitilanteessa.

41. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti,

- i) onko toiminnan jatkuvuuden hallintajärjestely asianmukainen ja parhaan käytännön mukainen
- ii) onko ehdottoman tärkeät prosessit yksilöity asianmukaisesti
- iii) kohdistuvatko valittujen toimialojen yksittäiset toiminnan jatkuvuussuunnitelmat tarkoituksenmukaisesti riskeihin, jotta varmistetaan ehdottoman tärkeiden toimintojen asianmukainen jatkuvuus
- iv) onko toiminnan jatkuvuuteen tähtäävät järjestelyt testattu asianmukaisesti
- v) onko henkilöstö tietoinen toiminnan jatkuvuuteen tähtäävistä järjestelyistä ja onko se saanut asiaa koskevaa koulutusta.

Toiminnan jatkuvuuden hallintajärjestely

42. *Toiminnan jatkuvuuden hallinta on kokonaisvaltainen toiminnan lähestymistapa, joka perustuu toimintalinjoihin, standardeihin ja menettelyihin, joiden tarkoituksena on varmistaa, että tietyt toiminnot voidaan ylläpitää tai ne voidaan palauttaa mahdollisimman nopeasti toiminnan häiriinnyttyä. Toiminnan jatkuvuuden hallinnan avulla on tarkoitus minimoida häiriöstä aiheutuneet toimintaan, rahoitukseen tai maineeseen vaikuttavat seuraukset sekä oikeudelliset ja muut materiaaliset seuraukset²⁹.*

²⁹ *High-level principles for business continuity*, Basel'n pankkivalvontakomitea, elokuu 2006, kohta 9.

43. Toiminnan jatkuvuuden hallinnan tarkoituksena on varmistaa, että toiminnan jatkuvuutta koskevat järjestelyt ja ratkaisut ovat yhdenmukaisia EKP:n tavoitteiden, velvoitteiden, lakisääteisten tehtävien ja EKP:n riskien sietorajoihin soveltaman toimintalinjan kanssa³⁰.

44. Tarkastuksessa käytiin myös läpi keskeiset toiminnan jatkuvuuden hallintajärjestelyyn liittyvät asiakirjat:

- käsikirjan luvussa 26 vahvistetaan laaja toimintakehys, määritetään muut prosessit ja tuotettavat panokset ja määritetään tehtävät ja vastualueet
- EKP:n toiminnan jatkuvuuden testaus ja täydennyskoulutusstrategia
- toiminnan jatkuvuuden testaamiseen sovellettava ohjelma
- kriisinhallintaa koskeva käsikirja.

45. EKP on laatinut kriisinhallintaa koskevan käsikirjan, jossa määritetään tehtävät, vastualueet ja prosessit kriisitilanteessa ja joka sisältää kriisinhallintatiimin yhteystiedot. Kukin toimiala vastaa kokonaan itse toiminnan jatkuvuutta koskevan suunnitelman laatimisesta. Korkean tason toiminnan jatkuvuutta koskevassa suunnitelmamallissa ei kuitenkaan vaadita yleistä koko EKP:tä kattavaa toiminnan jatkuvuutta koskevaa suunnitelmaa eikä sellaista ole valmisteltu.

46. EKP on luonut vakaan järjestelyn, joka tarjoaa opastusta toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskevista toimintalinjoista, prosesseista ja vastualueista organisaatiossa. Pankin hajautettu lähestymistapa tuo kuitenkin mukanaan riskin siitä, että tiukan koordinaation puuttuessa toiminnan jatkuvuuden hallintaa ei kenties pantaisi johdonmukaisesti täytäntöön koko organisaatiossa.

³⁰ *Business Practice Handbook*, 5. painos, EKP, 24. syyskuuta 2010.

Ehdottoman tärkeiden prosessien yksilöinti

47. Toimintaan kohdistuvien vaikutusten analyysi on dynaaminen prosessi, jossa yksilöidään ehdottoman tärkeät toiminnot ja yksiköt, keskeiset sisäiset ja ulkoiset riippuvuudet sekä asianmukaiset kestävyystasot. Analyysissä arvioidaan erilaisten häiriöskenaarioiden riskit ja mahdolliset vaikutukset organisaation toimintaan ja maineeseen³¹.

48. Uusin täysimääräinen toimintaan kohdistuvien vaikutusten analyysi suoritettiin vuonna 2006³². Silloin yksilöitiin EKP:n päätoimintojen jatkuvuuden kannalta ehdottoman tärkeät suoritteet ja yksiköt. Kyseinen analyysi kohdistui seuraaviin keskeisiin osa-alueisiin:

- ehdottoman tärkeiden toimintaprosessien yksilöinti
- ehdottoman tärkeiden vaatimusten luokittelu
- kertaluonteisia tai harvoin suoritettavia prosesseja koskeva toimintaopastus
- vielä tarvittavan tuen yksilöinti.

49. Kun analyysi päivitettiin perusteellisesti vuonna 2007, havaittiin puutteita toiminnan jatkuvuuden ja silloin voimassa olleiden järjestelyiden osalta. Laadittiin seurantastrategia, johon sisältyi vaihtoehtoisia tapoja korjata havaitut puutteet tai hyväksyä riskit ja kustannukset. Asiakirjassa kustannukset esitettiin tietotekniikkaan ja logistiikan infrastruktuuriin liittyvinä ratkaisuin, mutta kustannuksia ei ollut eritelty siten, että niistä kävisi ilmi, miten eri riskitasot vaikuttavat kustannuksiin.

³¹ *High-level principles for business continuity*, Baselin pankkivalvontakomitea, elokuu 2006, kohta 10.

³² *ECB Business Impact Analyses, Review 2006*, henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääosasto, 16. tammikuuta 2007.

50. Uusin analyysin päivitys, jonka avulla oli määrä korjata vuonna 2007 havaitut puutteet, saatiin valmiiksi vuonna 2010. Toimintaan kohdistuvia vaikutuksia ei ole analysoitu kattavasti rahoituskriisin jälkeen.

