FI

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 20 päivänä tammikuuta 2004

Suomen eduskunnan talousvaliokunnan pyynnöstä,
koskien hallituksen esitystä Laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

(CON/2004/1)

Johdanto

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 22 päivänä joulukuuta 2003 Suomen eduskunnan talousvaliokunnalta pyynnön antaa lausunto hallituksen esityksestä Suomen Pankista annetun lain 214/1998 (27.3.1998), Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 1166/1998 (30.12.1998) ja Rahoitustarkastuksesta annetun lain 587/2003 (27.6.2003) muuttamiseksi (HE 134/2003; jäljempänä ’lopullinen ehdotus’). Lausuntopyyntö koskee samaa asiaa, josta EKP antoi 15 päivänä lokakuuta 2003 lausunnon CON/2003/22. Siinä EKP esitti mielipiteensä hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta (jäljempänä ’ehdotusluonnos’). Tämä lausunto koskee lopullista hallituksen esitystä, joka annettiin sen jälkeen, kun EKP oli antanut ensimmäisen lausuntonsa asiasta. Ensimmäisen lausunnon tavoin tässäkin lausunnossa keskitytään ehdotuksen niihin osiin, jotka vaikuttavat Suomen Pankin taloudelliseen asemaan tai koskevat sen norminantovaltaa.

2. EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohdan toiseen luetelmakohtaan ja jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/415/EY 2 artiklan 1 kohtaan,[1] koska lopullinen ehdotus koskee Suomen kansallista keskuspankkia (Suomen Pankki). Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

Yhteenveto merkittävimmistä eroavaisuuksista ehdotusluonnoksen ja lopullisen ehdotuksen välillä

3. Ehdotusluonnoksessa esitettiin Suomen Pankin kantarahaston pienentämistä. Kantarahaston pienentäminen olisi käytännössä pakottanut Suomen Pankin myymään osan valuuttavarantoaan. Kuten lausunnossa CON/2003/22 todetaan, EKP:n mielestä Suomen Pankin riippumattomuus olisi

1 EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

vaarantunut pääoman pienentämisen ja muiden Suomen Pankin taloudelliseen asemaan vaikuttavien toimenpiteiden yhteisvaikutuksena sekä sellaisten suojasäännösten puuttuessa, joilla varmistettaisiin Suomen Pankin mahdollisuudet hoitaa EKPJ:hin liittyviä ja muita tehtäviään. EKP on tyytyväinen, ettei lopullisessa ehdotuksessa esitetä pääoman pienentämistä. EKP pitää myös tervetulleena sitä, että lopulliseen ehdotukseen sisällytettiin lauseke, jolla pyritään varmistamaan, että Suomen Pankki kykenee hoitamaan EKPJ:hin liittyviä tehtäviään. Lauseke ei kuitenkaan täysin täytä taloudellisen riippumattomuuden vaatimuksia, kuten jäljempänä todetaan.

Yleinen arvio ehdotettujen muutosten vaikutuksista Suomen Pankin riippumattomuuteen

4. Perustamissopimuksen 109 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen kansallinen lainsäädäntö, sen kansallisen keskuspankin perussääntö mukaan luettuna, on sopusoinnussa perustamissopimuksen ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön kanssa. Perustamissopimuksen 108 artiklassa sekä perussäännön 7 artiklassa edellytetään, että Euroopan keskuspankkijärjestelmään (EKPJ) kuuluva keskuspankki on riippumaton.

5. Perustamissopimuksen 108 artiklan mukainen taloudellisen riippumattomuuden periaate edellyttää, että ”kansallisten keskuspankkien on voitava päättää tarvittavien varojen käytöstä, jotta voidaan varmistaa, että ne voivat suorittaa asianmukaisesti niille kuuluvat EKPJ:n tehtävät”[2]. Taloudellisen riippumattomuuden käsitteeseen sisältyy lisäksi, että kansallisella keskuspankilla on oltava kaikissa tilanteissa riittävästi varoja, jotta se voisi huolehtia myös muista tehtävistään eli suorittaa kansalliset tehtävänsä, täyttää kansainväliset velvoitteensa ja kattaa omat hallinto- ja toimintakulunsa. Olisi lisäksi otettava huomioon, että kansallisilla keskuspankeilla on myös muita sitoumuksia, jotka koskevat niiden valuuttavarantoa ja omia varoja, esimerkiksi Kansainväliseen valuuttarahastoon (IMF) liittyviä sitoumuksia. Suomen Pankin kansallisiin tehtäviin kuuluu rahoitusjärjestelmän vakauteen ja kriisien estämiseen ja hallintaan liittyviä tehtäviä. Vaikka koko rahoitusjärjestelmään vaikuttavat kriisit ovat yleensä harvinaisia ja pitkälti ennalta arvaamattomia, niillä voi olla suuri vaikutus talouteen, mistä syystä keskuspankkien olisi kiinnitettävä niihin riittävästi huomiota. Kriisien yhteydessä keskuspankin kyvyllä reagoida nopeasti saattaa olla erityisen tärkeä merkitys. Keskuspankin varojen riittävyys lisää yleistä luottamusta sen kykyyn toimia itsenäisesti kriisin ratkaisemiseksi. Tämä myös lisäisi sellaisten keskuspankin julkisten lausumien uskottavuutta, joiden avulla pyritään palauttamaan luottamus koko rahoitusjärjestelmän toimintakykyyn.

