

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Pankista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Suomen Pankista, joka korvaisi nykyisen Suomen Pankista annetun lain. Suomen Pankkia koskevat säännökset uudistettaisiin kokonaisuudessaan. Esityksellä ei kuitenkaan muutettaisi Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellista asemaa.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen Pankin ensisijaisena tavoitteena tulisi olla vakaan rahan arvon turvaaminen. Suomen Pankin toiminta ei kuitenkaan rajoittuisi ainoastaan tähän, vaan sisältäisi myös pyrkimyksen tukea muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi Suomen Pankin tulisi osaltaan edistää rahoitusjärjestelmän vakautta.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen Pankki ei saisi rahapolitiikkaan liittyviä tehtäviään hoitaessaan pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä. Muutoin Suomen Pankin olisi oltava tarvittaessa yhteistominnassa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten kanssa.

Suomen Pankin tehtävänä olisi esityksen mukaan päättää maan rahapolitiikasta ja toteuttaa sitä. Tehtävänä olisi myös huolehtia valuuttavarannosta ja sen sijoittamisesta sekä muista maan ulkoisen maksuvalmiuden tukemiseksi tarvittavista toimenpiteistä, huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen. Lisäksi Suomen Pankin tehtävänä olisi huolehtia toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta. Suomen Pankin yksinoikeudesta laskea liikkeeseen laillisia maksuvälineitä ja sen muista tehtävistä maan rahaviranomaisena säädetään rahalaissa.

Suomen Pankille ei annettaisi olennaisesti uusia toimivaltuuksia. Suomen Pankilla ei olisi edelleenkaan yleistä määräystenantovaltaa. Siltä osin kuin määräyksenantovalta on Suomen Pankille annettu, sen käyttö perustuisi lakiin ja olisi tarkoin yksilöity.

Suomen Pankki voisi antaa ja ottaa luottoa, ottaa vastaan ja tehdä talletuksia, harjoittaa arvopaperi-, jalometalli- ja valuutakauppaa sekä hoitaa maksuliikettä ja maksujen selvitystä. Suomen Pankki voisi lisäksi määrätä talletuspankin, muun luottolaitoksen ja ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimivan sivukonttorin pitämään Suomen Pankissa vähimmäisvarantoa, jos Suomen Pankin rahapolitiikkaan liittyvien tehtävien hoito sitä edellyttää. Mainittujen keinojen käyttö liittyisi nimenomaisesti pankille asetettujen tehtävien hoitoon.

Suomen Pankki ei saisi antaa luottoa Euroopan yhteisöjen toimielimille tai laitoksille, Euroopan unionin jäsenvaltiolle, sen alueelliselle, paikalliselle tai muulle viranomaiselle taikka julkisyhteisölle. Suomen Pankki ei myöskään saisi merkitä näiden yhteisöjen liikkeeseen laskemia velkasitoumuksia. Esitys koskee luottolaitoksia lukuun ottamatta myös yrityksiä, joissa edellä tarkoitettulla julkisyhteisöllä on määräysvalta.

Suomen Pankin toimielimiä olisivat edelleen pankkivaltuusto ja johtokunta sekä tilintarkastajat. Pankkivaltuustoon kuuluisi edelleen yhdeksän pankkivaltuutettua, jotka eduskunta valitsee valtiopäiväjärjestyksessä säädetyllä tavalla.

Pankkivaltuuston tehtävät jakautuisivat lähinnä kolmeen ryhmään: valvontatehtäviin, keskeisiin hallintotehtäviin ja muihin tehtäviin. Pankkivaltuuston tehtävänä Suomen Pankin toimintaa valvovana toimielimenä olisi muun muassa päättää tilintarkastajien lausunnon perusteella pankin tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta sekä vastuuvapauden myöntämisestä johtokunnalle. Lisäksi pankkivaltuusto antaisi eduskunnalle vuosittain kertomuksen pankin toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista. Pankkivaltuuston tehtävänä olisi pankin hallinnon osalta tehdä johtokunnan jäsenen viran täyttämistä koske-

vat esitykset ja käyttää työnantajan valtaa johtokunnan jäseniin laissa säädettyllä tavalla. Pankkivaltuuston tehtävänä olisi lisäksi muun muassa päättää muista kuin rahalain 4 §:ssä tarkoitetuista valtioneuvostolle tehtävistä ehdotuksista periaatteellisesti merkityksellisissä asioissa sekä vahvistaa johtokunnan esityksestä johtosääntö.

Suomen Pankin johtokuntaan kuuluisi puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä, jotka tasavallan presidentti nimittää. Johtokunnan puheenjohtaja nimitettäisiin seitsemän vuoden pituiseksi toimikaudeksi ja muut johtokunnan jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi. Johtokunnan jäsenillä olisi oltava tehtävien edellyttämä asiantuntemus.

Johtokunnan tehtävänä olisi huolehtia Suomen Pankille laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja pankin hallinnosta, jos asia ei ole muutoin lailla säädetty pankkivaltuuston tehtäviin kuuluvaksi tai rahoitustarkastuslaista muuta johdu. Pankin toiminta olisi lisäksi järjestettävä tehokkaalla ja taloudellisella tavalla. Johtokunnalla olisi oikeus antaa tarkempia määräyksiä pankin yksiköiden ja pankin palveluksessa olevien tehtävistä ja toimivallasta.

Esityksessä ehdotetaan, että tasavallan presidentti voisi vapauttaa johtokunnan jäsenen tehtävistään ainoastaan, jos johtokunnan jäsen on syyllistynyt virkavirheeseen tai muutoin menettellyllään osoittautunut sopimattomaksi jatkamaan tehtävässään taikka tullut kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa.

Suomen Pankin toimielimen muodostaisivat nykyiseen tapaan myös tilintarkastajat. Eduskunta valitsisi Suomen Pankin tilinpäätöstä ja kirjanpitoa sekä hallintoa tarkastamaan viisi tilintarkastajaa ja kullekin heistä

yhden varajäsenen siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Vähintään kahden tilintarkastajan samoin kuin heidän varajäsentensäkin olisi oltava Keskuskaupparein tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymiä tilintarkastajia. Tilintarkastajat valitsisivat keskuudestaan puheenjohtajan ja ottaisivat sihteerin, jonka tulisi olla Keskuskaupparein hyväksymä tilintarkastaja. Esitys sisältää myös kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevat säännökset.

Esityksessä lakiin on sisällytetty nimenomainen säännös valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n 1 momentissa tarkoitetun valiokunnan oikeudesta saada Suomen Pankilta kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeen valiokunnan tehtävien hoitamiseksi.

Suomen Pankin vähimmäisvarantovelvollisuutta ja velvollisuuden laiminlyönnistä saadun taloudellisen hyödyn ulosmittausta koskeviin päätöksiin sekä maksusetilastoa koskevien tietojen antamisen tehostamiseksi asetettua uhkasakkoa koskeviin päätöksiin voitaisiin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakiin sisällytettäisiin myös muutoksenhakumahdollisuus eräistä pankin virkamiehiä koskevista päätöksistä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös rahalakia siten, että Suomen Pankin esityksen tekemisestä valtioneuvostolle markan ulkoisesta arvosta päättää Suomen Pankin johtokunta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valuuttalakia, rahoitustarkastuslakia ja työtuomioistuimesta annettua lakia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	7
1. Johdanto	7
2. Nykytila	7
2.1. Suomen Pankkia koskeva lainsäädäntö	7
2.2. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellinen asema	8
2.3. Eduskunnan pankkivaltuusto	9
2.3.1. Pankkivaltuuston asettaminen ja kokoonpano	9
2.3.2. Pankkivaltuuston toimivalta	9
2.3.3. Pankkivaltuuston tehtävät	10
2.4. Suomen Pankin johtokunta	11
2.5. Suomen Pankin viran- ja toimenhaltijat	11
2.6. Suomen Pankin tilintarkastajat	12
2.7. Eduskunnan talousvaliokunta	12
2.8. Suomen Pankin asema erityissäädösten mukaan	12
2.8.1. Rahalaki	12
2.8.2. Valmiuslaki	13
2.8.3. Valuuttalaki	14
3. Käytäntö	14
3.1. Toiminnan perusteet	14
3.1.1. Seteliantomonopoli	14
3.1.2. Vakaa rahan arvo	14
<i>Vakaa rahan arvo ja työllisyys</i>	16
<i>Vakaa rahan arvo ja rahoitusjärjestelmän vakaus</i>	18
3.1.3. Rahapolitiikan uskottavuus	18
3.2. Toiminta raha- ja valuuttamarkkinoilla	20
3.2.1. Toiminnan tavoitteet	20
3.2.2. Rahapolitiikan ohjausjärjestelmä	21
<i>Rahapolitiikan välineet</i>	21
<i>Rahapolitiikan välittymismekanismi</i>	23
3.2.3. Riskien turvaaminen rahamarkkinatoimissa	23
3.2.4. Valuuttavarannon sijoittaminen	24
3.3. Maksujärjestelmiin liittyvät tehtävät	24
3.3.1. Yleistä	24
3.3.2. Suomen Pankin sekkitilijärjestelmä	25
3.4. Maksuvälinehuoltotehtävät	26
3.5. Rahoitusmarkkinatehtävät	27
3.6. Pankkitoiminta	27
3.7. Osakesijoitukset	28
3.8. Julkaisu- ja tietopalvelutehtävät	28
4. Kansainvälinen kehitys ja vertailu	29
4.1. Valuuttakurssijärjestelmien kehitys	29
<i>Kultakanta</i>	29
<i>Bretton Woods -kausi</i>	29
<i>1970-luvun alusta 1980-luvun alkuun</i>	30
<i>1980-luvun alusta markan ERM-kytkentään</i>	30

4.2. Maailman rahataloudellinen yhdentyminen	32
4.3. Maksujärjestelmien ja maksuvälineiden kehitys	33
4.3.1. Maksujärjestelmät	33
4.3.2. Maksuvälineet	34
4.4. Euroopan talous- ja rahaliitto	34
4.5. Keskuspankkeja koskeva lainsäädäntö	35
4.5.1. Tausta	35
4.5.2. Keskuspankkien asema	35
4.5.3. Keskuspankkien toimintavapaus suhteessa hallitukseen	36
<i>Yleistä</i>	36
<i>Hallituksen oikeus antaa ohjeita keskuspankille</i>	36
<i>Hallituksen edustajan osallistumisoikeus keskuspankin päätöksentekoe-</i>	
<i>limenten kokouksiin</i>	37
<i>Julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kieltö</i>	37
4.5.4. Keskuspankkien toiminnan tavoitteet	38
4.5.5. Keskuspankkien tehtävät	38
4.5.6. Keskuspankit ja rahoituslaitosten valvonta	39
4.5.7. Keskuspankkien päätöksentekoelementit ja niiden asettaminen	39
<i>Yleistä</i>	39
<i>Alankomaat</i>	40
<i>Belgia</i>	40
<i>Espanja</i>	41
<i>Itävalta</i>	41
<i>Iso-Britannia</i>	42
<i>Ranska</i>	42
<i>Ruotsi</i>	42
<i>Saksa</i>	43
<i>Tanska</i>	43
<i>Norja</i>	43
<i>Japani</i>	43
<i>Yhdysvallat</i>	44
4.5.8. Keskuspankkien budjetti ja voitonjako	44
4.5.9. Keskuspankkien toiminnan valvonta ja seurattavuus	45
<i>Toiminnan valvonta</i>	45
<i>Toiminnan seurattavuus</i>	46
5. Nykytilan arviointi	46
5.1. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellinen asema	46
5.2. Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön vanhentuneisuus	46
5.3. Markkinoiden kehittyminen	47
5.4. Toimintaympäristön muutokset Suomen Pankin kannalta	49
5.4.1. Suomen Pankin toiminnan tavoite ja asema	49
5.4.2. Rahapolitiikan ohjaus ja välineet	50
5.4.3. Rahapolitiikan välitavoitteet	50
5.4.4. Rahapolitiikan uskottavuus	51
<i>Valuuttakurssijärjestelmä</i>	51
<i>Toiminnallinen itsenäisyys rahapolitiikassa</i>	52
<i>Rahapolitiikan yleinen hyväksyttävyys</i>	53
5.4.5. Rahoitusjärjestelmän vakauden edistäminen	53
5.5. Raha- ja finanssipolitiikan yhteensovittaminen	54
5.6. Keskuspankin asema ja yhteiskunnallinen valvonta	55
5.7. Euroopan unionin vaikutukset	56
6. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	57
6.1. Tavoitteet	57
6.2. Keskeiset ehdotukset	58

7. Esityksen vaikutukset	59
7.1. Taloudelliset vaikutukset	59
7.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	60
8. Asian valmistelu	60
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	60
1. Lakiehdotusten perustelut	60
1.1. Laki Suomen Pankista	60
1.2. Rahalaki	81
1.3. Valuuttalaki	81
1.4. Rahoitustarkastuslaki	81
1.5. Laki työtuomioistuimesta	82
2. Voimaantulo	83
3. Säättämisjärjestys	83
LAKIEHDOTUKSET	84
1. Laki Suomen Pankista	84
2. Laki rahalain 4 §:n muuttamisesta	93
3. Laki valuuttalain 6 §:n muuttamisesta	93
4. Laki rahoitustarkastuslain muuttamisesta	94
5. Laki työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta	95
LIITE	97
Rinnakkaistekstit	97

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Rahoitusmarkkinoiden vapauduttua sääntelystä on keskuspankkien toimintaympäristö olennaisesti muuttunut. Kansainvälisten, maailmanlaajuisten rahoitusmarkkinoiden toimintaympäristössä keskuspankkipolitiikan välineitä ovat lähinnä erilaiset avomarkkinaoperaatiot rahoitusmarkkinoilla koron hallinnollisen sääntelyn sijasta. Tunnusomaista ovat nopeat kurssimuutokset ja pääomanliikkeet raha- ja valuuttamarkkinoilla ja erilaisiin odotuksiin perustuvien liiketoimien suuri merkitys. Samalla mahdollisuudet kansallisella tasolla harjoittaa itsenäistä talous- ja rahapolitiikkaa ovat vähentyneet.

Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön uudistamisessa painottuvat kansalliset lähtökohdat. Nykyinen säädösrakenne on monimutkainen ja säännösten sisältö monilta osin vanhentunut. Säännösten tullessa voimaan keskuspankin toimintaympäristö ja toimintamuodot olivat aivan toisentyypiset kuin nykyään. Säännöksiä on vuosien mittaan jouduttu tulkinnan avulla sopeuttamaan muuttuneisiin olosuhteisiin.

Yhteiskunnallisen valvonnan kannalta on tärkeää, että keskuspankin toiminnan kehittämistä ohjaavat eduskunnan asettamat selkeät tehtävä- ja toimivaltanormit. Nykyinen lainsäädäntö ei kaikilta osin vastaa tätä periaatetta. Suomen Pankin päätehtävä on voimassa olevan lain mukaisesti maan rahalaitoksen pitäminen vakaalla ja turvallisella kannalla sekä maan rahaliikkeen edistäminen ja helpottaminen. Lisäksi laissa on johtokunnan osalta korostettu velvoitetta menetellä niin, että Suomen raha säilyttää laissa säädetyn arvonsa.

Suomen Pankin toiminnan yhtenä tavoitteena on nykyisinkin rahan arvon säilyttäminen vakaana, mutta tätä tavoitetta ei ole laissa riittävän selkeästi määritelty. Keskuspankin tehtävää muutoinkin tukea talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista silloin, kun se ei vaaranna vakaa rahan tavoitetta, ei myöskään ole otettu huomioon. Samoin säännökset keskuspankin muista tehtävistä ja toimivaltuuksista ovat jääneet epämääräisiksi.

Suomi on Euroopan unionin jäsenenä velvollinen noudattamaan Euroopan talous- ja rahaliiton toiseen vaiheeseen liittyvää julki-

sen sektorin keskuspankkirahoituksen kieltä. Euroopan talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevat keskuspankkilainsäädännön muutostarpeet selviävät vasta sitten, kun mahdolliseen kolmanteen vaiheeseen siirtymiseen liittyvät kysymykset täsmentyvät. Käsiteltävänä olevan lakiuudistuksen tarvetta ja sisältöä arvioidaan tämän vuoksi nykyisen toimintaympäristön ja kansallisten lähtökohtien mukaisesti.

Euroopan talous- ja rahaliiton toisen vaiheen aikana jäsenvaltioiden on aloitettava kansallisen keskuspankin aseman itsenäistämisen. Keskuspankkilainsäädännön uudistamista eri maissa selvitellessä on tutkittu kysymystä keskuspankin asemasta valtioelimenä, lähinnä toimivaltasuhteiden järjestämistä maan parlamenttiin, valtiojohtoon ja hallitukseen. Tässä suhteessa Suomen Pankin nykyiseen asemaan ei kohdistu muutostarpeita. Suomen Pankin asema eduskunnan pankkina on vakiintunut. Tasavallan presidentille säädetty toimivalta nimittää pankkivaltuuston esityksestä johtokunnan jäsenet täyttää sekin keskuspankin riippumattomuudelle asetettavat vaatimukset. Se vastaa ylimpien virkamiesten nimittämisjärjestelmää ja sopeutuu siten valtiosääntömme kokonaisuuteen. Tätä kautta on turvattu Suomen Pankin riippumattomuus suhteessa hallitukseen. Lähtökohtana uudistuksessa on Suomen Pankin pysyttäminen eduskunnan pankkina.

2. Nykytila

2.1. Suomen Pankkia koskeva lainsäädäntö

Hallitusmuodon 73 §:n mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana ja sitä hoidetaan niin kuin siitä lailla säädetään. Täydentäviä säännöksiä eduskunnan valitsemista pankkivaltuutetuista sekä tilintarkastajista on valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä. Lisäksi valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä on säädetty Suomen Pankkiin liittyviä asioita käsittelevän valiokunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista. Perustuslainkohta jättää avoimeksi sen, mikä eduskunnan valiokunnista käsittelee Suomen Pankin asioita. Eduskunnan työjärjestyksen (377/27) 10 §:n 3 momentissa täksi valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä tarkoitetuksi valiokunnaksi on määrätty talousvaliokunta.

Laki Suomen Pankista (365/25, nimike muutettu lailla 504/93) sisältää säännökset Suomen Pankin tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä pankin hallinnollisesta rakenteesta. Lain kirjoittamistapa, rakenne ja pääasiallinen sisältö pohjautuvat vuosien mittaan tehdyistä yksittäisistä säännösmuutoksista huolimatta alkuperäiseen vuoden 1925 ohjesääntöön.

Suomen Pankista annetun lain ohella Suomen Pankkiin liittyvistä asioista on säädetty useassa muussa laissa. Rahalaissa (358/93) on säädetty yleisesti Suomen Pankin tehtävistä maan rahaviranomaisena. Lisäksi rahalaki sisältää säännöksiä erityiskysymyksistä, muun muassa markan ulkoisen arvon määrittymisestä. Lisäksi valuuttalaki (954/85) ja valmiuslaki (1080/91) sisältävät säännöksiä Suomen Pankin tehtävistä ja toimivaltuuksista poikkeusoloissa. Suomen Pankin yhteydessä toimivasta rahoitustarkastuksesta on säädetty rahoitustarkastuslaissa (503/93). Suomen Pankkia koskevia säännöksiä on vielä laissa valtion vakuusrahastosta (379/92).

Lakien alapuolella säädöshierarkiassa ovat vielä joko eduskunnan tai pankkivaltuuston vahvistamat johtosäännöt. Eduskunta on vahvistanut eduskunnan pankkivaltuuston johtosäännön (101/26), joka pääasiassa sisältää määräyksiä pankkivaltuutettujen valvontatehtävän hoidosta ja toiminnan käytännön järjestämisestä. Eduskunta on vahvistanut myös Suomen Pankin tilintarkastajien johtosäännön (601/84). Eduskunnan vahvistamat johtosäännöt on julkaistu säädöskoelmassa.

Suomen Pankista annetun lain 38 §:n mukaan pankkivaltuutetut voivat antaa tarpeelliseksi katsomiaan määräyksiä Suomen Pankin toiminnasta vahvistamassaan Suomen Pankin johtosäännössä. Lainkohdan nojalla pankkivaltuutetut ovat vahvistaneet Suomen Pankin johtosäännön (48/26). Lisäksi pankkivaltuutetut ovat vahvistaneet Suomen Pankin eläkesäännön, perhe-eläkesäännön ja palkkauslainsäätönsä. Viimeksi mainittuja ei ole julkaistu säädöskoelmassa.

2.2. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellinen asema

Voimassaolevan hallitusmuodon 73 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen val-

vomana. Määritelmän eduskunnan takuulla on tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä Suomen Pankin taloudellisista velvoitteista tilanteessa, jossa pankki ei voi niistä itse suoriutua. Eduskunnan hoidossa puolestaan on katsottu merkitsevän sitä, ettei Suomen Pankki kuulu valtioneuvoston alaiseen organisaatioon ja ettei se ole siellä vallitsevien ohjaus- ja valvontasuhteiden alainen.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen Pankin asema kansanedustuslaitoksen alaisena pankkina on varsin ainutlaatuinen. Suomen Pankin tapaan kansanedustuslaitoksen alaisuudessa toimii lähinnä Ruotsin keskuspankki (*Sveriges riksbank*). Myös Yhdysvalloissa liittovaltion keskuspankki (*Federal Reserve Bank*) vastaa toiminnastaan edustajainhuoneelle eli kongressille.

Sekä lainsäädäntö että muotoutunut käytäntö ovat luoneet Suomen Pankille jokseenkin itsenäisen ja riippumattoman aseman rahapolitiikan määrittäjänä ja toteuttajana. Suomen Pankilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta neuvotella hallituksen kanssa keskeisistä rahapolittisista päätöksistä, eikä velvollisuutta ottaa vastaan tai pyytää määräyksiä. Käytännössä yhteydenpitoa Suomen Pankin ja maan hallituksen välillä harjoitetaan säännöllisesti. Lisäksi eräät erityislaitt tekevät poikkeuksen toiminnallisen itsenäisyyden lähtökohdasta. Rahalain mukainen päätöksenteko markan ulkoisesta arvosta tapahtuu hallituksen ja Suomen Pankin yhteistyön tuloksena. Valuuttalaki ja valmiuslaki taas antavat valtioneuvostolle toimivallan määrätä lakien mukaisissa erityisoloissa Suomen Pankin tehtävistä ja toimivaltuuksista.

Suomen Pankki on myös eduskunnan suuntaan toiminnallisesti itsenäinen. Erityisesti on huomattava, että myös pankkivaltuusto on pankin toimiin, vaikka eduskunta valitsee valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n nojalla pankkivaltuuston jäsenet. Eduskunta ei voi antaa yksittäistapauksellisia, oikeudellisesti sitovia määräyksiä pankkivaltuutetuille. Eduskunta ei voi myöskään ottaa päätettäväkseen asioita, jotka kuuluvat pankkivaltuuston toimivaltaan. Eduskunta voi oikeudellisesti sitovasti vaikuttaa Suomen Pankin toimintaan yksinomaan säätämällä asiasta lailla ja eräissä tapauksissa niin sanotussa ainoassa käsittelyssä vahvistettavilla johtosäännöillä. Poikkeuksen muodostaa hallitusmuodon 73 §:n 3 momentissa säännelty kysymys Suomen Pankin voittovarojen käyt-

tämisestä valtion tarpeisiin. Eduskunta päättää siitä sen jälkeen, kun talousvaliokunta on antanut asiasta valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n 2 momentin nojalla lausuntonsa.

Näin ollen Suomen Pankin asema on myös eduskuntaan nähden oikeudellisesti itsenäinen. Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n nojalla eduskunnan talousvaliokunnalla on kuitenkin oikeus tutkia pankkivaltuutettujen ja johtokunnan toimintaa sekä pankin hallintoa ja tilaa yleensäkin. Valiokunta antaa asiasta mietinnön, ja mietinnön käsittelyn kautta eduskunta saa tilaisuuden lausua käsityksensä Suomen Pankista ja sen tehtävien hoidosta.

2.3. Eduskunnan pankkivaltuusto

2.3.1. Pankkivaltuuston asettaminen ja kokoonpano

Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n mukaan eduskunta asettaa Suomen Pankin hallintoa ja liikettä valvomaan yhdeksän pankkivaltuutettua ja vahvistaa näille johtosäännön. Pankkivaltuutetut valitaan edustajanvaalien jälkeen alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä eduskunnan valitsijamiesten toimittamissa vaaleissa. Pankkivaltuutetut ovat eduskunnan luottamusmiehiä, joille ei ole asetettu lakisääteisiä kelpoisuusvaatimuksia. Käytännössä pankkivaltuuston kokoonpano määräytyy usein eduskunnassa vallitsevien poliittisten voimasuhteiden mukaan. Usein pankkivaltuutetuiksi valitaan kansanedustajia, vaikka kansanedustajuus ei olekaan pankkivaltuutetuksi valitsemisen edellytys.

Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 2 momentin mukaan kolme pankkivaltuutettua muodostaa niin sanotun suppean pankkivaltuuston. Pankkivaltuuston vaalitoimituksessa määrätään siitä, ketkä kuuluvat suppeaan valtuustoon ja ketkä niin sanotusta laajemmasta, yhdeksänjäsenisestä, valtuustosta tulevat suppeaan valtuuston jäsenen tilalle sekä missä järjestyksessä. Pankkivaltuutetut taas valitsevat itse puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan niistä kolmesta valtuutetusta, jotka kuuluvat suppeaan pankkivaltuustoon. Suppean pankkivaltuuston tehtävänä on käsitellä kaikki ne asiat, joita johtosäännössä ei ole määrätty laajemman pankkivaltuuston käsiteltäviksi. Laajempi pankkivaltuusto on päätösvaltainen kuusijäsenisenä.