Toiminnan jatkuvuussuunnitelmat

Ehdottoman tärkeät toiminnot

51. *Toiminnan jatkuvuussuunnitelmat olisi laadittava siten, että yksilöidään ehdottoman tärkeät toiminnot ja varmistetaan, että EKP pystyy täyttämään EKP:n perussääntöä koskevassa pöytäkirjassa määritellyt lakisääteiset velvoitteensa³³. Suunnitelmat olisi laadittava ”pahimman mahdollisen skenaarion” perusteella edellyttäen, että reagointitapaa voidaan lieventää siten, että se on tosiasiallisen kriisin kannalta sopiva³⁴.*

52. EKP on asettanut useiden riskien osalta kriittisyyden määrittämistä varten keskeiset kriteerit, joiden lähtökohtana ovat lakiin perustuvat velvoitteet (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3 – Keskeiset kriteerit kriittisyyden määrittämistä varten

Lakiin perustuvien velvoitteiden noudattaminen, kuten:

- rahapolitiikan määrittelemine ja toteuttamine euroalueella
- valuuttamarkkinatoimien suorittamine
- euroalueen maiden virallisten valuuttavarantojen hallussapito ja hoito
- maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen.

³³ Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöä koskevan pöytäkirjan (n:o 4) 3 artiklassa määritetään EKP:n vastuulla olevat lakisääteiset tehtävät.

³⁴ *Business Continuity Guideline: A Practical Approach for Emergency Preparedness, Crisis Management and Disaster Recovery*, ASIS international, 2005; kohta 11.3.

Tietyn prosessin keskeytyminen, josta aiheutuu seuraavanlaisia vaikutuksia:

- markkinoiden epävakaus
- uskottavuuden/imagon/maineen menetys
- taloudellinen menetys EKP:lle
- taloudellinen menetys muille instituutioille
- mahdolliset oikeudelliset ongelmat
- muut vaikutukset, joita ei ole mainittu edellä.

Lähde: ECB BIA review 2006.

53. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti keskeiset kriteerit, ja toiminnan jatkumisen mahdollisesta tasosta tiettyjen skenaarioiden toteutuessa laadittiin alustava arvio³⁵. Näin ilmeni, että suunnitelmien avulla voidaan varmistaa lakiin perustuvien velvoitteiden noudattaminen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin toiminnan jatkuvuussuunnitelmia tarkastaessaan, ettei suunnitelmissa otettu huomioon katastrofista johtuvaa huomattavan henkilöstön menetyksen mahdollisuutta³⁶. Asianomaisista prosesseista vastaavat toimialat määrittelivät toiminnan jatkumisesta vastaavan henkilöstön ja yksilöivät heidän varahenkilönsä, mutta niillä ei ollut varasuunnitelmaa siltä varalta, että huomattava osa henkilöstöstä on estynyt hoitamasta tehtäviään.

Toiminnan jatkuvuussuunnitelmaa koskevan korkean tason mallin noudattaminen

54. *Toiminnan jatkuvuussuunnitelmaa koskevan korkean tason mallin mukaan kunkin toimialan toiminnan jatkuvuussuunnitelman olisi sisällettävä seuraavat osa-alueet:*

³⁵ Toimintaan kohdistuvia vaikutuksia analysoitaessa on arvioitu, millaisia vaikutuksia kuudella eri katastrofiskenaariolla olisi kunkin toimialan toimintakykyyn.

³⁶ Tätä edellytetään asiakirjassa *High-level principles for business continuity*, Baselin pankkivalvontakomitea, elokuu 2006, kohta 23.

- *organisatoriset näkökohdat*³⁷
- *ehdottoman tärkeät prosessit*³⁸
- *toimintaedellytykset*³⁹ ja
- *sidosryhmiä koskeva luettelo.*

*Organisaatio suhteuttaa suoran hyödyn, jonka se saa parantaessaankestokykyään toiminnan häiriytymisen varalta, niihin kuluihin, joita näistä parantamistoimenpiteistä aiheutuu*⁴⁰.

55. Koko EKP:n toiminnan jatkuvuussuunnitelmaa koskevassa korkean tason mallissa on määrätty kunkin toimialan toiminnan jatkuvuussuunnitelman pakollisesta muodosta ja katettavista aihepiireistä. Oikeastaan mallissa on siis esitetty ainoastaan toimialoilta edellytettujen toiminnan jatkuvuussuunnitelmien rakenne.

56. Toimialat, osastot tai toimistot laativat toiminnan jatkuvuussuunnitelmat. Toiminnan jatkuvuussuunnitelmaa koskevassa korkean tason mallissa määrättyä pakollista sisältöä on yleensä noudatettu, mutta suunnitelmien yksityiskohtaisuus vaihtelee suuresti. Operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaava toiminto huolehtii keskitetysti koordinoinnista, mutta yksittäisten toiminnan jatkuvuussuunnitelmien laatu riippuu asianomaisesta vastuuhenkilöstä

³⁷ Kriisitilanteessa päätöksiä tekevät elimet, toiminnan jatkuvuudesta huolehtivan tiimin kokoonpano, suhteet muihin tiimeihin, toiminnan jatkuvuudesta huolehtivien tiimien sijainti.

³⁸ Toimintaan kohdistuvien vaikutusten analyyseissä yksilöidyt ja hyväksytyt prosessit sekä edellä tarkoitettujen prosessien jatkuvuuden varmistamiseksi tarvittavat erityiset toimet sisältävä tehtäväluettelo.

³⁹ Tietotekniset ja muut toimistolaitteet sekä käsikirjat.

⁴⁰ *High-level principles for business continuity*, Baselin pankkivalvontakomitea, elokuu 2006, kohta 13.

toimialalla. Siitä, onko operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaava toiminto riittävällä tavalla arvioinut yksittäiset toiminnan jatkuvuussuunnitelmat, ei saatu näyttöä.

57. Viidestä yksityiskohtaiseen tarkastukseen valitusta toimialasta⁴¹ neljä oli laatinut vaatimuksia vastaavan jatkuvuussuunnitelman. Näistä kolmessa käsiteltiin toimintaan kohdistuvien vaikutusten analyysissä yksilöityjä ehdottoman tärkeitä prosesseja kaikilta osin.

58. Toimialoista poimitun otoksen perusteella ei useimmiten saatu näyttöä siitä, että toiminnan jatkuvuuteen liittyvien vaihtoehtojen kustannus-hyötyanalyysi olisi tehty ja eri riskitasot arvioitu.

