FI

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 15 päivänä lokakuuta 2003,

Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä,
koskien luonnosta hallituksen esitykseksi Laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

(CON/2003/22)

Johdanto

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 15 päivänä syyskuuta 2003 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi 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) muuttamisesta (jäljempänä ’ehdotus’).

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 ehdotus koskee Suomen kansallista keskuspankkia (Suomen Pankki). Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

3. Monet ehdotuksen osat liittyvät suoraan eurojärjestelmälle erityisen tärkeisiin toimintaperiaatteisiin. Tässä lausunnossa keskitytään ehdotuksen niihin osiin, jotka vaikuttavat Suomen Pankin taloudelliseen asemaan tai koskevat sen norminantovaltaa.

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. Ehdotukseen sisältyy muun muassa seuraavat kolme muutosta: i) Suomen Pankin kantarahastoa pienennettäisiin huomattavasti, mikä käytännössä pakottaisi Suomen Pankin

1 EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

myymään osan valuuttavarantoaan, ii) Suomen Pankille asetettaisiin velvollisuus siirtää pääsääntöisesti 100 prosenttia voitostaan valtiolle ja iii) Suomen Pankin oikeutta tehdä varauksia rajoitettaisiin huomattavasti. Ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksena Suomen Pankin taloudellinen asema ajan myötä heikkenee. Tämä kasvattaa riskiä siitä, 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 ehdotuksella loukataan kansallisten keskuspankkien taloudellisen riippumattomuuden periaatetta Suomen Pankin osalta. Ehdotus loukkaa myös institutionaalisen riippumattomuuden periaatetta Suomen Pankin osalta, etenkin koska se epäsuorasti pakottaa Suomen Pankin myymään valuuttavarantojaan. EKP katsoo näin ollen, että ehdotus on perustamissopimuksen ja sen tavoitteiden vastainen. Koska EKPJ:hin/eurojärjestelmään kuuluvan kansallisen keskuspankin taloudellisen aseman heikentymistä ei voida tarkastella erillään itse järjestelmästä kokonaisuudessaan, ehdotuksella olisi kielteisiä vaikutuksia koko eurojärjestelmän uskottavuuteen ja taloudelliseen asemaan.

Suomen Pankin kantarahaston pienentäminen

5. Vuoden 2002 lopussa Suomen Pankin kantarahasto oli 841 miljoonan euron suuruinen. Se on säilynyt muuttumattomana vuodesta 1984 asti. Ehdotuksessa kantarahaston määrää pienennettäisiin 100 miljoonaan euroon eli lähes 90 prosenttia. Suomen valtiolle tuloutettaisiin tämän seurauksena 741 miljoonaa euroa sen kalenterivuoden lopussa, jonka aikana muutos tulisi voimaan.

6. 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 eli kansallisista tehtävistään, täyttää kansainväliset velvoitteensa ja kattaa omat hallinto- ja toimintakulunsa. Ehdotettu Suomen Pankin pääoman pienentäminen, joka käytännössä pakottaa Suomen Pankin myymään valuuttavarantoaan ja pienentää myös sen säännöllistä tulonlähdettä, lisää riskiä, ettei Suomen Pankilla ole tulevaisuudessa riittävästi varoja huolehtia EKPJ:hin liittyvistä tai muista tehtävistään. Perussäännön 29 ja 30.4 artiklassa edellytetään esimerkiksi, että kansallisilla keskuspankeilla on valmius siirtää tarvittaessa lisää pääomaa ja valuuttavarantosaamisia EKP:lle, ja perussäännön 33 artiklassa kansalliset keskuspankit velvoitetaan osallistumaan EKP:n mahdollisten tappioiden kattamiseen. Kansallisilla keskuspankeilla on myös muita sitoumuksia, jotka koskevat niiden valuuttavarantoa tai 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

2 Euroopan rahapoliittinen instituutti: Lähentymisraportti, maaliskuu 1998.

kriisit ovat yleensä harvinaisia, 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.

7. Kuten perussäännön 30.4, 32 ja 33 artiklastakin käy ilmi, yksittäisen kansallisen keskuspankin pääoman pienentämistä ja sen varojen hallinnan rajoittamista ei voida tarkastella erillään pienentämisen mahdollisista vaikutuksista koko eurojärjestelmän taloudelliseen tilanteeseen ja siten myös koko järjestelmän uskottavuuteen. Tästä johtuen EKP on jo periaatteellisista syistä vakavasti huolestunut siitä, että ehdotuksessa Suomen Pankin pääomaa pienennettäisiin sellaiseen arvioon perustuen, joka on tehty tiettynä yksittäisenä ajankohtana ja erillään eurojärjestelmän kokonaistilanteesta. Eurojärjestelmään[3] kuuluvan kansallisen keskuspankin pääoma ja rahastot muodostavat perustan kyseisen keskuspankin ja laajemmin tarkasteltuna kaikkien eurojärjestelmän jäsenten taloudelliselle riippumattomuudelle. Ei ole objektiivisia syitä, joilla voitaisiin perustella sellaisia euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden ehdotuksia, joilla heikennettäisiin eurojärjestelmän taloudellista asemaa ja uskottavuutta.