Alun perin jako laajempaan ja suppeampaan pankkivaltuustoon syntyi vuoden 1906

eduskuntauudistuksen yhteydessä. Tuolloin jaon tarvetta perusteltiin pankkivaltuutettujen tehtävien ja roolin lisääntymisellä Suomen Pankin asioiden hoidossa. Jaolla tavoiteltiin sitä, että juoksevia asioita käsiteltäisiin suppeammassa, tärkeämpiä asioita taas laajemmassa pankkivaltuustossa. Ajatusta ilmentää säädöstasolla eduskunnan pankkivaltuutettujen johtosäännön 7 §:n 2 momentti, jonka nojalla suppeammalla valtuustolla on mahdollisuus saattaa toimivaltaansa kuuluva asia laajemman pankkivaltuuston käsiteltäväksi, jos se katsoo asian niin tärkeäksi. Käytännössä suppeamman pankkivaltuuston merkitys on jäänyt varsin vähäiseksi. Lähinnä se on laajemman valtuuston päätettäväksi tulevien asioiden valmisteluelin.

Pankkivaltuutettujen johtosäännön 12 §:n mukaan pankkivaltuutettu on velvollinen eroamaan, jos hänet kutsutaan valtioneuvoston jäseneksi tai jos hän on ottanut sellaisen toimen, joka pankkivaltuutettujen yksimielisen päätöksen mukaan on soveltumaton hoidettavaksi valtuutetun toimen ohella. Muista syistä pankkivaltuutettua ei voi kesken toimikauden erottaa. Sitä vastoin eduskunta voi Suomen Pankista annetun lain 31 §:n 1 momentin mukaan päättää pankkivaltuutettujen syytteenpanosta virkavirheen perusteella. Saman lain 32 §:n nojalla syytteen virkavirheestä käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena Helsingin hovioikeus.

2.3.2. Pankkivaltuuston toimivalta

Pankkivaltuusto on eduskunnan asettama Suomen Pankin valvontaelin ja rahapolitiasta päätöksentekovaltaa käyttävä pankin toimielin. Toisaalta keskeistä rahapolitiasta päätöksentekovaltaa kuuluu Suomen Pankin johtokunnalle. Toimivallan jaon oikeudellinen lähtökohta on, että johtokunnalle kuuluu yleistoimivalta, kun taas pankkivaltuustolla on erityistoimivalta. Säädöstasolla lähtökohta käy ilmi Suomen Pankista annetun lain 16 §:n 1 momentista, jonka mukaan Suomen Pankin hallinto ja hoito kuuluu johtokunnalle, mikäli erityisiä tehtäviä ei ole laissa pidätetty pankkivaltuutetuille tai rahoitustarkastuslaista muuta johdu. Pankkivaltuusto ei voi ottaa päätettäväkseen johtokunnalle kuuluvia asioita. Pankkivaltuusto ei voi myöskään delegoida toimivaltaansa kuuluvia asioita johtokunnalle. Vastapainoksi johtokunta ei voi alistaa toimivaltaansa kuuluvia asioita pankkivaltuuston päätettäväksi.

Johtokunnalla on siten toimivallan jakoa koskevan säännöksen perusteella toimivalta tilanteessa, jossa laki ei sisällä tarkempia säännöksiä päätösvallan käytöstä sinänsä Suomen Pankille kuuluvassa asiassa. Niinpä esimerkiksi sotien jälkeen vallinneen säännöstelytalouden aikana kaikki Suomen Pankin säännöstelytoimenpiteet, kuten pankkien keskuspankkiluoton kiintiöt ja pankkien antolainauskorot, tulivat toimivaltasäännöksen perusteella johtokunnan päätettäväksi.

Pankkivaltuuston ja johtokunnan toimivaltasuhteissa omaksuttu järjestely selittyy historiallisilla syillä. Vuosien 1811—1867 välillä vallitsi asetelma, jolloin sekä valtiopäivillä että senaatilla oli Suomen Pankkia koskevaa määräysvaltaa. Pankin toimielimistössä asetelma heijastui niin, että pankkivaltuusmiehet edustivat tavallaan valtiopäiviä, johtokunta taas hallitusta. Kun tuolloin valtiopäivät ja hallitus ymmärrettiin toisilleen hyvin vastakkaisina tahoina, syntyi tarve tehdä jako yhtäältä pankkivaltuusmiehille ja toisaalta johtokunnalle kuuluvien toimivaltuuksien välillä.

Toimivallan jaosta huolimatta pankkivaltuusto ja johtokunta ovat käytännössä monin eri tavoin yhteistoiminnassa toistensa kanssa. Johtokunta muun muassa selvittää etukäteen pankkivaltuutettujen näkemystä tekeillä olevasta päätöksestä tai tiedottaa suunnitteilla olevista ratkaisuista. Yhteydenpidon kannalta merkityksellisiä ovat olleet usein varsinkin pankkivaltuuston kokoukset, joissa johtokunnan jäsenet kertovat pankkivaltuutetuille rahapoliittisista näkemyksistään ja pankkivaltuutetut taas saattavat tiedottaa johtokunnan jäsenille esimerkiksi eduskunnan rahapoliittisia asioita koskevista käsityksistä.

Lainsäädäntö edellyttää eräissä tapauksissa pankkivaltuutettujen ja Suomen Pankin johtokunnan yhteistoimintaa. Pankkivaltuutettujen päätettäväksi säädettyt asiat edellyttävät yleensä johtokunnan esitystä, ja johtokunnan jäsenet ovat myös läsnä pankkivaltuuston kokouksissa ja heillä on puheoikeus. Tosin pankkivaltuusto ei ole sidottu johtokunnan esitykseen, eikä johtokunta voi myöskään kieltäytyä tekemästä vaadittaessa esitystä pankkivaltuustolle. Näin ollen johtokunta ei voi käytännössä estää pankkivaltuustoa tekemästä valtuuston tehtäväksi säädettyjä päätöksiä.

Johtokunta on velvollinen antamaan pankkivaltuutetuille lausuntoja pankkivaltuustossa käsiteltävistä asioista, toimittamaan pankki-

valtuutetuille tarvittavia tietoja ja selvityksiä sekä pitämään pankkivaltuutettujen saatavilla pankin kirjanpito- ja muita asiakirjoja.

2.3.3. Pankkivaltuuston tehtävät

Suomen Pankista annetun lain 15 §:n mukaan pankin hallintoa ja hoitoa valvovat eduskunnan pankkivaltuutetut tämän lain ja eduskunnan heille antaman johtosäännön mukaisesti. Eduskunnan pankkivaltuutettujen johtosäännön 3 §:n mukaan pankkivaltuutettujen tulee kaikessa toiminnassaan menetellä niin, että Suomen raha säilyttää laissa säädetyn arvonsa.

Pankkivaltuutettujen pankin hallintoa ja hoitoa koskevista tehtävistä on säädetty yksityiskohtaisesti Suomen Pankista annetun lain 17 §:ssä.

Pankkivaltuutetuilla on paitsi valvonnallisia ja hallinnollisia, myös rahapoliittisia tehtäviä. Pankkivaltuuston tehtävien painopiste on käytännössä valvonnassa sekä eräissä rahapoliittisissa tehtävissä, kun taas eräillä lainkohdassa mainituilla tehtävillä, esimerkiksi ulkomaisten asiamiesten ottamisella ei ole ollut tosiasiaa lainkaan merkitystä.

Pankkivaltuuston valvontatehtävän suorittamisesta on kyse tilintarkastajien lausunnon perusteella johtokunnan jäsenille myönnettävästä vastuuvapaudesta. Pankkivaltuutetut eivät kuitenkaan voi evätä vastuuvapautta, jos he eivät samalla päättä johtokunnan jäsenen syytteenpanosta virkavirheestä. Lisäksi pankkivaltuutetut antavat vuosittaisen kertomuksen eduskunnan talousvaliokunnalle pankin tilasta, liikkeestä ja hoidosta sekä tärkeimmistä asioista, joita pankkivaltuutetut ovat käsitelleet sinä vuonna. Pankkivaltuutettujen valvontatoiminnasta on annettu täydentäviä säännöksiä eduskunnan pankkivaltuutettujen johtosäännössä.

Pankkivaltuutettujen keskeinen rahapoliittinen toimivaltuus taas on päättäminen Suomen Pankin peruskorosta sekä muista Suomen Pankin soveltamista koroista tai niiden rajoista.

Suomen Pankista annetun lain 17 §:ssä lueteltujen tehtävien lisäksi laki sisältää eräitä yksittäisiä säännöksiä pankkivaltuuston tehtävistä. Pankkivaltuutetut voivat lain 38 §:n mukaan antaa vahvistamassaan johtosäännössä tarpeelliseksi katsomiaan määräyksiä Suomen Pankin toiminnasta. Lainkohdan nojalla on annettu Suomen Pankin johtosääntö. Pankkivaltuuston tehtävänä on

myös ottaa kantaa siihen, voidaanko lain 12 §:ään sisältyvästä kiellosta sijoittaa pankin varoja osakkeisiin poiketa. Lisäksi pankkivaltuutettujen tehtäviin kuuluu tehdä valtioneuvostolle esitys uuden henkilön nimittämiseksi Suomen Pankin johtokunnan jäsenen virkaan.

2.4. Suomen Pankin johtokunta

Suomen Pankin johtokunta koostuu puheenjohtajasta ja enintään viidestä muusta jäsenestä, joiden on hallitusmuodon 84 §:n mukaan oltava Suomen kansalaisia. Johtokunnan jäsenet nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston istunnossa valtiovarainministerin esittelystä sen jälkeen, kun pankkivaltuutetut ovat ensin tehneet valtioneuvostolle esityksen nimittämisestä. Tasavallan presidentti ei ole kuitenkaan sidottu pankkivaltuutettujen esitykseen.

Johtokunta on päätösvaltainen, kun kolme jäsentä on paikalla. Johtokunnan kokouksissa kullakin jäsenellä on yksi ääni. Päätökseksi tulee se mielipide, jota useimmat ovat kannattaneet. Jos äänet menevät tasan, puheenjohtajan ääni ratkaisee. Suomen Pankin johtokunnan tehtävistä on säädetty pääosin laissa Suomen Pankista. Lisäksi Suomen Pankin johtokunnan toimivaltuuksien kannalta merkittäviä säännöksiä on rahalaissa, valuuttalaissa, valmiuslaissa sekä pankkivaltuutettujen vahvistamassa Suomen Pankin johtosäännössä.

Kuten edeltä on käynyt ilmi, Suomen Pankin johtokunnalla on yleistoimivalta pankin hallinnossa ja hoidossa. Johtokunta voi siten päättää kaikista muista asioista, paitsi niistä, joita Suomen Pankista annettu laki tai rahoitustarkastuslaki ei nimenomaisesti pidätä pankkivaltuutetuille.

Johtokunnan jäsenten välisen työnjaon vahvistavat pankkivaltuutetut, jotka päättävät myös johtokunnan jäsenen palkkaeduista sekä määräävät kurinpitorangeistukset. Johtokunnan jäsentä vastaan virkavirheestä tehtyä syytettä käsittelee ensimmäisenä asteena Helsingin hovioikeus.

2.5. Suomen Pankin viran- ja toimenhaltijat

Suomen Pankissa on johtokunnan jäsenten virkojen lisäksi pankkivaltuuston vahvistaman palkkaussäännön rajoissa johtajan ja

konttorinjohtajan toimia sekä muita pysyviä toimia. Toimien haltijat määrää tai ottaa pankkivaltuuston nimittämia johtajia ja haarakonttorin johtajia lukuun ottamatta Suomen Pankin johtokunta tai se esimies, jolle johtokunta on ottamisvallan antanut. Suomen Pankin palveluksessa olevat henkilöt ovat muutamaa työsuhteessa olevaa henkilö lukuun ottamatta virkasuhteessa Suomen Pankiin ja siten virkamiehiä. Suomen Pankin henkilöstö oli vuoden 1995 lopussa 796 henkeä. Lisäksi suomen Pankin yhteydessä toimivan rahoitustarkastuksen henkilöstö oli vuoden 1995 lopussa 107 henkeä.

Virkamiesoikeudellisista säännöksistä sovelletaan Suomen Pankin virkamiehiin ensisijaisesti niitä säännöksiä, jotka ovat Suomen Pankkia koskevista säädöksissä. Lisäksi sovelletaan niitä valtion virkamiehiä koskevia säädöksia, jotka on erityisesti säädetty pankkia koskeviksi. Suomen Pankin henkilöstöä koskeva säädöspohja on siten hyvin hajanainen. Suomen Pankin virkoja ja virkamiehiä koskevia säännöksiä on useissa laeissa ja niitä alemman asteisissa säädöksissä.