Testaaminen

59. *Organisaatioiden on testattava toiminnan jatkuvuussuunnitelmansa, arvioitava niiden tehokkuus ja tarvittaessa ajantasaistettava toiminnan jatkuvuuden hallintaansa⁴². Standardissa BS25999⁴³ vaaditaan organisaatiota varmistamaan, että toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskevat järjestelyt validoidaan testeillä ja tarkistuksella ja pidetään ajantasaisina.*

60. Tarkastuksessa perehdyttiin seuraaviin asiakirjoihin:

⁴¹ Tietotekniikan pääosastolla on erilliset toiminnan jatkuvuutta koskevat menettelyt. Sen osalta tehdään ISO 20000 -standardin noudattamista koskeva ulkoinen tarkastus, minkä vuoksi tietotekniikan pääosaston toiminnan jatkuvuussuunnitelma jätettiin tilintarkastustuomioistuimen tilikaudelta 2010 toimittaman tarkastuksen ulkopuolelle.

⁴² *High-level principles for business continuity*, Baselin pankkivalvontakomitea, elokuu 2006, periaate nro 6.

⁴³ Toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskeva menettelyohje *British Standard's Code of Practice*.

- toiminnan jatkuvuutta koskeva testausstrategia⁴⁴
- vuosien 2008–2010 testausohjelmat ja -aikataulut
- testien perusteella laaditut raportit.

61. Testausstrategia painottuu toiminnan jatkuvuussuunnitelmiin ja tietojärjestelmien palautumissuunnitelmiin, ja sen avulla tarkistetaan toimintaan kohdistuvien vaikutusten analyyseillä määritettyjen ehdottoman tärkeiden prosessien tilanne. Testauskehukseen kuuluvat vastuualueiden selkeä allokointi, testauksen sisällön määrittäminen, raportointivaatimukset, testaustiheyden määrittely sekä asianmukaisen keskipitkän aikavälin testausohjelman laatiminen. Tarkastuksessa ilmeni, että tarkoituksenmukainen testauskehys on määritetty standardin BS 25999 mukaisesti.

62. Testeissä ilmeni, että testaus kattaa keskeisen henkilöstön ja testejä tehdään säännöllisesti, mutta niissä ei aina simuloita olosuhteita, joihin EKP joutuisi, jos sen toiminta häiriintyisi vakavalla tavalla. Vuosina 2009 ja 2010 suunnitellut testit eivät kattaneet kaikkia EKP:n määrittämiä skenaarioita eikä kaikkia alun perin suunniteltuja testejä toteutettu.

Koulutus ja tietoisuus kriisinhallinnasta

63. *Kriisinhallinta- ja valmiusryhmille olisi annettava niiden vastuualueita ja velvoitteita koskevaa koulutusta. Ryhmien olisi saatava koulutusta ainakin vuosittain ja uusille jäsenille olisi annettava koulutusta heidän liittyessään ryhmään. Jokainen henkilöstön jäsen olisi koulutettava hoitamaan tietyt*

⁴⁴ ECB Business Continuity Testing and Training Strategy, Operatiivisten riskien komitea, 4. maaliskuuta 2008.

tehtävät kriisitilanteen sattuessa. Heille olisi lisäksi tiedotettava toiminnan jatkuvuussuunnitelman keskeisistä osatekijöistä⁴⁵.

64. EKP:n hyväksymän koulutusstrategian mukaan koko henkilöstön tietoisuutta toiminnan jatkuvuuden hallinnasta olisi parannettava erityisellä ohjelmalla⁴⁶. Koulutusstrategiassa mainitaan testauksen yksityiskohtia koskevan koulutusohjelman laatiminen.

65. Vuonna 2010 järjestettiin viisi puolen päivän mittaista kriisinhallintaa koskevaa koulutustilaisuutta, joissa käytiin läpi EKP:n hyväksymää kriisikäsikirjaa. Osanottajat suhtautuivat käsikirjan käyttöön ottamiseen ja koulutustilaisuuteen yleisesti ottaen myönteisesti, mutta kävi myös ilmi, että simulointiin perustuvia testejä olisi pidetty hyvin tarpeellisina.

66. Vaikka tarkastuksessa saatiin selkeää näyttöä siitä, että toiminnan jatkuvuudesta vastaava henkilöstö saa koulutusta muun muassa toiminnan jatkuvuussuunnitelman testaamisen ansiosta, todentavaa aineistoa ei saatu siitä, että muun henkilöstön tietoisuutta toiminnan jatkuvuutta koskevista järjestelyistä ja prosesseista olisi aktiivisesti parannettu. Useissa sisäisissä lähdeasiakirjoissa⁴⁷ todetaan, että testaus on hyvin tärkeä osa henkilöstön kouluttamista, mutta että koko henkilöstöä on varten on järjestettävä koulutusohjelma. Ohjelmaa ei ole vielä laadittu, sillä operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaava keskustointi katsoo, että henkilöstön tietoisuus toiminnan jatkuvuutta

⁴⁵ *Business Continuity Guideline: A Practical Approach for Emergency Preparedness, Crisis Management and Disaster Recovery*, ASIS international, 2005; kohta 12.1.1.

⁴⁶ *ECB Business Continuity Testing and Training Strategy*, Operatiivisten riskien komitea, 4. maaliskuuta 2008.

⁴⁷ *Business continuity testing and training strategy*, s. 15; *Business Practice Handbook*, 26.1; *Business Continuity Framework* (EKP:n intranetissä); *Business Continuity Management Policy document*.

koskevista järjestelyistä on tyydyttävä. Sisäisessä kyselyssä⁴⁸ ilmeni kuitenkin, että yli 12 prosenttia (20 prosenttia vuonna 2009) vastaajista ei ole tietoisia toimialansa toiminnan jatkuvuutta koskevista järjestelyistä eikä tiedä, mistä löytää tietoa siitä, kuinka kriisitilanteessa on toimittava.

Oliko EKP:n taloudellisten riskien hallinta vaikuttavaa?

67. Taloudellisten riskien hallinta on prosessi, jonka avulla kohdataan rahoitusmarkkinoiden epävakauden vaikutukset. Siihen kuuluvat organisaatioon kohdistuvien taloudellisten riskien arvioiminen ja sisäisten ensisijaisten tavoitteiden ja toimintalinjojen mukaisten hallintastrategioiden kehittäminen.

68. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti

- ovatko sijoitustoimintaan ja EKP:n operaatioihin liittyvien taloudellisten riskien yleiset hallintajärjestelyt asianmukaiset ja vastaavatko ne parhaita käytäntöjä
- ovatko EKP:n käyttämät menetelmät tarkoituksenmukaiset taloudellisten riskien hallinnan näkökulmasta
- soveltaako EKP taloudellisia riskejä koskevia menetelmiä vaikuttavasti
- raportoidaanko taloudellisten riskien hallinnasta säännöllisesti ja luotettavasti.