6. Lopulliseen ehdotukseen sisältyy muun muassa seuraavat kaksi muutosta: i) Suomen Pankille asetettaisiin velvollisuus siirtää pääsääntöisesti 100 prosenttia voitostaan valtiolle ja ii) Suomen Pankin oikeutta tehdä varauksia rajoitettaisiin huomattavasti. Suomen Pankin taloudellinen asema heikkenee ajan myötä näiden muutosten yhteisvaikutuksena, ellei asianmukaisin lakiin kirjatuin suojasäännöksin varmisteta, että Suomen Pankki kykenee hoitamaan EKPJ:hin liittyviä tehtäviään. Tämä taas kasvattaa

2 Euroopan rahapoliittinen instituutti: Lähentymisraportti, maaliskuu 1998.

riskiä, että Suomen Pankilla ei ole tulevaisuudessa riittäviä varoja huolehtia EKPJ:hin liittyvistä ja muista tehtävistään, ja tekee Suomen Pankin tällaisissa tilanteissa riippuvaiseksi kolmansien osapuolten päätöksistä. Koska Suomen Pankkiin tulevaisuudessa kohdistuvista taloudellisista rasitteista ei ole varmaa tietoa, on erittäin tärkeää, että Suomen Pankilla on riittävästi liikkumavaraa ja että sen varat suhteessa sen tehtäviin säilyttävät reaaliarvonsa. Nykyisessä muodossaan lopullinen ehdotus loukkaa taloudellisen riippumattomuuden periaatetta Suomen Pankin osalta. EKP katsoo näin ollen, että lopullinen ehdotus on edelleen perustamissopimuksen ja sen tavoitteiden vastainen. Koska EKPJ:hin/eurojärjestelmään kuuluvan kansallisen keskuspankin taloudellisen aseman heikentymistä ei voida tarkastella erillään itse järjestelmästä kokonaisuudessaan, lopullisella ehdotuksella olisi kielteisiä vaikutuksia koko eurojärjestelmän uskottavuuteen ja taloudelliseen asemaan.

Suomen Pankin voiton jakaminen

7. Lopullisessa ehdotuksessa esitetään muutoksia Suomen Pankin voitonjakosäännöksiin. Nykyisen Suomen Pankkia koskevan lain mukaan voitosta puolet tuloutetaan valtiolle ja puolet siirretään vararahastoon, ellei pankkivaltuusto päätä voiton jakamisesta toisin. Lopullisessa ehdotuksessa sääntöä muutetaan siten, että koko Suomen Pankin vuotuinen voitto on tuloutettava valtiolle. Pankkivaltuuston päätös voiton käyttämisestä muulla tavoin edellyttäisi lopullisen ehdotuksen mukaan erityisiä perusteita.

8. EKP on erittäin huolestunut siitä, millaisia seurauksia olisi sellaisesta juridisesta järjestelystä, jonka seurauksena mitään osaa Suomen Pankin voitosta ei siirretä vararahastoon, ei automaattisesti eikä Suomen Pankin johtokunnan riippumattoman asiantuntija-arvion perusteella, jossa on otettu huomioon kaikki tulevaisuuden riskit. Lopullisen ehdotuksen sanamuodon mukaan mahdollisen voiton käyttäminen kyseiseen tarkoitukseen on pankkivaltuuston yksinomaisessa harkintavallassa. Jäsenvaltioissa, joissa hallitus tai parlamentti voi suoraan tai välillisesti vaikuttaa kansallisen keskuspankin voitonjakoon, on taloudellisen riippumattomuuden vuoksi lain säännöksin taattava, ettei tällä estetä kansallisten keskuspankkien mahdollisuutta hoitaa EKPJ:hin liittyviä tehtäviään asianmukaisella tavalla[4].