8. Jäsenvaltioiden velvollisuus taata kansallisten keskuspankkien riippumattomuus asettaa ne erityisasemaan, koska se velvoittaa jäsenvaltiot pidättäytymään kansallisten keskuspankkien varojen määrän tai pääoman hoidon arvioimisesta. Tällaisen arvion olisi perustuttava keskuspankin riippumattoman päätöksentekoelimen – Suomessa Suomen Pankin johtokunnan – asiantuntija-arvioon eikä valtion taloudellisiin tarpeisiin, jotta kansallinen keskuspankki ei tule taloudellisesti riippuvaiseksi hallituksesta, parlamentista tai mistään muusta kolmannesta osapuolesta. Koska ehdotuksessa ei varmisteta, että Suomen Pankilla olisi aina käytössään riittävät varat huolehtia EKPJ:hin liittyvistä tehtävistään, siinä ei oteta huomioon tätä taloudellisen riippumattomuuden vaatimusta.

9. Perustamissopimuksen 108 artiklan ja perussäännön 7 artiklan sisältämän institutionaalisen riippumattomuuden periaatteen mukaan jäsenvaltioiden ja niiden hallitusten on pidättäydyttävä yrittämästä vaikuttaa jäseniin sellaisissa kansallisten keskuspankkien päätöksentekoelimissä, joiden päätökset saattavat vaikuttaa siihen, miten kansalliset keskuspankit suorittavat EKPJ:hin liittyviä tehtäviään. Tämä institutionaalinen rakenne merkitsee, että kansallinen keskuspankki määrittelee itse taseensa rakenteen ja koostumuksen ottaen huomioon eurojärjestelmän sille asettamat rajoitukset. Ehdotuksessa ei täsmennetä, miten Suomen Pankin olisi hankittava varat tulouttaakseen valtiolle pääomansa pienennyksen, mutta ottaen huomioon Suomen Pankin taserakenteen ja tarpeen välttää yhteiseen rahapolitiikkaan puuttumista, ehdotus pakottaa käytännössä Suomen Pankin myymään osan valuuttavarannostaan. Perustamissopimuksen 105 artiklan 2 kohdan mukaan yksi kansallisten keskuspankkien EKPJ:hin liittyvistä tehtävistä on jäsenvaltioiden virallisten

3 EKPJ:hin kuuluvien euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit.

valuuttavarantojen hallussapito ja hoito. Ehdotuksesta seuraavalla epäsuoralla pakotteella valuuttavarannon myymiseen kierrettäisiin Suomen Pankin oikeutta ja velvollisuutta osana EKPJ:tä pitää itsenäisesti hallussaan ja hoitaa jäsenvaltion virallista valuuttavarantoa.

10. Ehdotuksen perusteluissa Suomen Pankin pääoman pienentämistä perustellaan muun muassa viittaamalla siihen, että Suomen Pankilla ei ole tammikuusta 1999 lähtien ollut itsenäistä rahapoliittista toimivaltaa. EKP korostaa tässä yhteydessä, että rahapoliittisen toimivallan siirtäminen kansallisilta keskuspankeilta EKP:lle ei poistanut kansallisten keskuspankkien velvollisuuksia erottamattomana osana eurojärjestelmää. Kansallisten keskuspankkien velvollisuuksien luonne on muuttunut keskuspankkikohtaisista velvollisuuksista yhteisiksi, eurojärjestelmään liittyviksi velvollisuuksiksi, joista kullakin kansallisella keskuspankilla on oma osuutensa. Lisäksi eurojärjestelmä noudattaa toiminnan hajauttamiseen perustuvaa mallia, jossa kansalliset keskuspankit vastaavat eurojärjestelmän tehtävien täytäntöön panemisesta kansallisella tasolla.

Suomen Pankin voiton jakaminen

11. 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. Ehdotuksessa sääntöä muutetaan siten, että koko Suomen Pankin vuotuinen voitto on tuloutettava valtiolle. Pankkivaltuuston päätös voiton käyttämisestä muulla tavoin edellyttäisi ehdotuksen mukaan erityisiä perusteita.