⁴⁸ Asiakirja *Report of the 2010 and 2009 ECB Internal Customer Satisfaction Survey*, joka koskee EKP:n sisäistä asiakastyytyväisyyskyselyä vuosilta 2009 ja 2010.

Sijoitustoimintaan ja EKP:n operaatioihin liittyvien taloudellisten riskien hallintajärjestelyt

69. *Järjestelyn olisi sisällettävä koko yritystä koskeva taloudellisen riskin määritelmä sekä taloudellisten riskien yksilöimistä, arvioimista, seuranta ja valvontaa/lieventämistä koskevat periaatteet⁴⁹. Pankilla on oltava taloudellisten riskien hallintajärjestelmä, jossa vastuualueet on jaettu selkeästi.*

70. EKP:n taloudellisten riskien hallintajärjestelyt on suunniteltu kattamaan riskit, jotka liittyvät kahteen EKP:n toiminta-alaan: i) sijoitustoimintaan ja ii) luottotoimiin. Sijoitustoiminta koskee kahta sijoitussalkkua, jotka ovat valuuttavarantosalkku⁵⁰ (60 600 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2010) ja omien varojen sijoitussalkku⁵¹ (13 300 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2010). Luottotoimet liittyvät rahapoliittisiin toimiin⁵². EKP:n sijoitustoimintaan kuuluvat sen valuuttavarantojen⁵³, EKP:n omien varojen sijoitussalkun ja eläkerahaston

⁴⁹ Basel, ERM-malli (Enterprise Risk Management Committee of Sponsoring Organizations, COSO).

⁵⁰ Euroopan keskuspankin suuntaviivat, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2008, kansallisten keskuspankkien suorittamasta Euroopan keskuspankin valuuttavarantosaamisten hoidosta sekä näillä valuuttavarantosaamisilla suoritettavia operaatioita varten laadituista oikeudellisista asiakirjoista (uudelleenlaadittu teksti) (EKP/2008/5) (2008/596/EY).

⁵¹ *OFM Guideline*, heinäkuu 2010; *The ECB's Own Funds Investment Guidelines*, syyskuu 2010.

⁵² Euroopan keskuspankin suuntaviivat, annettu 26 päivänä syyskuuta 2002, Euroopan keskuspankkia ja kansallisia keskuspankkeja koskevista vähimmäisvaatimuksista niiden suorittaessa rahapoliittisia operaatioita ja EKP:n valuuttavarannoilla toteutettavia valuuttamarkkinatoimia sekä hoitaessa EKP:n valuuttavarantosaamisia (EKP/2002/6).

⁵³ Sekä kultavarannon hoito.

hoito sekä kahteen rahapoliittisiin tarkoituksiin käytettävään salkkuun liittyvät toimet⁵⁴.

71. Riskienhallintatoimiston tehtävänä on ylläpitää sijoitustoiminnan yleistä riskienhallintajärjestelyä sekä seurata, arvioida ja valvoa toimista aiheutuvia riskejä. Toimisto seuraa, noudatetaanko sovittuja markkina- ja luottoriskien hallintaperiaatteita ja -prosesseja. Tapauksista, joissa näitä ei ole noudatettu, raportoidaan sovittujen eskalointimenettelyjen mukaisesti.

72. Markkinaoperaatioiden pääosasto on EKP:n sijoitustoimintaa toteuttava toimiala. Lisäksi se vastaa eurojärjestelmän salkunhoitosovelluksen⁵⁵ ylläpitämisestä ja jatkokehittelystä. Markkinaoperaatioiden pääosaston sijoitustoiminnasta vastaava toimisto valmistelee sijoituskomitean valuuttavarantosalkkujen taktista normisalkkua koskevat ehdotukset ja hoitaa suoraan EKP:n omien varojen sijoitussalkkua.

73. Taloudellisten riskien hallinnasta laadittu käsikirja⁵⁶ on keskeinen sijoitustoimintaan liittyvien taloudellisten riskien hallintaa koskeva asiakirja. Siinä esitetään kattava yleiskatsaus kaikkiin relevantteihin politiikkoihin, prosesseihin ja menettelyihin sekä erityisesti viitataan EKP:n päätöksentekuelimen vahvistamiin asiakirjoihin.

74. EKP:n sijoitustoiminnan ja operaatioiden hallintaa varten luoma kokonaiskehys ja taloudellisten riskien hallintamenettelyt sisältävät koko pankkia koskevan määritelmän taloudellisesta riskistä sekä taloudellisten

⁵⁴ Katettujen joukkovelkakirjalainojen osto-ohjelman (Covered Bonds Purchase Programme, CBPP) sijoitussalkku sekä arvopaperimarkkinoita koskevan ohjelman (Securities Markets Programme, SMP) sijoitussalkku.

⁵⁵ Sovellusta käytetään EKP:n valuuttavarantojen ja omien varojen hoidossa ja sen avulla saadaan selville tulosluvut.

⁵⁶ *Handbook of Financial Risk Management, Policies and procedures*, maaliskuu 2008.

riskien yksilöimistä, arvioimista, seuranta ja valvontaa/lieventämistä koskevat periaatteet.

Taloudellisen riskin hallintamenetelmät

75. Tarvitaan asianmukaiset sijoitustoimintaa koskevat suuntaviivat, joissa määritetään riskinottohalukkuus riittävällä tavalla ja annetaan kattavat ohjeet sijoitustoimintaa varten.

76. EKP:n taloudellisen riskin hallinnasta laatimassa käsikirjassa *Handbook of Financial Risk Management* määritellään seuraavat osatekijät:

- i) EKP:n riskien sietokyky
- ii) hyväksytyt välineet ja toimet
- iii) hyväksyttävät vastapuolet ja liikkeellelaskijat, rajaaminen
- iv) strateginen vaadejakauma
- v) seurantaraportointi ja arvioiminen
- vi) toimintakehyksen tarkistaminen⁵⁷.

77. Valuuttavarannon sijoitusprosessia ohjataan kolmiosaisella rakenteella, johon kuuluvat strateginen normisalkku, taktinen normisalkku ja todelliset sijoitussalkut. Strateginen normisalkku kuvastaa pitkän aikavälin riski- ja tuottopreferenssejä, ja siitä päättää EKP:n neuvosto.