9. Lopullisen ehdotuksen 21 §:n 2 momentin mukaan pankkivaltuusto voi EKPJ:n tehtävien hoidon turvaamiseksi päättää voiton käyttämisestä toisin. Säännöksen sanamuoto, erityisesti sanan ”voida” käyttäminen sanan ”täytyä” sijaan, jättää kuitenkin pankkivaltuustolle täyden harkintavallan päättää voitonjaosta joko pääsäännön (100 prosenttia valtiolle) mukaisesti tai sen vastaisesti. Vaikka 21 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että ”voitonjako ei saa vaarantaa Suomen Pankin Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyvien tehtävien hoitamista”, EKP katsoo, että säännökselle nyt ehdotettu sanamuoto ei takaa Suomen Pankin taloudellista riippumattomuutta perustamissopimuksen 108 artiklassa edellytetyllä tavalla. Asian selkeyttämiseksi EKP huomauttaa, että vaikka lopullisessa

4 Euroopan rahapoliittinen instituutti: Lähentymisraportti, maaliskuu 1998.

ehdotuksessa esitettäisiin, että vain osa voitosta tuloutettaisiin valtiolle koko voiton sijaan, se olisi silti ristiriidassa perustamissopimuksen mukaisen keskuspankin riippumattomuutta koskevan vaatimuksen kanssa, jos siinä annettaisiin pankkivaltuustolle mahdollisuus pidättäytyä voiton siirtämisestä Suomen Pankille silloin, kun EKPJ:hin liittyvien tehtävien hoitaminen sitä kuitenkin edellyttäisi.

10. Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi 27 päivänä marraskuuta 2003 eduskunnan talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että koska pankkivaltuustolle saattaa tietyissä tilanteissa syntyä perustamissopimuksen 108 artiklasta johdettava velvollisuus poiketa voitonjakoa koskevasta pääsäännöstä, laista ei pitäisi saada sitä kuvaa, että pankkivaltuustolla olisi tällaisissa tilanteissa harkintavaltaa. EKP tukee täysin tätä näkemystä.

Suomen Pankin oikeus tehdä varauksia

11. Lopullisessa ehdotuksessa esitetään, että Suomen Pankilta poistetaan oikeus tehdä itsenäisesti varauksia pääomansa ja rahastojensa reaaliarvon säilymisen turvaamiseksi. EKP korostaa, ettei rahoitusmarkkinoiden ja talouden tulevaisuuden kehitystä ei voida ennakoida täsmällisesti, eikä se tästä syystä pidä perusteltuna sitä, että kansalliselta keskuspankilta poistetaan mahdollisuus suojautua pääoman reaaliarvon heikkenemiseltä pitkällä aikavälillä.

12. Lopullisessa ehdotuksessa sallitaan valuuttakurssiriskien ja arvopaperien markkina-arvon vaihtelusta aiheutuvien riskien kattaminen tekemällä varauksia. Varaukset voivat kuitenkin olla vain näistä lähteistä realisoituneen vuotuisen nettovoiton suuruisia. Jos tällaista realisoitunutta nettovoittoa ei ole tai se ei kata tulevia riskejä, jää pankkivaltuuston harkintavaltaan päättää voiton siirtämisestä vararahastoon. Tämä on ristiriidassa kansallisen keskuspankin taloudellista riippumattomuutta koskevan vaatimuksen kanssa, koska Suomen Pankin johtokunnan asiantuntija-arvio tulevien riskien kattamisesta ei lopullisen ehdotuksen mukaan olisi ratkaiseva ja koska lopullisessa ehdotuksessa ei edelleenkään taata asianmukaisella tavalla, että voitonjakosäännöksien avulla varmistettaisiin, että Suomen Pankilla on ja tulee olemaan riittävästi varoja huolehtia tehtävistään.

Suomen Pankin norminantovalta yleisvalvontaan liittyen

13. Lopullisessa ehdotuksessa Suomen Pankille myönnetään tiettyä rajallista norminantovaltaa, jotta se voi hoitaa tehtäviään osana eurojärjestelmää. Lopullisen ehdotuksen mukaan määräyksiä voitaisiin antaa vain yhteisöille, jotka ylläpitävät sellaisia maksu- tai selvitysjärjestelmiä tai osallistuvat sellaisiin maksu- tai selvitysjärjestelmiin, jotka Suomen valtiovarainministeriö on nimennyt selvityksen lopullisuudesta annetun direktiivin[5] täytäntöönpanoa koskevan lain mukaisesti. Koska lopullinen ehdotus jäi tässä mielessä tietyiltä osin muuttamatta, EKP toistaa lausunnossaan CON/2003/22 esittämänsä näkökannat.

5 Direktiivi 98/26/EY, selvityksen lopullisuudesta maksujärjestelmissä ja arvopaperien selvitysjärjestelmissä (EYVL L 166, 11.6.1998, s. 45).