Laki Suomen Pankista ja pankkivaltuutettujen vahvistama johtosääntö sisältävät pankin virkoja koskevia perussäännöksiä, kuten säännöksiä virkojen perustamisesta, nimitysmenettelystä ja virkasuhteesta. Toisaalta Suomen Pankin virkoihin ja toimiin sovelletaan myös eräitä virkamiesoikeudellisia säännöksiä samoin kuin valtiolla.

Säädettyäessä valtion virkamieslakia (755/86) kumottiin laki valtion viran ja pysyvaisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan (202/26, jäljempänä nimittämiskirjalaki). Valtion virkamieslain voimaantuloon saakka Suomen Pankin virkamiehiin sovellettiin nimittämiskirjalakia siltä osin kuin Suomen Pankkia koskevista säädöksistä ei muuta johtunut. Tämä perustui siihen, että lakia oli noudatettava soveltuvin osin sellaiseen viran haltijaan, jonka valtion viranomaisen on nimittänyt virkaan tai ollut nimittämisessä osallisena. Saman todettiin olevan laki eduskunnan pankkivaltuutettujen tai johtokunnan nimittämiin virkoihin tai toimiin nähden, mikäli Suomen Pankin ohjesäännössä (nykyisin laki Suomen Pankista) ei toisin säädetty. Lain soveltamisalasta annetussa virkamiesasetuksessa oli vastaava säännös (14 §) asetuksen eräiden kohtien soveltamiseksi. Suomen Pankin ohjesäännössä oli nimittämiskirjalain säännökset syrjäyt-

täviä säännöksiä muun muassa nimittämiskirjoista, eroamisistä, kurinpitomenettelystä ja virantoimituksesta pidättämisestä.

Vuoden 1986 valtion virkamieslain 4 §:n mukaan lakia ei sovellettu Suomen Pankin virkamiehiin ja toimihenkilöihin, ellei laissa toisin säädetä. Virkamieslain sovellettavuudesta Suomen Pankin virkamiehiin säädetään kuitenkin valtion virkamieslain voimaantulaisissa (756/86). Voimaantulolain 35 §:n mukaan virkamieslakia on nimittämiskirjalakia vastaavin osin sovellettava sellaisen muunkin kuin valtion palveluksessa olevaan, johon nimittämiskirjalain 22 §:n nojalla sovellettiin nimittämiskirjalakia, jollei laissa toisin säädetä. Joulukuun alusta 1994 voimaantulleen uuden valtion virkamieslain (750/94, jäljempänä virkamieslaki), jolla kumottiin vuoden 1986 virkamieslaki ja sen voimaantulolaki, 75 §:n 2 momentissa on säännös, jonka mukaan lailla kumotun valtion virkamieslain voimaantulolain 35 §:ää sovelletaan edelleen niihin virkamiehiin, joihin sitä sovellettiin uuden virkamieslain voimaantullessa. Suomen Pankin virkamiehiin sovelletaan siten muun muassa virkasuhteen purkamista ja virkamiehen siirtämistä toiseen virkaan koskevia säännöksiä.

2.6. Suomen Pankin tilintarkastajat

Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 5 momentin mukaan eduskunnan valitsijamiehet valitsevat pankkivaltuutettujen valinnasta säädettyä menettelyä noudattaen viisi tilintarkastajaa, joiden tehtävänä on huolehtia Suomen Pankin tilintarkastuksesta. Pankkivaltuutettujen tapaan tilintarkastajat ovat eduskunnan valitsemia luottamusmiehiä, joille ei ole asetettu lakisääteisiä kelpoisuusvaatimuksia. Yleensä tilintarkastajat ovat olleet kansanedustajia.

Täsmällisempiä ja täydentäviä säännöksiä tilintarkastajien toiminnasta on annettu eduskunnan vahvistamassa Suomen Pankin tilintarkastajien johtosäännössä. Suomen Pankin tilintarkastajat ottavat sihteerin, jonka tulee olla Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja. Tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa pankin tilinpäätös ja kirjanpito sekä hallinto. Tarkastuksessa on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa.

Tilintarkastajat antavat kirjallisen tarkastuskertomuksensa pankkivaltuutetuille. Kertomuksen tulee sisältää kannanotto johtokunnan vastuuvapauden myöntämisestä.

2.7. Eduskunnan talousvaliokunta

Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä on säädetty eduskunnassa Suomen Pankkiin liittyviä asioita käsittelevän valiokunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n tarkoittama valiokunta on eduskunnan talousvaliokunta.

Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n mukaan talousvaliokunnan tulee tutkia Suomen Pankin hallintoa ja tilaa sekä pankkivaltuutettujen että pankin johtokunnan toimintaa. Tässä tarkoituksessa valiokunta voi esimerkiksi kutsua kuultavakseen Suomen Pankin johtokunnan jäseniä tai pankkivaltuutettuja. Talousvaliokunnan on annettava asiasta mietintö. Mietinnön käsittelyn kautta myös eduskunnan täysistunnolle on tilaisuus ilmaista kantansa Suomen Pankkiin liittyvien asioiden hoidosta.

Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä on säädetty myös siitä, että talousvaliokunnan on tehtävä tarpeelliset ehdotukset Suomen Pankkia koskevan lain ja pankkivaltuutettujen johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta ja kumoamisesta ja muiden Suomen Pankkia koskevien säännösten ja määräysten antamisesta sekä valmistella kaikki näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. Myös yksittäisellä kansanedustajalla on oikeus tehdä lakialoite laista Suomen Pankista.

Käytännössä talousvaliokunta ei ole juurikaan käyttänyt valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä tarkoitettua lainsäädännöllistä aloiteoikeutta. Sen sijaan tarvittavat lainsäädäntöesitykset on tehnyt hallitus, yleensä pankkivaltuuston aloitteesta. Eduskunnan vahvistamien johtosääntöjen säätäminen tai muuttaminen kuitenkin edellyttää, että esityksen tekee talousvaliokunta, olipa varsinainen aloitteentekijä kuka tahansa. Talousvaliokunnan lausunto on myös edellytys päätöksenteolle Suomen Pankin voittovarojen käytöstä.

2.8. Suomen Pankin asema erityissäädösten mukaan

2.8.1. Rahalaki

Hallitusmuodon 72 §:n mukaan lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään. Asiaa koskevat tarkemmat säännökset on annettu rahalaissa.

Markan ulkoista arvoa koskevasta päätöksentekomenettelystä on nykyisin säädetty rahalain 4 §:ssä. Lainkohdan mukaan ylin päätöksentekovalta markan ulkoisesta arvosta kuuluu valtioneuvostolle. Päätöksentekomenettelyyn osallistuvat valtioneuvoston lisäksi eduskunnan pankkivaltuusto ja Suomen Pankin johtokunta.

Suomessa harjoitettu kiinteään kurssiin perustunut valuuttakurssipolitiikka kohtasi vaikeuksia vuonna 1992, jolloin raha- ja valuuttamarkkinoita leimasivat toistuvat levottomuudet ja niistä aiheutunut korkojen voimakas nousu. Syyskuun 1992 tapahtumat johtivat rahalain muutokseen, jolla ennen kaikkea laajennettiin Suomen Pankin oikeutta olla noudattamatta valtioneuvoston vahvistamia vaihtelualan rajoja vakavan häiriön sattuessa valuuttamarkkinoilla.

Keväällä 1996 muutettiin rahalakia, jotta Suomella olisi lainsäädännölliset valmiudet liittyä Euroopan valuuttajärjestelmään (*European Monetary System*, jäljempänä *EMS*) kuuluvaan valuuttakurssijärjestelmään (*Exchange Rate Mechanism*, jäljempänä *ERM*) tai muuhun valuuttakurssijärjestelmään siten, kun edellytykset markan kurssin kiinnittämiseksi katsotaan olevan olemassa. Lain (379/96) mukaan valtioneuvosto voi yksittäistapauksissa ja määräämillään ehdoilla Suomen Pankin esityksestä valtuuttaa valtiovarainministeriön päättämään *ERM*:in puitteissa tehtävistä muutoksista markan ulkoiseen arvoon ja vaihtelualan rajoihin. Säännöstä sovelletaan siitä päivästä lähtien, kun Suomen liittyminen *ERM*:iin on tullut voimaan. Valtioneuvostolle tehtävän esityksen tekevät eduskunnan pankkivaltuutetut Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella. Samalla kumottiin säännös, jonka mukaan markan ulkoinen arvo määriteltiin Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden valuuttojen kurssien perusteella.

2.8.2. Valmiuslaki

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä ja kansalaisten perusoikeuksia sekä turvata maan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Valmiuslaki antaa valtioneuvostolle oikeuden pankkivaltuutettujen esityksestä antaa Suomen Pankin tehtävistä ja toimivaltuuksista luonteeltaan niitä laajentavia määräyksiä

lain 2 §:ssä mainituissa poikkeusoloissa. Lisäksi edellytetään, että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valmiuslain mukaisesta päätöksentekomenettelystä on säädetty valmiuslain 2 luvussa.

Valtioneuvoston Suomen Pankkia koskevista toimivaltuuksista on säädetty valmiuslain 4 luvussa, lain 11—13 §:ssa. Ensinnäkin valtioneuvosto voi määrätä, että maksuvälineiden, arvopapereiden ja saamistodisteiden maastavienti ja maahantuonti ovat sallittuja vain Suomen Pankin luvalla. Toiseksi valtioneuvosto voi määrätä kotiuttamisvelvollisuudesta, toisin sanoen siitä, että Suomessa asuva on korvausta vastaan velvollinen Suomen Pankin tarkemmin määräämällä tavalla luovuttamaan tai siirtämään Suomen Pankille tai sen määräämälle omistamansa tai hallussaan olevat ulkomaiset maksuvälineet, ulkomaille olevat Suomen rahan määräiset maksuvälineet, ulkomaiset arvopaperit sekä saamiset ulkomailta asuvalta. Kotiuttamisvelvollisuus koskee eräin edellytyksin myös kultaa ja muita jalometalleja. Lisäksi valtioneuvosto voi määrätä Suomen Pankille oikeuden myöntää lupa poiketa kotiuttamisvelvollisuudesta.

Valmiuslain nojalla valtioneuvostolla on oikeus määrätä siitä, että sellaiset toimet ovat kiellettyjä, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan omistuksessa tai hallussa olevien ulkomaisten maksuvälineiden, arvopapereiden tai ulkomaille asuvalta olevien saamisten määrää tai laatua. Kielletyksi voidaan määrätä myös sellaiset Suomessa asuvan ja ulkomaille asuvan väliset toimet, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan varojen tai velkojen määrää tai laatua. Valtioneuvosto voi kuitenkin päättää, että toimet ovat sallittuja Suomen Pankin luvalla. Suomen Pankki voi liittää myöntämiinsä lupiin ehtoja. Valtioneuvosto voi pankkivaltuutettujen esityksestä laajentaa Suomen Pankin tehtäviä ja toimivaltaa siinä määrin kuin se on tarpeen valmiuslain 11, 12 ja 14 §:n nojalla annettujen määräysten täytäntöön panemiseksi.

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa, käyttöä ja täytäntöönpanoa rajoittavat eräät yleiset, esimerkiksi toimivaltuuksien käytön välttämättömyyttä ja kohtuullisuutta painottavat periaatteet. Rajoituksia asettavat myös vaatimukset, jotka juontuvat Suomen lain soveltamisalalle perusoikeusjärjestelmästä, Suomen solmimista

kansainvälisistä sopimuksista ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetuista säännöistä.

2.8.3. Valuuttalaki

Valuuttalaki on perustuslaista poikkeavan sisältönsä vuoksi käsitelty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valuuttalaki on määräaikainen niin sanottu säännöstelyvaluuslaki. Valuuttalain määräaikaa on jatkettu vuoden 1998 loppuun.

Valuuttasäännöstelyyn voidaan ryhtyä valuuttalain nojalla huomion ottaen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen säännökset kansantaloutta uhkaavan vakavan häiriötilan torjumiseksi. Valuuttasäännöstelyjärjestelmä on kolmiportainen. Valuuttalain antamien valtuuksien käyttöönotosta päättää valtioneuvosto. Valtioneuvosto voi antaa valuuttalain täytäntöönpanosta päätöksen, jonka mukaan Suomen Pankilla on oikeus ryhtyä valuuttasäännöstelyyn. Suomen Pankin tehtävä on toteuttaa valuuttasäännöstelyä käytännössä ja antaa tarvittavat yksityiskohtaiset määräykset. Valtuudet koskevat valuuttatoimien luvanvaraiseksi määräämistä, maksuvälineiden, arvopapereiden ja saamistodisteiden maastavienttiä ja maahantuontia sekä valuutan hankintatapaa koskevia määräyksiä tai rajoituksia ja kotiuttamisvelvollisuuden määräämistä sekä tietojenantovelvollisuutta.