78. Omien varojen sijoitustoiminta perustuu kaksiosaiseen rakenteeseen, strategiseen normisalkkuun ja todelliseen sijoitussalkkuun. Strategisesta normisalkusta päättää johtokunta.

⁵⁷ Johtokunta tai EKP:n neuvosto tarkistaa kohdissa i)–v) mainitut osatekijät säännöllisesti, vähintään kerran vuodessa.

79. Tuotot maksimoidaan tappiottomuustavoite ja varojen allokontitavoite huomioon ottaen, ja ne pyritään toteuttamaan erityisen strategisen vaadejakauman⁵⁸ avulla.

80. Riskienhallintatoimisto ylläpitää luetteloja hyväksyttävistä maista, liikkeellelaskijoista ja vastapuolista. Riskienhallintatoimisto määrittää vastapuolia koskevat rajoitukset johtokunnan hyväksymien menetelmien avulla. Valuuttavarannon hoidon osalta kansallisille keskuspankeille asetetaan rajoituksia EKP:n neuvoston hyväksymien menetelmien perusteella. Kaikkia rajoituksia päivitetään järjestelmällisesti vuosittain. Lisäksi kurssimuutosten vaikutukset hyväksyttävyyteen ja rajoituksiin otetaan huomioon välittömästi.

81. Strategisen vaadejakauman yhteydessä otetaan huomioon seuraavat toimintalinjoja koskevat korkean tason vaatimukset:

- i) varantotalletusten pitämisen syyt
- ii) riski- ja tuottopreferenssit
- iii) mallintamisfilosofia
- iv) sijoitushorisontti ja tarkistustiheys
- v) strategiseen normisalkkuun ja sijoitusketjun taktisiin osatekijöihin liittyvien vastualueiden jakautuminen
- vi) sijoituspäätöksiin vaikuttava tietosisältö
- vii) hyväksyttävät sijoitukset
- viii) lakimääräiset sijoitusrajat.

⁵⁸ Vaadejakaumasta päättää valuuttavarannon kohdalla EKP:n neuvosto ja omien varojen kohdalla johtokunta riskienhallintatoimiston ehdotusten perusteella.

Sijoitus- ja riskihorisontti on valuuttavarantojen osalta yksi vuosi ja omien varojen osalta viisi vuotta.

82. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin

- riskinottohalukkuuden ja riskistrategian määrittelyn kattavuus ja riittävyys
- sijoitustoiminnasta annetut suuntaviivat
- sijoitusrajojen asettamiseen sovellettava päätöksentekoprosessi
- riskeihin liittyvät toimenpiteet ja niiden johdomukaisuus: markkinariski, luottoriski, vastapuoliriski, likviditeettiriski ja sijoitustoiminnan operatiivinen riski.

83. Taloudellisten riskien hallintajärjestelyjen tarkastus osoittaa, että taloudellisen riskin hallintamenetelmillä määritetään riskinottohalukkuus riittävällä tavalla ja annetaan kattavat ohjeet EKP:n sijoitustoimintaa varten.

Taloudellisen riskin hallintamenetelmien soveltaminen

84. Edellä olevassa tekstiosiossa kuvattuja taloudellisen riskin hallintamenettelyjä olisi sovellettava vaikuttavasti käytännössä.

85. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksessaan:

- i) normisalkkujen tarkoituksenmukaisuutta sijoitussalkun riskiprofiiliin nähden: strategiseen ja taktiseen normisalkkuun liittyvät virheisiin kohdistettavat toimenpiteet, tietojen laatu, tiedonhallinta ja tietoturva
- ii) sijoitus- ja normisalkkujen laskemisessa ja päivittämisessä käytetyt taustavälineet ja -järjestelmät
- iii) normisalkkujen muutosten hallinnoinnin.

86. Markkinariskin sisäisiä malleja koskevaa kehystä tarkastettaessa otettiin huomioon seuraavat osatekijät:

- i) tietojen laadun ja tiedonhallinnan analyysit, turvallisuus- ja valvontatietojen arviointi
- ii) mallintamismenetelmien, malliolettamien ja mallien keskeisten osatekijöiden analyysit
- iii) järkevyytestit, toteutumatestien tulosten läpikäynti, raporttien analyysit.

87. Testien perusteella havaittiin, että menetelmiä sovellettiin asianmukaisesti. ”Kahden silmäparin periaatteen” soveltamista ei kuitenkaan ollut dokumentoitu. Lisäksi strategisen ja taktisen normisalkun laskentamallien sekä markkinariskin sisäisiä malleja koskevien laskentamallien tarkastus, validoinnin tarkastus mukaan lukien, osoitti, että joidenkin mallien kohdalla

- a) mallien toteutumisesta ei ollut viime aikoina testattu säännöllisesti eikä toteutumatestejä siis ollut dokumentoitu
- b) riippumaton taho ei ole validoinut malleja, joita ei myöskään ole viime aikoina päivitetty
- c) malliolettamia ei aina ollut dokumentoitu riittävästi.

88. Parhaiden käytäntöjen arviointi muissa vastaavissa kansainvälisissä organisaatioissa osoitti, että Federal Reserve Bank of New York on Yhdysvaltain rahoituskriisin jälkeen perustanut mallien validointiryhmän parantaakseen taloudellisen riskin hallintavalmiuksiaan. Ryhmän tärkeimmät tehtävät on kuvattu **laatikossa 4**.

Laatikko 4 – Federal Reserve Bank of New Yorkin mallien validointiryhmä

Ryhmän tärkeimpiä tehtäviä ovat:

- kaikkien taloudellisten riskien hallinnassa käytettyjen mallien inventointi
- malleja koskevien asiakirjojen tarkastaminen ja validointi
- yksityiskohtaisten asiakirjojen laatiminen, kun olemassa oleva aineisto arvioidaan riittämättömäksi
- mallien testaaminen.

Taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin asianmukaisuus

89. Riskiprofiilien ja olennaisten tappioaltistusten säännöllistä seuraamista varten olisi laadittava prosessi. Olisi perustettava luotettava seuranta- ja raportointijärjestelmä.

90. Riskienhallintatoimisto seuraa markkina- ja luottoriskien osalta sovittujen riskienhallintaperiaatteiden ja -prosessien noudattamista. Se myös raportoi niiden noudattamatta jättämisestä sovittujen eskalointimenettelyjen mukaisesti. EKP:n riskienhallintatoimisto raportoi säännöllisesti EKP:n valuuttavarantosalkkuun ja omien varojen salkkuun liittyvästä riskin ja tuoton suhteesta ja tuloksesta sekä niihin liittyvistä strategisesta ja taktisesta normisalkusta. Raportit annetaan päivittäin, viikoittain, kuukausittain, neljännesvuosittain ja vuosittain.