14. Perustamissopimuksen 105 artiklan 2 kohdan ja perussäännön 3.1 artiklan mukaan eurojärjestelmän keskuspankkitoiminnan perustehtäviin kuuluu maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen. Nämä artiklat muodostavat euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden kansallisille keskuspankeille oikeusperustan maksujärjestelmien yleisvalvonnalle (oversight). Maksujärjestelmät liittyvät toiminnallisesti suoraan selvitysjärjestelmiin. Yleisvalvonnasta huolehditaan eurojärjestelmässä yleensä kansallisten keskuspankkien tasolla EKP:n neuvoston eurojärjestelmälle määrittelemien yleisvalvonnan yhteisten linjausten mukaisesti. EKP:n käsityksen mukaan kansallisten keskuspankkien yleisvalvontatehtävän[6] mukaisesti Suomen Pankista annetun lain 3 §:ssä luodaan oikeusperusta Suomen Pankin yleisvalvontatehtävälle, kun siinä säädetään, että Suomen Pankin tehtävänä on huolehtia osaltaan maksu- ja rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen.

15. EKP kannattaa tätä ehdotettua muutosta, joka parantaa Suomen Pankin mahdollisuuksia hoitaa yleisvalvontatehtäväänsä riittävän avoimella tavalla. EKP kuitenkin toteaa, että lopullisen ehdotuksen sanamuoto vaikuttaa verrattain rajoittavalta ja saattaa tästä syystä osoittautua epäkäytännölliseksi. Ensinnäkin Suomen Pankki vastaa rahoitusjärjestelmän koko infrastruktuurin luotettavuuden ja tehokkuuden yleisvalvonnasta, arvopaperikaupan selvitysjärjestelmät mukaan lukien. Asian selventämiseksi EKP suosittaa, että Suomen Pankkia koskevaan lakiin otettaisiin nimenomainen viittaus Suomen Pankin yleisvalvontatehtävään arvopaperien selvitys- ja toimitusjärjestelmien osalta. Toiseksi ottaen huomioon, että Suomen Pankilla on perusteluissa kuvatulla tavalla laaja yleisvalvontatehtävä, olisi tarkoituksenmukaista, että Suomen Pankin norminantovalta ulottuisi kaikkiin maksujärjestelmiin ja arvopaperikaupan selvitys- ja toimitusjärjestelmiin siitä riippumatta, saavatko ne selvityksen lopullisuudesta annetun direktiivin mukaista suojaa. Kolmanneksi EKP:n muut säädökset kuin suuntaviivat, ohjeet ja asetukset, siis esimerkiksi päätökset ja EKPJ:n laajuiset sopimukset, on jätetty lopullisen ehdotuksen nimenomaisen sanamuodon ulkopuolelle. Kansallisia keskuspankkeja sitoviin EKP:n päätöksiin viitataan kuitenkin lopullisen ehdotuksen perusteluissa. EKP toteaa, että hyväksyessään perustamissopimuksen Suomi sitoutui toimimaan siten, että sen kansallinen keskuspankki voi noudattaa sitä sitovia EKP:n säädöksiä. Selkeyden ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi EKP ehdottaa Suomen hallitukselle ja eduskunnalle sanamuodon laajentamista siten, että sillä katetaan kaikki kansallisia keskuspankkeja sitovat EKP:n säädökset. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi kytkemällä Suomen Pankin norminantovalta sen velvollisuuteen huolehtia tehtävistään osana EKPJ:tä lopullisen ehdotuksen perusteluissa todetulla tavalla. EKP huomauttaa tässä yhteydessä, että EKP:n säädösten sisältö ja parametrit ovat aina jäsenvaltioiden kansallisia keskuspankkeja sitovia eivätkä

6 Kansallisten keskuspankkien yleisvalvontatehtävää on kuvattu yksityiskohtaisesti EKP:n aikaisemmissa lausunnoissa, jotka on julkaistu EKP:n verkkosivuilla http://www.ecb.int. Katso esim. EKP:n Banca d'Italian pyynnöstä 7.8.2003 antama lausunto CON/2003/14, joka koskee ehdotusta maksujärjestelmiä, maksuinfrastuktuuria ja maksuvälineitä koskevaksi Italian lainsäädännöksi, ja EKP:n Sveriges Riksbankin pyynnöstä 8.8.2003 antama lausunto CON/2003/15, joka koskee esitystä Sveriges Riksbankista annetun lain muuttamista koskevaksi laiksi (ei vielä julkaistu).

siten salli harkintavallan käyttöä täytäntöönpanon yhteydessä.

Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Annettu Frankfurt am Mainissa 20 päivänä tammikuuta 2004.

[allekirjoitus]

Jean-Claude TRICHET

EKP:n puheenjohtaja