Valtioneuvoston valuuttalain täytäntöönpanoa koskeva päätös on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava se eduskunnan tietoon. Valtioneuvoston päätös on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Luottolaitosten valuuttamääräiseen toimintaan liittyvien riskien valvonta on siirretty Suomen Pankilta rahoitustarkastukselle vuoden 1996 alusta lukien.

3. Käytäntö

3.1. Toiminnan perusteet

3.1.1. Seteliantomonopoli

Suomen Pankilla on rahalain ja Suomen Pankista annetun lain perusteella lakisääteinen setelinantomonopoli. Valtiolla on yksin-

oikeus lyöttää metallirahaa, jonka liikkeeeseen laskuun Suomen Pankilla on yksinoikeus. Näiden yksinoikeuksien tuloksena

1) valtion rahakäsite toteutuu eli valtion sisällä on vain yksi virallinen raha ja tämän vastaanottopakko maksuna;

2) turvataan yleisön oikeussuoja ja luottamus siihen, että rahalle on osoitettavissa viime kädessä lunastamiseen velvoitettu taho, joka on siihen riittävän vakavarainen; sekä

3) mahdollistetaan liikkeessä olevan rahan määrän säätely rahan arvon säilyttämisen keinona eli keskuspankin perustehtävä.

Keskuspankin yksinoikeus katteettoman ja lailliseksi maksuvälineeksi käyvän rahan liikkeeseen laskuun luo pohjan rahapolitiikan harjoittamiselle toisin sanoen rahan määrän ja korkojen säätelyyn kokonaistaloudellisia päämääriä silmällä pitäen. Keskuspankkirahan liikkeeseenlasku ja siihen perustuva mahdollisuus säädellä luottolaitosten maksuvalmiutta antaa samalla mahdollisuuden vaikuttaa muutoinkin rahoitusmarkkinoiden toimintaan.

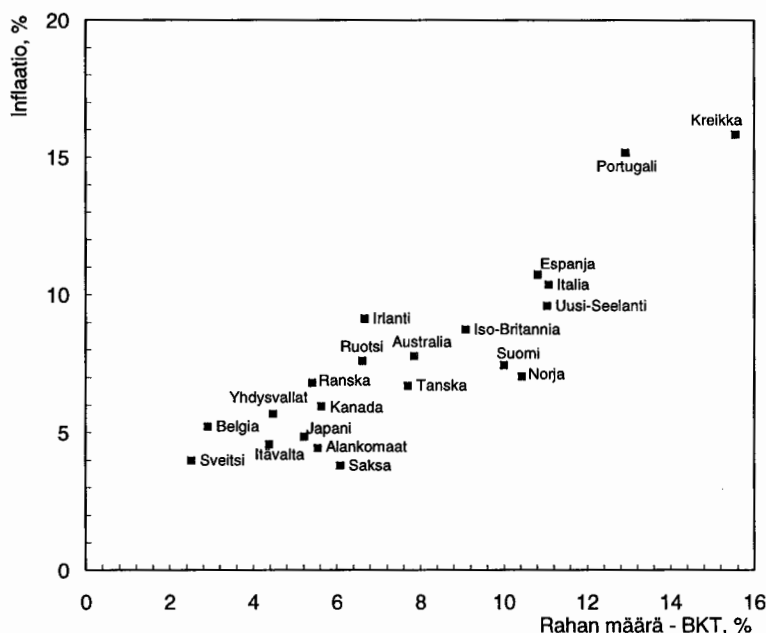
3.1.2. Vakaa rahan arvo

Rahan arvon vakaus on kautta aikojen ollut keskuspankkien rahapolitiikan yksi keskeinen tavoite. Rahan arvon vakaus merkitsee sitä, että raha säilyttää ostovoimansa eli käytännössä pysyvästi alhaista inflaatiota.

Talouspolitiikan päämääränä on turvata kansalaisten taloudellista hyvinvointia ja lisätä sitä. Kun rahapolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi halutaan asettaa pysyvästi alhainen inflaatio, perusteena on näkemys, että tällä tavoitteenasettelulla parhaiten edistetään talouden, tuottavuuden ja työllisyyden kasvua ja sitä kautta kansalaisten kulutusmahdollisuuksien kasvua pitkällä aikavälillä.

Toisaalta millekään talouspolitiikan lohkolle tai instituutiolle ei voida asettaa sellaista tavoitetta, jota sen ei voida realistisesti arvioida kykenevän käytettävissä olevilla välineillä saavuttamaan. Rahan arvon vakauden asettaminen keskuspankin ensisijaiseksi tavoitteeksi pohjautuu ajatukseen, että rahapolitiikalla voidaan muita politiikkalohkoja tehokkaammin vaikuttaa hintojen kehitykseen ja saavuttaa alhainen inflaatio.

INFLAATIO JA RAHAN TARJONNAN KASVUVAUHTI OECD-MAISSA 1970-1995



Tämä ajatus perustuu siihen, että vähänkin pidemmällä aikavälillä inflaatio on rahataloudellinen ilmiö sikäli, että siihen aina liittyy rahataloudellisten suureiden, raha- ja luottomäärien, vastaava kasvu. Muiden seikkojen pysyessä muuttumattomana rahan määrän muutokset vaikuttavat vain yleiseen hintatasoon eli toisin sanoen rahan ostovoimaan.

Inflaatioon liittyy aina kustannuksia, joiden suuruus vaihtelee merkittävästi sen mukaan, onko inflaatio odotettua vai yllätyksellistä. Jos inflaatio on täysin odotettua, yritykset ja yksityishenkilöt voivat ottaa tulevan inflaation etukäteen huomioon ja suojautua sen vaikutuksilta. Odotetusta inflaatiosta ei sen takia välttämättä aiheudu kustannuksia väärin investointipäätösten, voimavarojen epätaloudellisen kohdentumisen tai epätoivotun tulonjaon muodossa. Käytännössä täydellinen suojautuminen inflaation vaikutuksilta ei kuitenkaan ole mahdollista. Esimerkkinä voidaan mainita korkotulojen verotus, joka yleensä kaikkialla perustuu nimellisen korkotulon verottamiseen. Tällöin inflaation kiihtyminen merkitsee tosiasiallista korkotulojen verotuksen kiristymistä.

Jos täysin ennakoitu inflaatio ei aiheuta

kustannuksia, voidaan ajatella, että korkeamastakaan inflaatiosta ei ole merkittävää haittaa, jos se on vakaa, koska tällöin taloudenpitäjät pystyvät sen hyvin ennakoimaan. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että mitä korkeampi inflaatio on, sitä enemmän se myös vaihtelee, jolloin myös sen ennakoiminen vaikeutuu.

Jos inflaatio on odottamatonta, taloudenpitäjien on vaikea erottaa, missä määrin jonkin hyödykkeen havaittu hinnanmuutos johtuu toisaalta yleisestä hintojen noususta, toisaalta hyödykkeen hinnan muuttumisesta suhteessa muihin hintoihin. Tuotanto-, investointi- ja kulutus päätösten pitäisi kuitenkin perustua hyödykkeiden suhteellisiin hintoihin, ei yleisen hintatason muutoksiin. Jos jonkin hyödykkeen hinta nousee suhteessa muiden hyödykkeiden hintoihin, tämä toimii yrityksille kannustimena siirtää voimavaroja tämän hyödykkeen tuotantoon. Jos taloudenpitäjät eivät pysty erottamaan yleistä hintatason nousua hyödykkeiden suhteellisten hintojen muuttumisesta, tämä voi johtaa virheellisiin tuotanto-, investointi- ja kulutus päätöksiin.

Ennakoimaton inflaatio johtaa myös tulonjaon muutoksiin, jotka eivät ole toivottuja tai suunniteltuja. Yllätyksellinen inflaatio aihe-

uttaa tulojen ja varallisuuden uudelleenjakoa, joka on satunnaista ja suunnittelematonta. Rahoitusmarkkinoiden vapauduttua talletusten nimellinen tuotto nousee aiempaa herkemmin inflaation ja inflaatio-odotusten myötä. Samoin inflaatio välittyy suoraan luottokorkoihin, jotka nykyään riippuvat lähinnä markkinakoroista.

Samalla tavoin kuin inflaatio myös sen vastakohta eli deflaatio on investointien ja kulutuksen kohdentumisen sekä tulonjaon kannalta haitallinen. Inflaatio merkitsee rahan arvon heikkenemistä, deflaatio taas sen vahvistumista. Deflaatio heikentää erityisesti yritystoimintaa ja tuotantoedellytyksiä, sillä se merkitsee lainojen reaaliarvon kohoamista, koska ne on maksettava takaisin entistä arvokkaammalla rahalla. Tämä johtaa yritysten konkursseihin, investointien lamaantumiseen ja työttömyyden kasvuun. Näyttää siis tarpeelliselta valita rahapolitiikan perustavoitteeksi tila, jossa rahan arvo ei systemaattisesti heikkene tai vahvistu, vaan pysyy vakana.

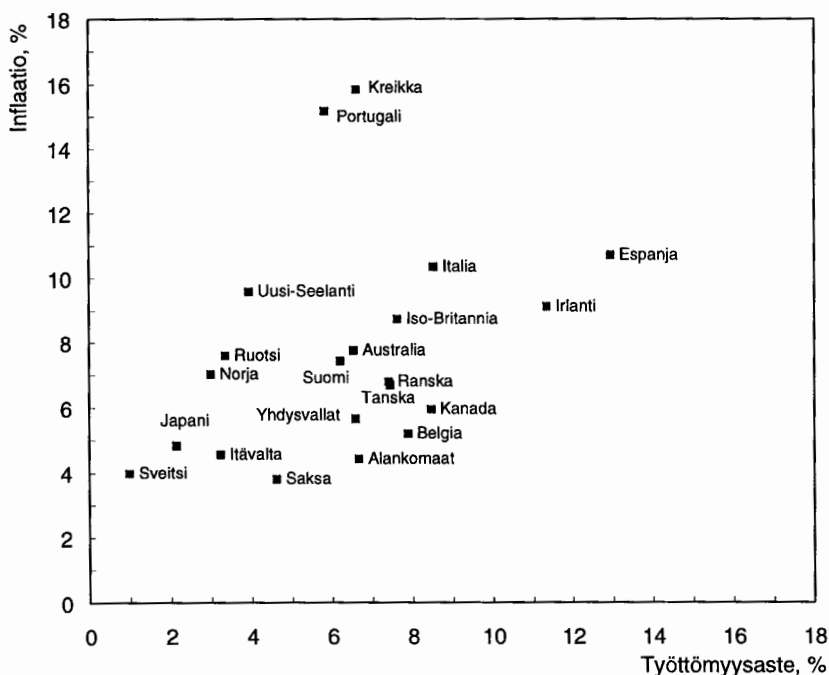
Luottamus rahan arvon pysyvyyteen luo ajan myötä taloudelliselle toimeliaisuudelle vakaat ja myönteiset olosuhteet sekä lisää

luottamusta koko rahoitusjärjestelmää kohtaan. Toinen tärkeä näkökohta on se, että luottamus rahan arvoon lisää keskuspankin talouspoliittista liikkumatilaa. Jos markkinoilla uskotaan, että rahan arvosta ei tingitä, keskuspankki voi laskusuhdanteen aikana keventää rahapolitiikkaa ilman, että markkinoilla aletaan epäillä hintojen tulevaisuudessa merkittävästi nousevan, mikä nykyisillä pääomamarkkinoilla johtaisi pitkien korkojen nousuun.

Vakaa rahan arvo ja työllisyys

Vallitsevan taloudellisen ajattelun mukaan rahapolitiikalla ei ole pitkällä aikavälillä reaalitaloudellisia vaikutuksia. Lisäämällä rahan määrää ei siis voida pysyvästi kiihdyttää taloudellista kasvua tai nostaa työllisyyttä. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä rahapolitiikka kuitenkin vaikuttaa taloudelliseen toimeliaisuuteen, toisin sanoen rahapolitiikkaa keventämällä voidaan lisätä talouden kasvua ja kiristämällä supistaa sitä. Tämä lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutusten erilaisuus luo tilanteen, jossa rahapolitiikalla joudutaan jatkuvasti tasapainottamaan näitä tavoitteita.