91. Tarkastajien tekemissä testeissä ja haastatteluissa vahvistui, että tuloksista raportoidaan säännöllisesti ja raportit jaetaan toimeenpanevälle johdolle oikea-aikaisesti. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että parhaana käytäntönä pidettyjä GIPS-standardeja⁵⁹ ei noudateta täysimääräisesti tuloksia koskevassa EKP:n sisäisessä raportoinnissa.

⁵⁹ GIPS-standardit (*Global Investment Performance Standards*) ovat joukko vakioituja alakohtaisia eettisiä periaatteita, jotka sijoitusalan ammattilaisten instituutti (*Chartered Financial Analyst Institute*, CFA) on laatinut ja joita se

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Perustiko EKP tarkoituksenmukaisen ja kattavan hallintorakenteen riskienhallintaa varten?

92. EKP on laatinut kattavan organisaatorakenteen, jossa tehtävät ja vastuualueet on jaettu selkeästi. Taloudellisten ja operatiivisten riskien hallinta on kuitenkin EKP:ssä erotettu tiukasti toisistaan. Tämä lisää riskiä siitä, että kuva pankin altistumisesta ei kenties ole kattava. Johtokunnan ja kahden riskienhallintatoiminnon/yksikön, eli operatiivisten riskien hallinnasta (ORM) / toiminnan jatkuvuuden hallinnasta (BCM) vastaavan toiminnon ja riskienhallintatoimiston, välille ei ole perustettu nimenomaista riippumatonta tahoa, esimerkiksi riskienhallintajohtajan tointa tai riskikomiteaa.

93. EKP:n tilinpäätöksessä on annettu vain vähän tietoja joistakin riskienhallintaan liittyvistä kysymyksistä sen sijaan, että siinä luotaisiin yleiskatsaus organisaation riskienhallintaprosesseihin, olemassa oleviin riskeihin sekä johdon riskeihin soveltamaan lähestymistapaan.

Suosituks

1. EKP:n olisi harkittava hierarkisesti riippumattoman nimenomaisen riskienhallintatoiminnon – kuten riskienhallintajohtajan toimen tai riskikomitean – perustamista. Toiminnon ainoana tehtävänä olisi keskittyä riskienhallintaan ja varmistaa, että pankin altistumisesta saadaan kattava kuva.

hallinnoi. Standardeissa annetaan ohjeita siitä, miten sijoitusten tulos lasketaan ja miten tuloksista raportoidaan. Standardien noudattaminen on vapaaehtoista, ja ne perustuvat periaatteisiin, joiden mukaan merkitykselliset tiedot on ilmoitettava ja sijoitusten tuloksista on annettava oikea ja riittävä kuva.

2. EKP:n olisi vielä parannettava riskienhallintakäytäntöjä koskevien tietojen julkistamista ulkoisille tahoille tilinpäätöksessä soveltamalla parhaita käytäntöjä, kuten IFRS 7 -tilinpäätösstandardia.

Oliko EKP:n operatiivisten riskien hallinta vaikuttavaa?

94. EKP:llä on selkeä organisatorinen rakenne sekä asianmukaiset operatiivisen riskin hallintaperiaatteet, joissa on hahmoteltu EKP:n riskien arvioimiseen, seurantaan sekä valvontaan/lieventämiseen soveltama lähestymistapa.

95. Vuosina 2008 ja 2009 tehtiin ylhäältä alas suuntautuvat arvioinnit ja kutakin toimialaa varten laadittiin toimintasuunnitelma, mutta kustannus-hyötyanalyysijä ei dokumentoitu.

96. Raportointia, seuranta ja jatkotoimia varten on luotu järjestelmä ja keskisuurten ja suurten riskien lieventämistoimenpiteitä koskevia jatkotoimia varten on sovittu aikataulu. Eräiden riskien kohdalla operatiivisten riskien komitean / johtokunnan hyväksymismenettely kesti kuitenkin hyvin kauan. Suunnittelusykliä ja operatiivisten riskien hallintasykliä ei ole kytketty toisiinsa. Operatiivisten riskien hallintatoimet eivät myöskään käy selvästi ilmi kaikkien testattujen toimialojen työohjelmista.

97. EKP on laatinut kriisinhallinnasta kattavan käsikirjan, jossa määritellään tehtävät, vastuualueet ja prosessit kriisitilanteessa ja joka sisältää kriisinhallintatiimin yhteystiedot. Kukin toimiala vastaa kokonaan toiminnan jatkuvuutta koskevan suunnitelmansa laatimisesta.

98. EKP on luonut vakaan järjestelyn, joka tarjoaa opastusta toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskevista toimintalinjoista, prosesseista ja vastuualueista organisaatiossa. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin seuraavaa:

- a) toimintaan kohdistuvia vaikutuksia koskeva analyysi ajantasaistettiin kattavasti vuonna 2007, ja sitä täydennettiin vuonna 2010, mutta rahoituskriisin alkamisen jälkeen ei ole tehty täysimääräistä analyysia
- b) huomattavan henkilöstön menetyksen varalta ei ole laadittu suunnitelmia
- c) suunnitellut testit eivät kaikilta osin kattaneet EKP:n laatimia katastrofiskenaarioita
- d) osaa vuosiksi 2009 ja 2010 suunnitelluista testeistä ei tehty.

Suosituks

3. EKP:n strategiseen ja rahoitussuunnittelusykliin sekä kunkin toimialan vuotuisen työohjelmaan olisi sisällytettävä operatiivisten riskien vuosittainen arviointi.
4. Keskisuuria ja suuria operatiivisiä riskejä koskevista toimenpiteistä olisi päätettävä pian.
5. EKP:n olisi edelleen parannettava toiminnan jatkuvuussuunnitelmiaan ja niiden testausohjelmaa sekä pyrittävä varmistamaan, että kaikki suunnitellut testit tehdään.

Oliko EKP:n taloudellisten riskien hallinta vaikuttavaa?