12. 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. Ehdotuksen 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]. Ehdotus on tältä osin puutteellinen eikä se ole sopusoinnussa perustamissopimuksen 108 artiklan taloudellisen riippumattomuuden vaatimuksen kanssa. Suomen Pankkia koskevaan lakiin olisi siten kirjattava tältä osin nimenomainen suojalauseke. Tämän lisäksi ja selkeyden vuoksi perusteluihin olisi lisättävä maininta, että tarve varmistaa riittävät varat Suomen Pankin EKPJ:hin liittyvien tehtävien suorittamiseksi tulevaisuudessa on pätevä peruste olla tulouttamatta koko voittoa valtiolle.

4 Euroopan rahapoliittinen instituutti: Lähentymisraportti, maaliskuu 1998.

Suomen Pankin oikeus tehdä varauksia

13. Ehdotuksessa esitetään, että Suomen Pankilta poistetaan oikeus tehdä itsenäisesti varauksia turvatakseen pääomansa ja rahastojensa reaaliarvon säilymisen. EKP korostaa, että koska rahoitusmarkkinoiden ja talouden tulevaisuuden kehitystä ei voida ennakoida täsmällisesti, EKP ei pidä perusteltuna sitä, että kansalliselta keskuspankilta poistetaan mahdollisuus turvata pääomansa reaaliarvo.

14. 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, sillä Suomen Pankin johtokunnan asiantuntija-arvio tulevien riskien kattamisesta ei ehdotuksen mukaan olisi ratkaiseva, eikä ehdotuksessa taata, että Suomen Pankilla on ja tulee olemaan riittävästi varoja huolehtia tehtävistään.

Yhteenveto Suomen Pankin taloudelliseen asemaan vaikuttavista muutosehdotuksista

15. Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutuksena on, että Suomen Pankin taloudellinen asema heikkenee, sen arviointi, onko Suomen Pankilla riittävästi varoja hoitaa EKPJ:hin liittyviä ja muita tehtäviään, jätetään pankkivaltuustolle ilman, että lakiin otetaan tästä erityisiä suojasäännöksiä, ja Suomen Pankin oikeutta ja velvollisuutta pitää hallussa ja hoitaa jäsenvaltion virallista valuuttavarantoa kierretään. EKP katsoo, että tämä on vastoin perustamissopimuksessa olevia kansallisten keskuspankkien taloudellisen ja institutionaalisen riippumattomuuden periaatteita. EKP kehottaa Suomen hallitusta harkitsemaan ehdotusta uudelleen, jotta kyseisiä periaatteita ei loukattaisi ja jotta taattaisiin, että Suomen Pankin taloudellista asemaa koskevat järjestelyt ovat perustamissopimuksen mukaisia.

Suomen Pankin norminantovalta yleisvalvontaan liittyen

16. Ehdotuksessa Suomen Pankille myönnetään tiettyä rajallista norminantovaltaa, jotta se voi hoitaa tehtäviään osana eurojärjestelmää. 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] mukaisesti.

17. 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

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

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.

18. EKP kannattaa tätä ehdotettua muutosta, joka parantaa Suomen Pankin mahdollisuuksia hoitaa yleisvalvontatehtäväänsä riittävän avoimella tavalla. EKP kuitenkin toteaa, että ehdotuksen sanamuoto vaikuttaa verrattain rajoittavalta ja saattaa tästä syystä osoittautua epäkäytännölliseksi. Ensinnäkin Suomen Pankki vastaa rahoitusjärjestelmän koko infrastruktuurin luotettavuudesta ja tehokkuudesta, 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 ja ohjeet, esimerkiksi päätökset ja asetukset sekä EKPJ:n laajuiset sopimukset, on jätetty ehdotuksen nimenomaisen sanamuodon ulkopuolelle. EKP pahoittelee Suomen Pankin norminantovallan rajoittamista tällä tavoin. EKP toteaa, että hyväksyessään perustamissopimuksen Suomi sitoutui toimimaan siten, että sen kansallinen keskuspankki voi noudattaa sitä sitovia EKP:n säädöksiä. 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. EKP huomauttaa tässä yhteydessä, että EKP:n säädösten sisältö ja parametrit sitovat jäsenvaltioiden kansallisia keskuspankkeja eivätkä siten salli harkintavallan käyttöä täytäntöönpanon yhteydessä.

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).

EKP ei vastusta sitä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset julkistavat tämän lausunnon. Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Annettu Frankfurt am Mainissa 15 päivänä lokakuuta 2003.

EKP:n puheenjohtaja

[allekirjoitus]

Willem F. DUISENBERG