INFLAATIO JA TYÖTTÖMYYSASTE OECD-MAISSA 1970-1995



Näkemys rahapolitiikan tavoitteenasettelusta on eri aikakausina vaihdellut siten, että toisinaan on voimakkaammin painotettu kestävää rahan arvon vakauden tavoitetta, toisinaan taas on korostettu rahapolitiikan roolia suhdannepolitiikassa. Viime vuosisadan loppupuoliskolla ja tämän vuosisadan alkupuoliskolla yleinen näkemys oli, että keskuspankin tehtävä on huolehtia rahan arvon pysymisestä vakaana. Suhdannepolitiikkaa eli raha- ja finanssipolitiikan aktiivista käyttöä taloudellisten suhdannevaihteluiden tasaamiseen ei juuri edes tunnettu. Taluspolitiikkaa hallitsi tuolloin yleisemminkin liberalistinen virtaus, joka pyrki minimoimaan julkisen vallan puuttumista talouden toimintaan ja piti rahapolitiikan ainoana tehtävänä rahan arvon vakauden turvaamista kaikissa olosuhteissa.

Usko markkinoiden joustavaan toimintaan ja siihen nojautuvaan liberalistiseen taloudelliseen ajatteluun heikkeni 1930-luvun lama-kauden vaikutuksesta. Samalla tapahtui myös merkittävä muutos rahapolitiikan tehtäviä ja keinoja koskevassa ajattelussa. Valitsevan käsityksen mukaan taluspolitiikan tuli ottaa vastuu täystyöllisyyden ylläpitämisestä. Myös rahapolitiikka, erityisesti korkopolitiikka oli suunnattava tukemaan täystyöllisyyteen tähtäävää taluspolitiikkaa. Tämä ajattelu valtasi alaa myös siitä syystä, että 1930-luvulla ja viimeistään toisen maailmansodan alkaessa monet maat ryhtyivät rajoittamaan valuuttansa vaihdettavuutta ja säännöstelemään kotimaisia korkoja. Valuutta- ja korkosäännöstelyn oloissa suhdannepoliittiselle aktiivisuudelle jäi paljon enemmän tilaa kuin aikaisemmin.

Taluspolitiikkaa hallitsi 1950-luvulta 1970-luvulle saakka laajalti ajatus, että on olemassa valintatilanne työttömyyden ja inflaation välillä. Lievään työttömyyteen liittyy korkeampi, mutta vakioinen inflaatio, ja kääntäen, laajaan työttömyyteen liittyy vastaavasti alempi inflaatio. Taluspolitiikan päättäjien tehtävänä oli valita sopiva työttömyys-inflaatioyhdistelmä ja käyttää kaikkia taluspolitiikan välineitä tämän tavoitteen saavuttamiseen.

Tämä käsitys sopi kuitenkin vuosi vuodelta yhä heikomminkin yhteen toteutuneen taloudellisen kehityksen kanssa. Inflaatio kiihtyi 1960-luvun lopulta lähtien jatkuvasti, mutta samanaikaisesti myös työttömyys kohosi. Sitten 1970-luvun puoliväliin tultaessa maailmantaloudessa vallitsi samanaikaisesti

korkea inflaatio ja korkea työttömyys. Eri-tyisesti 1970-luvulla, kun sodan jälkeen luotu maailman laajuinen kiinteäkurssijärjestelmä (*Bretton Woods*) sortui, taluspolitiikan kurinalaisuus höltyi entisestään ja inflaatio kiihtyi voimakkaasti.

Jälkikäteen tarkasteltuna eri maiden väliset kehityserot osoittivat, että korkean inflaation maat eivät saavuttaneet pysyvästi muita parempaa työllisyystilannetta. Sen sijaan ne maat, kuten Saksa ja Japani, jotka pystyivät pitämään inflaation kurissa, pääsivät hyvään taloudelliseen kasvuun.

Ensimmäinen kriittinen reaktio inflaation kiihtymiseen oli 1950-luvulla uudelleen esiin nostettu näkemys, joka selitti inflaation olevan seurausta rahan tarjonnan liian nopeasta kasvusta. Tämän ajattelun mukaan inflaatio voitaisiin kukistaa rahan määrää rajoittamalla. Tästä ei aiheutuisi menetyksiä taloudelle, kun inflaatio-odotukset sopeutuisivat vakaan rahan arvon tavoitteeseen.

Rahapoliittiset käsitykset alkoivat pysyvämminkin muuttua sen jälkeen, kun talusteoriassa alettiin painottaa odotusten roolia talousyksiköiden päätöksenteossa. Kun kysyntää lisäävällä taluspolitiikalla ja sen myötä korkeammalla inflaatiolla pyrittiin toistuvasti parantamaan työllisyyttä, odotukset korkeammasta inflaatiosta alkoivat heijastua talousyksiköiden käyttäytymiseen eli odotukset korkeammasta inflaatiosta välittyivät palkkoihin ja hintoihin. Näin ollen taluspoliittiset toimenpiteet vaikuttivat nimellisiin palkkoihin ja hintoihin jo ennen kuin varsinaiset toimenpiteet tehtiin, jolloin kysyntää lisäävän taluspolitiikan tuloksena olivat korkeammat nimelliset palkat ja hinnat, kun sen sijaan reaali vaikutukset kasvuun ja työllisyyteen mitätöityivät nopeasti.

Muuttunut näkemys työttömyyden ja inflaation välisestä yhteydestä on vahvistanut ajatusta, että rahapolitiikan peruspäämääräksi on aiempaa selvemmin asetettava vakaa rahan arvo. Sekä kansainvälisten kokemusten että talusteorian perusteella työllisyys ja kokonaistuotannon taso määräytyvät loppujen lopuksi reaali taloudellisista tekijöistä. Tämä merkitsee sitä, että yritys alentaa työttömyyttä muita maita kevyemmällä rahapolitiikalla johtaa ajan myötä vain muita maita korkeampaan inflaatioon.

Vaikka pitkän aikavälin näkökulmasta rahan arvon vakauden asettaminen keskuspankin tärkeimmäksi tavoitteeksi näyttää selvältä. Lyhyen aikavälin vaikutusten kannalta

kysymys on ongelmallisempi. Keskeinen kysymys inflaation ja työttömyyden suhteesta on edelleen jossain määrin kiistanalainen. Vaikka inflaation taltuttaminen rahapolitiikkaa kiristämällä lisää työttömyyttä vain tilapäisesti, vaikutukset saattavat silti muodostua pitkäaikaisiksi. Nimittäin osalla työttömistä on taipumus syrjäytyä työmarkkinoilta ja heistä tulee pitkäaikaistyöttömiä, vaikka taloudellinen aktiviteetti alkaisikin vähitellen palautua entiselleen.

Vakaa rahan arvo ja rahoitusjärjestelmän vakaus

Keskuspankeille on usein asetettu velvoite edistää rahoitusjärjestelmän vakautta. Hintavakauden tavoitteella ei ainoastaan pyritä ehkäisemään inflaatiota, vaan vastaavasti myös hintojen voimakasta laskua eli deflaatiota, joka usein liittyy esimerkiksi vakaviin pankki- ja rahoituskriiseihin. Luotettava inflaatiotavoite luo taantumaoloissa edellytyksiä rahapolitiikan keventämiselle ilman, että luottamus rahan arvoon vaarantuisi. Ilman tällaista julkilausuttua tavoitetta keventäminen johtaa helposti spekulatioon siitä, kuinka pitkälle on tarkoitus mennä. Tällaisella epäluottamuksella on haitallinen vaikutus odotuksiin rahaja työmarkkinoilla. Mahdollisuudet keventää rahapolitiikkaa saattavat tällöin vaarantua.

On ilmeistä, että yleinen hintaodotusten vakautuminen inflaatiotavoitteen kautta vakauttaa myös varallisuusesineiden hintojen kehitystä ja sitä kautta vähentää pankkikriisin uhkaa. Esimerkkinä tällaisesta vaikutuksesta voidaan nähdä se, että Euroopan alhaisen inflaation vyöhyke (Saksa, Itävalta, Sveitsi, Benelux-maat, Ranska) eivät 1980- ja 1990-lukujen taitteessa kokeneet vastaavaa varallisuusesineiden hintavaihtelua ja pankkikriisiä kuin Iso-Britannia ja Pohjoismaat, joissa korkean inflaation aika jatkui pidempään. Toisaalta perinteisesti alhaisen inflaation Japani koki voimakkaan varallisuusesineiden perusteettoman arvonnousun 1980-luvun lopulla, joten tätä johtopäätöstä ei voida tehdä liian yleispäteväksi.

Kysymys rahan arvon vakauden ja rahoitusjärjestelmän vakauden suhteesta liittyy myös siihen, mitä rahan arvon vakaudella täsmällisemmin tarkoitetaan. Yleisesti rahan arvon vakauksi mielletään tilanne, jossa kuluttaja- tai tuottajahinnat eivät jollakin yleisesti käytetyllä hintaindeksillä mitaten

olennaisesti nouse, esimerkiksi inflaatio on 1—3 prosenttia.

Numeerisen inflaatiotavoitteen ongelmana on kuitenkin se, että varallisuusesineiden hinnat voivat vaihdella paljon voimakkaammin kuin esimerkiksi kuluttajahinnat ja että varallisuusesineiden hinnoilla on taas suuri merkitys rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Esimerkiksi 1990-luvun alussa Suomessa on vallinnut hintojen vakaus tai lievä inflaatio kuluttajahinnoilla mitattuna, mutta samanaikaisesti voimakas varallisuusesineiden hintojen vaihtelu. Vuosina 1991—1993 varallisuusesineiden hintojen lasku kärjisti pankkikriisiä vakuusarvojen heikkenemisen kautta.

Vaikka rahapolitiikalla on heijastusvaikutuksia rahoitusjärjestelmän vakauteen, sillä ei voida korvata rahoitusjärjestelmän vakautteen liittyviä muita järjestelmiä, kuten rahoitusmarkkinalainsäädäntöä ja rahoitusmarkkinoiden valvontaa. Varsinaisen rahapolitiikan ohella keskuspankin toimintaan liittyy myös osa-alueita, joilla on välittömiä heijastusvaikutuksia rahoitusjärjestelmän vakauteen. Keskuspankit ovat yleensä aktiivisesti mukana maksujärjestelmien kehitystyössä, eräänä tavoitteenaan riskien vähentäminen maksuvälityksessä.

3.1.3. Rahapolitiikan uskottavuus

Samanaikaisesti kun rahapolitiittinen ajattelu on alkanut voimakkaammin korostaa rahan arvon vakauden merkitystä, talouspoliittisessa keskustelussa on alettu yleisesti puhua politiikan uskottavuudesta. Tietty talouspoliittinen linja tai ohjelma ei ole uskottava silloin, kun yleisö ei luota siihen, että linja säilyy tai, että ohjelman edellyttämät toimenpiteet tulevat toteutetuiksi. Tällöin yritykset, kotitaloudet ja markkinoilla toimivat sijoittajat eivät ota ilmoitettua talouspoliittista linjaa käyttäytymisensä toimintaohjeeksi, vaan käyttäytymiseen vaikuttaa se, kuinka talouspolitiikan odotetaan käytännössä kehittyvän.

Rahapolitiikan uskottavuuden puute havainnollistuu siten, että yleisö ei luota rahapolitiikalle asetetun tavoitteen toteutumiseen tai siihen, että keskuspankki ja hallitus pysyvät asettamansa tavoitteen takana. Tällaisella epäluottamuksella voi olla hyvin haitallisia vaikutuksia taloudelliseen käyttäytymiseen ja talouskehitykseen. Selkeä esimerkki tästä on tilanne, jossa markkinoilla ei luoteta hallituksen ja keskuspankin asettaman kiinteän

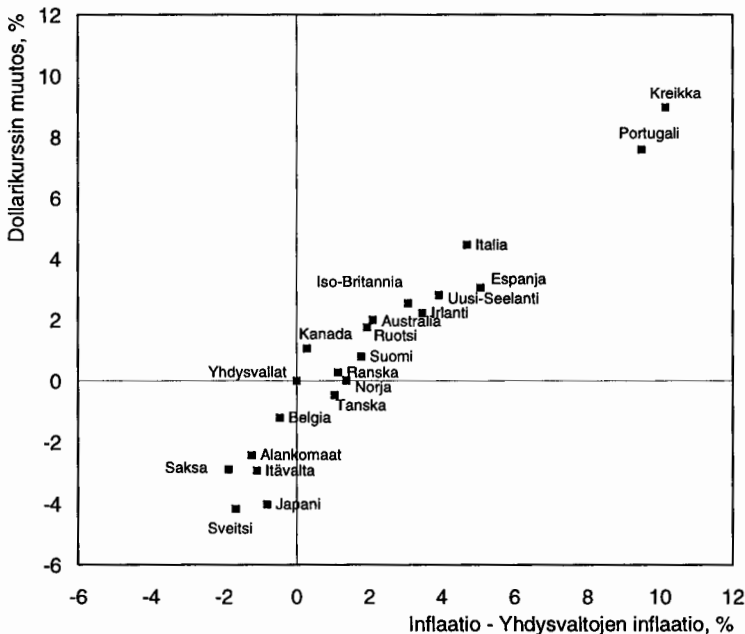
valuuttakurssipolitiikan kestävyYTEEN. Tällöin syntyy spekulatioita valuuttaa vastaan, ja kotimaiset korot nousevat taloudellisen kehityksen kannalta vahingollisen korkealle tasolle.