99. EKP:n sijoitustoimintaa ja operaatioiden hallintaa varten luoma kokonaisuus ja taloudellisten riskien hallintamenettelyt ovat asianmukaiset. Taloudellisten riskien hallintajärjestelyjen tarkastuksessa ilmeni, että suunnitellut taloudellisten riskien hallintamenettelyt ovat EKP:n sijoitustoiminnan ja operaatioiden hoidon kannalta vakaat ja riittävät. Menetelmien soveltamista käytännössä on silti edelleen parannettava muun

muassa strategisen ja taktisen normisalkun laskentamallien sekä markkinariskin sisäisiin malleihin liittyvien laskelmien kohdalla.

100. EKP:n korkein johto ja johtokunta saavat sisäisistä riskienhallintakertomuksista oikeelliset, tarkoituksenmukaiset ja kattavat tiedot taloudellisten riskien hallinnasta. Tuloksista raportoidaan säännöllisin väliajoin ja oikea-aikaisesti, mutta raportointimenettelyjä ei ajantasaisteta säännöllisesti vastaamaan GIPS-standardien muutoksia.

Suositukset

6. EKP:n olisi edelleen kehitettävä strategisen ja taktisen normisalkun laskennassa käytettävien mallien tarkistamista ja validointia sekä markkinariskin sisäisiin malleihin liittyviä laskelmia. Sen olisi muun muassa huolehdittava yksityiskohtaisesta dokumentoinnista niiltä osin kuin dokumentointi on arvioitu riittämättömäksi, testattava käyttämänsä mallit ja tarkistettava malliolettamat säännöllisesti.
7. GIPS-standardien muutokset olisi käytävä läpi vuosittain ja harkittava muutosten ottamista täysimääräisesti huomioon tuloksia koskevassa EKP:n sisäisessä raportoinnissa.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Louis GALEAN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 27. maaliskuuta 2012 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

EUROOPAN KESKUSPANKIN VASTAUS

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikaudelta 2010

Euroopan keskuspankki (EKP) on vastaanottanut tilikautta 2010 koskevan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen ja suhtautuu myönteisesti siinä esitettyihin havaintoihin ja parannussuosituksiin. Kertomuksessa todetaan, että 1) EKP:llä on selkeä organisatorinen rakenne sekä asianmukaiset operatiivisten riskien hallintaperiaatteet ja 2) EKP on luonut asianmukaiset yleiset riskienhallintajärjestelyt suojautuakseen sijoitustoimintaansa ja operaatioihinsa liittyviltä taloudellisilta riskeiltä.

EKP ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja parannussuosituksset. Seuraavassa EKP kommentoi erikseen tiettyjä kertomuksen kohtia sekä esitettyjä seitsemää suositusta.

Kohdat 9–13 ja 92

EKP:n yleiset riskienhallintajärjestelyt:

EKP:n operatiivisten riskien hallinnasta, mittaamisesta ja seurannasta huolehtii toiminnan jatkuvuuden ja operatiivisten riskien hallinnasta vastaava toiminto henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääosastolla. Markkinaoperaatioihin liittyvien taloudellisten riskien hallinnasta, mittaamisesta ja seurannasta vastaa erillinen riskienhallintatoimisto. Tämäntyyppinen organisaatorakenne on yleinen keskuspankeissa ja vastaavissa organisaatioissa. Operatiivisten riskien ja taloudellisten riskien hallintaa ei siis ole erotettu toisistaan, vaikka kummastakin vastaa erillinen toiminto/toimisto. Jaolla pyritään ennemminkin varmistamaan, että tehtävät jakautuvat tehokkaasti EKP:n johtokunnan kantaessa kollegiaalisesti vastuun EKP:n yleisestä riskienhallinnasta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeinen kehitys:

- EKP:n varapääjohtaja toimii nyt puheenjohtajana operatiivisten riskien komiteassa, joka tukee ja valvoo operatiivisten riskien hallinnan kehittämistä, toteuttamista ja ylläpitoa.
- Heinäkuussa 2011 EKP:n riskienhallintatoimistosta tuli oma erillinen toimialansa, eikä se raportoi toiminnastaan samalle johtokunnan jäsenelle kuin markkinaoperaatioiden pääosasto. Muutos johtui siitä, että 1) taloudellisten riskien hallinnasta on tullut entistä tärkeämpää paitsi EKP:ssä myös keskuspankeissa yleisemminkin ja että 2) EKP:n neuvosto on suositellut kaikille eurojärjestelmän keskuspankeille, että markkinaoperaatioista ja taloudellisten riskien hallinnasta tulisi raportoida eri johtokunnan jäsenille.

Ks. myös vastaus suositukseen 1.

Kohdat 16, 17 ja 93

Riskienhallinnasta kerrotaan useissa EKP:n vuosikertomuksen luvuissa sekä EKP:n tilinpäätöksessä. Tilinpäätös laaditaan noudattaen kirjanpitoperiaatteita, joiden EKP:n neuvosto on katsonut olevan keskuspankin toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia. Kaikki eurojärjestelmän keskuspankit soveltavat näitä periaatteita yhdenmukaisesti eurojärjestelmän operaatioiden kirjaamisessa. Periaatteita pidetään kansainvälisesti tarkoituksenmukaisina keskuspankkien tilinpäätösstandardeina.

Tilinpäätöstietojen laadintaa koskevat EKP:n oikeudelliset velvoitteet on määritetty päätöksessä EKP:n tilinpäätöksestä (päätös EKP/2010/21). EKP noudattaa Euroopan unionin omaksumien kansainvälisten tilinpäätösstandardien (International Financial Reporting Standards, IFRS) mukaisia arvostusperiaatteita, paitsi jos päätöksen EKP/2010/21 nojalla noudatetaan erityistä kirjanpitomenettelyä tai EKP:n neuvosto on päättänyt muuta. Mainitun päätöksen nojalla EKP myös julkistaa tilinpäätöksensä yhteydessä EKP:n neuvoston tarkoituksenmukaisiksi arvioimat tiedot, eikä sen tarvitse noudattaa IFRS 7 -standardin mukaisia julkistamisvelvoitteita.

Ks. myös vastaus suositukseen 2.

Kohta 24

EKP toteaa, että riskikoordinaattorit ja päälliköt saavat pankin intranetsivuilta kaikki tarvittavat tiedot operatiivisten riskien hallinnasta, mm. riskitapahtumien ja niiden taustalla olevien syiden luokittelusta. Lisäksi toimialat saavat riskien tunnistamisohjeita koko organisaation laajuisen operatiivisten riskien vuotuisen arvioinnin käynnistämisen yhteydessä.

Kohta 28

Toiminnan jatkuvuuden ja operatiivisten riskien hallinnasta vastaavien vakituisten työntekijöiden määrä nostettiin hiljattain viiteen. EKP katsoo, että nykyisen kokoonpanon myötä voidaan hyödyntää keskuspankkien työkomennukselle lähettämien työntekijöiden osaamista alalla kasvattamatta riskiä, että operatiivisten riskien hallintajärjestelyjen toteutus jäisi puutteelliseksi.

Kohdat 29 ja 66

EKP pyrkii kasvattamaan tietoisuutta toiminnan jatkuvuuden ja operatiivisten riskien hallintajärjestelyistä tuomalla niitä koskevat tiedot selkeämmin esille intranetsivuillaan. Lisäksi riskien koordinoinnista vastaavien ryhmien johtajia kehoitetaan kertomaan järjestelyistä säännöllisesti toimialansa henkilöstölle.

Kohdat 37, 58 ja 95

Operatiivisten riskien hallintaperiaatteiden mukaan kustannus-hyötyanalyysi on syytä tehdä varhaisessa vaiheessa kartoitettaessa mahdollisia strategioita riskeihin puuttumiseksi, jotta voidaan varmistaa strategioiden kustannustehokkuus. Analyysista tulee kuitenkin olennaisen tärkeä, kun päätetään konkreettisista toimista, joilla tartutaan riskeihin. EKP:ssä kustannus-hyötyanalyysi on tehtävä aina uusia hankkeita käynnistettäessä.

Kohta 50 ja kohdan 98 alakohta a

EKP päivittää toimintaan kohdistuvien vaikutusten analyysia aina tarpeen vaatiessa (eikä määräajoin). Näin pyritään varmistamaan, että esim. organisaatio- ja järjestelmämuutoksista sekä prosessien ja sovellusten uudistamisesta aiheutuvat tarpeet voidaan ottaa ajoissa huomioon toiminnan jatkuvuuden hallinnassa. Toiminnan jatkuvuuden hallintajärjestelyjä on päivitetty uusien tarpeiden huomioimiseksi useaan otteeseen sen jälkeen, kun toimintaan kohdistuvien vaikutusten täysimittaisen analyysin tulokset toimitettiin johtokunnalle vuonna 2007.

Kohta 53 ja kohdan 98 alakohta b

EKP katsoo, että sen kattavassa pandemiastrategiassa on otettu riittävästi huomioon henkilöstöresurssien huomattavan kapenemisen mahdollisuus. Lisäksi EKP:n luomilla varajärjestelyillä varmistetaan, että tärkeimmät toiminnot hoidetaan siinäkin äärimmäisen epätodennäköisessä tapauksessa, että henkilöstöä ei ole käytettävissä lainkaan.

Kohta 62 ja kohdan 98 alakohdat c ja d

Meneillään olevan finanssikriisin vuoksi EKP:n keskeisten toimintojen on täytynyt olla käytettävissä lähes joka viikonloppu, minkä vuoksi toiminnan jatkuvuusjärjestelyjen yleinen testaus on väistämättä jäänyt tavanomaista suppeammaksi ja harvemmaksi. Kriisinhallintaryhmä suorittaa säännöllisin väliajoin hyvin konkreettisiin skenaarioihin pohjautuvia testejä, mutta EKP:n yleisiä toiminnan jatkuvuusjärjestelyjä ja tietojärjestelmien palautusjärjestelyjä testataan varovaisemmin, jotta meneillään olevien tehtävien suorittaminen ei vaarannu.

Ks. myös vastaus suositukseen 5.

Kohdat 91 ja 100

EKP ei ole ottanut käyttöön GIPS-standardeja (Global Investment Performance Standards), sillä ne eivät täysin sovellu keskuspankkitoimintaan.

Ks. myös vastaus suositukseen 7.

Suositus 1

EKP arvostaa suosituksia riskienhallintajärjestelyjen parantamiseksi entisestään ja ajanmukaisten keskuspankkikäytäntöjen omaksumiseksi, ja se ottaa ne aina vakavasti. EKP:n riskienhallintaorganisaation nykyisellä rakenteella pystytään varmistamaan, että tehtävät jakautuvat tehokkaasti EKP:n johtokunnan kantaessa kollegiaalisesti vastuun EKP:n yleisestä riskienhallinnasta.

Suositus 2

EKP noudattaa tilinpäätöstietojen laadinnassa jo päätökseen EKP/2010/21 kirjattuja oikeudellisia vaatimuksia. EKP seuraa jatkossakin IFRS-standardien kehitystä erityisesti sen suhteen, missä määrin standardeja voitaisiin soveltaa EKP:n tilinpäätöksessä.

Suositus 3

EKP hyväksyy suosituksen. EKP:n yksittäiset toimialat ovat alusta asti sisällyttäneet vuotuisiin työohjelmiinsa ja määräraahapyyntöihinsä riskien rajaamiseen liittyvät toimet ja niiden kustannukset, mutta EKP on hiljattain muuttanut koko organisaation laajuisten prosessien ajoitusta siten, että operatiivisten riskien vuotuinen arviointi sopii ajoitukseltaan täysin yhteen strategisen suunnittelun ja budjettisuunnittelun syklien kanssa.

Suositus 4

EKP hyväksyy suosituksen.

Suositus 5

EKP hyväksyy suosituksen. EKP on sitoutunut edelleen tehostamaan toiminnan jatkuvuusstrategioitaan, ja se tekee parhaansa varmistaakseen, että kaikkien olennaisten prosessien ja tuotosten testaus toteutetaan ajallaan. Se kuitenkin ottaa suunniteltujen testien kiireellisyyttä arvioidessaan huomioon tarpeen minimoida riskit tehtäviensä suorittamisessa – varsinkin näinä finanssikriisistä selviytymisen kannalta ratkaisevina aikoina.

Suositus 6

EKP hyväksyy suosituksen. Se on sitoutunut jatkossakin arvioimaan, testaamaan ja dokumentoimaan sijoitusten kohdentamista koskevia mallejaan ja riskimallejaan niiden optimoimiseksi.

Suositus 7

EKP seuraa jatkossakin GIPS-standardien kehitystä erityisesti sen suhteen, missä määrin standardeja voitaisiin soveltaa EKP:n sijoitusten tuottavuutta koskevassa sisäisessä raportoinnissa.