Toinen selkeä esimerkki uskottavuuden merkityksestä koskee palkkaneuvotteluja, eli palkankorotusvaatimuksia ja -tarjouksia. Palkkaneuvotteluissa työntekijät ja heitä edustavat ammattiliitot luonnollisesti tavoittelevat korotuksia reaaliensioihinsa. Mikäli ammattiliitot luottavat siihen, että inflaatio pysyy matalana, pienetkin nimelliset palkankorotukset merkitsevät reaaliensioiden nousua ja palkankorotusvaatimukset mitoitetaan tämän mukaisesti. Jos taas työntekijät epäilevät, että inflaatio tulee kiihtymään, nimelliset palkkojen korotusvaatimukset asetetaan suuremmiksi. Tämän johdosta sekä palkat että hinnat nousevat. Korkeampi inflaatio syö teollisuuden kilpailukykyä, jolloin myös

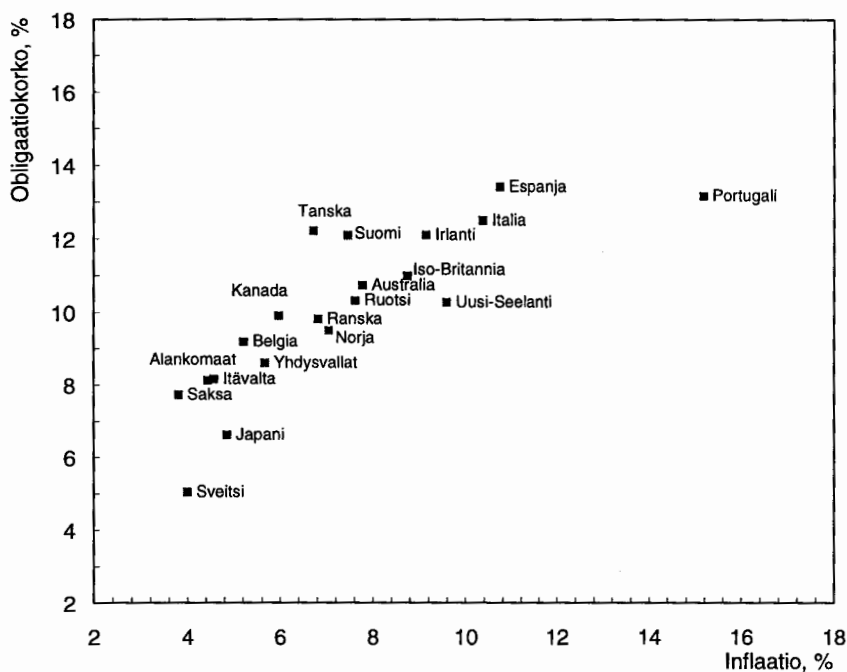
mahdollisuudet reaaliensioiden nousuun myöhemmin vuosina heikkenevät.

Rahapolitiikan uskottavuus on muodostunut erityisen merkittäväksi sen jälkeen, kun valuutta- ja korkosäännöstely on purettu ja rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet ylikansalliseksi. Vapautuneilla markkinoilla odotukset tulevasta inflaatiosta heijastuvat pitkien sijoitusten markkinakorkoihin. Tämä ongelma on muodostunut erityisen vakavaksi Suomen kaltaisissa pienissä ja kansainvälisistä pääomamarkkinoista riippuvaisissa talouksissa. Jos inflaatio on pysyvästi muita maita korkeampi, tämä merkitsee väistämättä myös valuuttakurssin asteittaista heikkenemistä pitkällä aikavälillä. Kun sijoittajat tietävät tämän, he vaativat pitkille lainoille korkeamman koron, toisin sanoen korkeamman inflaation maa maksaa jatkuvasti inflaatioon ja valuuttakurssiin liittyvän riskiläisän nimell- ja reaalkoroissa.

INFLAATIO JA VALUUTTAKURSSI OECD-MAISSA 1970-1995



INFLAATIO JA PITKÄT KOROT OECD-MAISSA 1970-1995



Rahapolitiikan uskottavuuden puute saattaa johtaa siihen, että taloudellinen kasvu jää heikommaksi kuin niissä maissa, joissa usko rahan arvon vakauteen on vahvempi. Kun inflaatio-odotukset eivät välittömästi sopeudu, kotimaiset hinnat nousevat ulkomaisia hintoja nopeammin ja kilpailukyky heikkenee. Vähitellen inflaatio alkaa kuitenkin hidastua, mutta nimelliset korot pysyvät kuitenkin korkeina, koska inflaation pysymiseen alhaisena myös pidemmällä aikavälillä ei riittävästi luoteta. Tällöin reaalikorko nousee korkeaksi, mikä entisestään vaikeuttaa investointeja ja heikentää taloudellista toimeliaisuutta.

Suomessa reaalikorko oli hyvin alhainen 1970-luvulla, kun inflaatio pysyi korkeana ja korot olivat säännösteltyjä. Reaalikorko alkoi kuitenkin nousta heti 1980-luvun alussa, kun pääomanliikkeiden ja korkojen säätely asteittain mureni. Merkittävää on, että Suomen reaalikorko on 1980-luvun puolivälistä lähtien ollut jatkuvasti kansainvälistä tasoa korkeampi pitkien obligaatiolainojen tuotoista mitattuna.

Korkeamman ja vaihtelevamman inflaation vaikutukset eivät rajoitu kuitenkaan reaali-korkoon. Inflaatio lisää rahoitusmarkkinoihin liittyvää epävakaisuutta, kun sekä valuuttakurssi että nimelliset ja reaaliset korot vaihtelevat voimakkaammin kuin vakaan rahan arvon maissa. Epävarmuuden lisääntymisen vuoksi talousyksiköiden suunnittelujakso lyhenee. Inflaatioepävarmuuden lisääntyessä halukkuus sitoutua pitkäaikaisiin sopimuksiin vähenee ja varat kannattaa sijoittaa lyhytaikaisiin likvideihin sijoituksiin. Tällöin pitkäaikaisten reaalijoihtusten suhteellinen osuus taloudessa pienentyy.

3.2. Toiminta raha- ja valuuttamarkkinoilla

3.2.1. Toiminnan tavoitteet

Keskuspankin raha- ja valuuttamarkkina-toimintojen tavoitteet ovat pääasiassa rahapolitiittisia. Keskuspankki pyrkii toimillaan vaikuttamaan korkojen, valuuttakurssin ja valuuttavarannon kehitykseen talouspolitiitti-

sen tavoitteenasettelun mukaisesti. Tämän lisäksi raha- ja valuuttamarkkinatoiminnoilla ja erityisesti ohjausjärjestelmän rakenteella vaikutetaan markkinoiden rakenteeseen ja kilpailuolosuhteisiin muun muassa käytettävien välineiden ja vastapuolten valinnan kautta.

Raha- ja valuuttamarkkinatoimien tavoitteenasettelussa lähtökohtana on toiminnan talouspoliittinen tavoite, josta edetään päivittäisessä toiminnassa sovellettaviin välittömiin tavoitteisiin. Keskeinen lopputavoite keskuspankilla on rahan arvon vakaus.

Suomessa rahapolitiikan välitavoitteena oli markan kellutuspäätökseen saakka valuuttakurssin vaihtelulle asetetut rajat. Valuuttakurssilla on ilmeinen yhteys hintakehitykseen, ja toisaalta se on yleisölle selkeä ja helposti havaittava suure. Markan kellutuksen aikana Suomen Pankki ei ilmoittanut välitavoitetta. Sen sijasta täsmennettiin hintojen vakauden tavoitetta eli Suomen Pankki asetti julkisen inflaatiotavoitteen.

Toiminnallisessa tavoitteenasetannassa on kysymys siitä, säädelläänkö rahapolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä keskuspankkirahan määrää vai rahamarkkinakorkoja päivittäisissä operaatioissa. Useimmiten kyse on painotuksista näiden tavoitteiden välillä. Yleensä keskuspankki antaa markkinavaihteluiden vaikuttaa osittain sekä korkoihin että keskuspankkirahan määrään. Välitavoitteen valinnalla on yhteys toiminnalliseen tavoitteenasettelun strategiaan, mutta yhteys ei ole yksiselitteinen. Vaikka välitavoite olisi määriteltä rahamäärätermin, lyhyt rahamarkkinakorko on yleensä päivittäisissä operaatioissa keskeisin tavoite.

3.2.2. Rahapolitiikan ohjausjärjestelmä

Rahapolitiikan välineet

Suomen Pankin rahapolitiikan ohjausjärjestelmä perustui 1960-luvulle asti perinteiseen rediskonttoluottojärjestelmään. Tällöin rahapolitiikan keskeinen ohjauskorko oli diskonttokorko, jolla luottolaitokset rediskonttasivat vekseleitä Suomen Pankissa. Korkojen ohjaus alkoi kuitenkin irtautua rediskonttauksesta ja diskonttokorosta jo 1950-luvun alussa, jolloin asetettiin tiukat kiintiöt rediskonttoluoton käytölle ja otettiin käyttöön kiintiöiden ylityksistä perittävät lisäkorot. Lisäkorkojärjestelmästä tuli Suomessa sit-

temmin korkopolitiikan keskeisin väline.

Rediskonttojärjestelmästä luovuttiin kokonaan vuonna 1970. Tällöin siirryttiin diskonttaamaan luottolaitosten omia vekseleitä ja diskonttokoron sijaan otettiin käyttöön peruskorko. Tämän jälkeen keskuspankki-luoton määriä säänneltiin peruskorkoisten kiintiöiden ja näiden ylitysoikeuden avulla. Peruskorkoisten kiintiöiden ylityksestä luottolaitokset joutuivat maksamaan lisäkorkoa. Vuonna 1975 otettiin rahapolitiikan ohjauksen tueksi käyttöön niin sanottu päiväikkuna, jonka kautta luottolaitokset saattoivat tehdä päivän mittaisia talletuksia ja ottaa päivän pituisia luottoja Suomen Pankista. Vähitellen päiväikkuna korvasi keskuspankkirahoituksessa peruskorkoiset keskuspankkiluottokiintiöt, kiintiöiden ylitysoikeudet sekä obligaatoiden takaisinostositoumuksella tehdyt kaupat. Vuodesta 1984 alkaen luottolaitosten keskuspankkirahoitus järjestettiin yksinomaan päiväikkunaa käyttäen. Rahapolitiikkaa alettiin sen jälkeen enenevästi harjoittaa päiväluottokorkoa säätelemällä.

Vuoden 1986 lopusta lähtien Suomen Pankki on ohjannut lyhyitä rahamarkkinakorkoja ja säädellyt rahamarkkinoiden päivittäistä likviditeettiä raha- ja valuuttamarkkinoilla markkinaoperaatioiden avulla. Markkinaoperaatiot tehdään yleensä tarjouskilpailuina, joihin operaatioiden vastapuoliksi hyväksytyt luottolaitokset ottavat osaa. Suomen Pankki ostaa ja myy arvopapereita suorina kauppoina tai takaisinostositoumuksin, ottaa vastaan ja tekee rahamarkkinatalletuksia sekä käy kauppaa valuutoilla avista- ja termiinkauppoina. Valuuttamarkkinaoperaatioilla Suomen Pankki pyrkii yleensä vaikuttamaan valuuttakurssin kehitykseen, mutta niillä on myös vaikutuksensa keskuspankkirahan määrään.

Vuonna 1992 otettiin käyttöön uusi maksuvalmiusjärjestelmä, jonka myötä Suomen Pankin huutokauppakorosta muodostui keskeinen rahapolitiikan ohjauskorko. Huutokauppakorko määräytyy Suomen Pankin rahamarkkinaoperaatioissa, joissa käytetään kahta erityyppistä tarjouskilpailumenettelyä. Suomen Pankki voi asettaa huutokauppakoron haluamalleen tasolle, jolloin luottolaitokset tekevät tarjouksia ainoastaan Suomen Pankista nostettavien luottojen määrästä. Vaihtoehtoisessa menettelyssä luottolaitokset tekevät tarjouksia sekä luottojen määrästä että koroista ja Suomen Pankki hyväksyy tietyn osan tarjouksista siten, että

luottolaitoksille myönnettävien luottojen määrä ja korko parhaiten vastaavat rahapolitiikan tavoitteita. Tällöin huutokauppakoroksi muodostuu hyväksytyjen tarjousten määrällä painotettu keskikorko. Huutokauppakorke käytännössä määrittää luottolaitosten marginaalisen keskuspankkirahoituksen kustannukset. Lyhyimpien, kuukauden pituisten rahamarkkinasijoitusten korot seuraavatkin nykyään tiiviisti Suomen Pankin huutokauppakoron muutoksia.

Suomen Pankin maksuvalmiusjärjestelmä on järjestely, jonka kautta luottolaitokset lainaavat maksuvalmiusvarantoja Suomen Pankista tai tallettavat ylimääräisiä varantoja Suomen Pankkiin. Maksuvalmiusjärjestelmässä luottolaitosten velkaantuminen tapahtuu niiden omasta aloitteesta. Maksuvalmiusluoton korko on markkinakorkoa korkeampi, joten se on luottolaitoksille marginaalirahoituksen lähde. Maksuvalmiusluotolle vaaditaan nykyisin aina Suomen Pankin määrittelemä täysimääräinen vakuus. Luottolaitokset voivat myös tallettaa varoja Suomen Pankkiin päivätalletuksiksi korolla, joka on markkinakorkoja matalampi.

Kaikille menettelyille on yhteistä, että niissä Suomen Pankki joko ottaa vastaan markkoja tai lisää markkojen määrää pankkijärjestelmässä ja siten vaikuttaa markkinakorkoihin ja mahdollisesti valuuttakurssiin. Rahamarkkinaosapuoliksi Suomen Pankki voi hyväksyä luotto- ja muut rahoituslaitokset mukaan lukien arvopaperinvälittäjät. Käytännössä rahamarkkinaosapuoliksi on hyväksytty rahamarkkinoilla aktiivisimmin toimivat luottolaitokset. Suomen Pankki muutti kesäkuun 1 päivänä 1995 rahamarkkinainterventioiden vastapuolien valintakriteerejä siten, että se voi hyväksyä vastapuoliksi ne vähimmäisvarantovelvoitteen alaiset luottolaitokset, joilla on riittävät valmiudet vastapuolina toimimiseen. Vastapuolilta edellytetään riittäviä teknisiä vaatimuksia, kuten sekkitiliä Suomen Pankissa ja yhteyttä Helsingin Rahamarkkinakeskus Oy:ön, sekä aktiivista ja merkittävää toimintaa rahamarkkinoilla.

Suomen Pankin rahamarkkinainterventiossa hyväksyttäviä arvopapereita muutettiin kesäkuun alussa 1995 siten, että valtion liikkeeseen laskemista arvopapereista tuli pääasiallinen interventioväline. Suorissa rahamarkkinakaupoissa Suomen Pankki hyväksyy normaalisti valtion velkasitoumukset ja Suomen Pankin sijoitustodistukset. Suomen

Pankin takaisinostositoumuksissa hyväksytään valtion velkasitoumuksia ja viitelainoja, Suomen Pankin sijoitustodistuksia, Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n velkasitoumuksia sekä pankkien sijoitustodistuksia. Muutoksen yhteydessä otettiin takaisinostositoumuksissa käyttöön vakuuksien niin sanottu aliarvostus. Aliarvostus on yleinen kansainvälinen käytäntö, jolla luoton antaja suojautuu arvopapereihin liittyviä korko- ja likvidiysriskejä vastaan siinä tapauksessa, että vastapuoli ei pysty maksamaan luottoa takaisin ja luoton antaja joutuu myymään vakuudet markkinoilla. Aliarvostuksessa arvopaperin hinta pienennetään tietyllä prosenttiosuudella, eli sitä ei hyväksytä vakuudeksi koko markkina-arvostaan.

Luottolaitokset ovat velvollisia pitämään vähimmäisvarantoja Suomen Pankissa. Vähimmäisvarantovelvoitteella tarkoitetaan osuutta, joka pankkien on talletettava keskuspankkiin yleisöltä vastaanottamistaan talletuksista. Suomen Pankki saattoi heinäkuun alusta 1993 lukien voimaan vähimmäisvarantojärjestelmän, joka kävi mahdolliseksi lain Suomen Pankin ohjesäännön muuttamisesta (583/93) tultua voimaan kesäkuun 30 päivänä 1993. Lain perusteella Suomen Pankilla on oikeus määrätä, että talletuspankin, muun luottolaitoksen ja ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimivan sivukonttorin on pidettävä Suomen Pankissa korotonta vähimmäisvarantoa, jonka suuruus voi olla enintään viisi prosenttia varantovelvollisella olevan vieraan pääoman määrästä.

Vähimmäisvarannon määrätymispohjana on varantovelvollisen kotimaisen vieraan pääoman määrä. Vähimmäisvarantovelvollisuus on porrastettu eri tase-erien likviditeetin mukaan. Porrastuksen jaottelu noudattaa Suomen Pankin käyttämien rahakäsitteiden määritelmiä. Suppeaan rahamäärään kuuluvien erien (likvidit talletukset ja alle kuukauden määräaikaistalletukset) velvoite on 2,0 prosenttia. Seuraavaan luokkaan (aikatalletukset) kuuluvien erien velvoite on 1,5 prosenttia. Muille vieraan pääoman erille asetettu velvoite on 1,0 prosenttia.

Vähimmäisvarantotalletukset vakauttavat luottojen muutosta. Aina kun luottolaitoksen antama luotto palautuu talletuksina pankkijärjestelmään, kerätään osa näiden talletusten määrästä varannoiksi keskuspankkiin. Keskuspankkiin tehtyjen varantotalletusten johdosta supistuu pankkijärjestelmässä vapaasti käytettävissä olevan keskuspankkirahan mää-

rä. Sama vaikutus saadaan aikaan myös markkinaoperaatioiden avulla, mutta keskuspankin kannalta korottomat vähimmäisvarantotalletukset muodostavat markkinaoperaatioita taloudellisemman ja pitkäaikaisemman tavan sitoa luottolaitosten maksuvalmiutta.

Suomen Pankin vähimmäisvarantojärjestelmää uudistettiin vuonna 1995. Vähimmäisvarantojärjestelmässä otettiin käyttöön velvoitteen täyttäminen kuukausikeskiarvon pohjalta. Vähimmäisvarantovelvoitteen täyttäminen keskiarvon pohjalta vakaannuttaa erityisesti lyhyimpien korkojen vaihtelua, vähentää keskuspankin interventiotarpeita sekä helpottaa pankkien välisten maksujen selvittämistä. Vähimmäisvarantovelvoitteen täyttäminen keskiarvon pohjalta muutti myös maksuvalmiusjärjestelmää. Pankkien talletukset Suomen Pankissa olevilla sekkitileillä ovat tämän jälkeen pankkien varantotalletuksia. Keskiarvostaminen merkitsi myös muutosta vakuuskäytäntöön, jota Suomen Pankki soveltaa pankkien keskuspankkiluottoihin. Vähimmäisvarantoja oli käytetty sekä pankkien päivänvälisen sekkitililimiittien että maksuvalmiusluottojen vakuutena. Kun vähimmäisvarannot siirtyivät pankkien sekkitileille, niitä ei voitu enää käyttää vakuutena. Pankit joutuivat toimittamaan Suomen Pankille muita vakuuksia, lähinnä valtion velkasitoumuksia ja Suomen Pankin sijoitustodistuksia.

Suomen Pankin peruskorkoa, josta päättää pankkivaltuusto, ei enää käytetä keskuspankkirahoituksessa, joten sen merkitys rahapolitiikan ohjauskorkona on vähäinen. Peruskorolla on kuitenkin edelleen tiettyä merkitystä rahapolitiikan linjan viestittäjänä. Peruskorkoa ei juuri enää käytetä uusissa lainasopimuksissa viitekorkona. Vuoden 1996 tammikuussa vanhojen pankkiluottojen ja talletusten koroista vielä noin 20 prosenttia oli sidottu peruskorkoon.

Rahapolitiikan välittymismekanismi

Rahamarkkinaoperaatioiden vaikutus korkotasoon syntyy osin luottolaitosten maksuvalmiusaseman muutoksen vaikutuksesta ja osin toimenpiteiden viestivaikutuksesta. Keskeisten ohjauskorkojen muutos on markkinaosapuolille olennainen tieto rahamarkkinatilanteen arvioimiseksi. Toisaalta viestivaikutus syntyy myös siitä, että Suomen Pankki osallistuu markkinoille jollakin tietyllä markkinakoron tasolla. Suomen Pankin

korkopoliittiset pyrkimykset välittyvät siis sekä ohjauskorkojen muutosten että yleisemmin markkinaoperaatioiden kautta.

Rahamarkkinaoperaatioiden ja maksuvalmiusjärjestelmän avulla Suomen Pankki voi välittömimmin vaikuttaa rahamarkkinoiden lyhyiden sijoitusten ja lainojen korkoihin. Pidempien sijoitusten ja lainojen, kuten obligatioiden, korot taas muotoutuvat muun muassa inflaatiota ja tulevaa finanssi- ja rahapolitiikkaa koskevien odotusten perusteella. Nykyisin valtaosa uusien pankkiluottojen koroista on sidottu joko rahamarkkinakorkoihin tai pankkien omiin viitekorkoihin. Rahamarkkinakoroista yleisimmin luotosopimuksissa käytettyjä ovat 3 ja 12 kuukauden heliborkorot. Talletuspankkien viitekorkoina ovat 1990-luvulla yleistyneet niin sanotut primekorot, joiden muutoksista kukin pankki tai pankkiryhmä itse päättää. Käytännössä primekorkojen muutokset heijastelevat yleisen korkotason muutoksia. Lisäksi lyhytaikaisissa pankkiluotoissa käytetään runsaasti kiinteää korkoa. Näiden lainojen lyhyen keston vuoksi niiden korot kuitenkin käytännössä vaihtelevat lähinnä rahamarkkinakorkojen muutosten myötä. Vaikuttamalla lyhyisiin rahamarkkinakorkoihin Suomen Pankki voi siis vaikuttaa pankkien uusien luottojen ja myös vanhojen pankkiluottojen korkoihin ja tätä kautta yritysten sekä kotitalouksien rahoituskustannuksiin ja kotimaiseen kysyntään.

Pankkien markka-antolainaus yleisölle korkosidonnaisuuden mukaan, tammikuussa 1996:

korkosidonnaisuus	uudet luotot %	kanta %
- peruskorko	2,5	22,7
- heliborkorot	43,3	35,9
- 3 ja 5 vuoden markkinakorko	0,3	5,6
- primekorot	15,7	20,7
- kiinteäkorkoiset	34,3	10,3
- muut	3,9	4,7
	100,0	100,0

3.2.3. Riskien turvaaminen rahamarkkinatoimissa

Perinteisessä rediskonttoluottojärjestelmässä keskuspankin luottolaitoksille myöntämä

luotto oli vakuudellista, sillä rediskontattava vaade toimi luoton vakuutena. Kun redis-konttauksesta luovuttiin vuonna 1970, myös Suomen Pankin luottolaitoksille myöntämät luotot muuttuivat vakuudettomiksi. 1990-luvun alussa on Suomen Pankin luotonan-nossa kuitenkin palattu asteittain vakuudelli-suuteen. Vakuudellisuus on tärkeää, koska se yhtäältä vähentää Suomen Pankin luottoris-kejä, ja toisaalta vähentää luottolaitosten kannustinta käyttää Suomen Pankilta saatuja luottoja riskipitoisiin tarkoituksiin.

Markkinaoperaatioiden kautta annettavaan luototukseen liittyvää luottoriskiä pienenne-tään osin hyväksyttävillä arvopapereille ase-tetuilla vaatimuksilla, osin kaupankäyntitek-niikalla (takaisinmyyntisopimukset) ja osin täydentävillä vakuuksilla.

Valtion velkasitoumuksilla tehtävissä ta-kaisinmyyntisopimuksissa, joihin voivat osallistua luottolaitosten ohella muutkin arvopaperinvälittäjät, vakuutena toimii valtion liikkeeseen laskema arvopaperi. Luottolai-tosten omalla riskillä liikkeeseen lasketuilla arvopapereilla tehdyissä takaisinmyyntisopi-muksissa vakuutena on jokin muu vakuus kuin kaupan vastapuolen itsensä liikkeeseen laskema arvopaperi.

3.2.4. Valuuttavarannon sijoittaminen

Suomen Pankin hallussa oleva valuuttava-ranto sijoitetaan kansainvälisille rahoitus-markkinoille tavoitteina varannon arvon tur-vaaminen, sen käytettävyys rahapolitiikan tukemiseen ja kohtuullisen tuoton saaminen. Sijoittamista ohjaavat keskuspankin tehtävät, tavoitteet ja varannon käyttötarkoitus. Sijoi-tuspolitiikan yleisperiaatteet päättää pankin johtokunta ja toteutuksesta vastaa mark-kinaoperaatioiden osastopäällikkö.

Suomen Pankki on sijoittajana riskejä kart-tava. Keskeisimmät varantoon liittyvät riskit ovat valuuttariski, luottoriski, likvidiysriski ja korkoriski. Valuuttakurssien vaihteluista aiheutuvat varannon arvon muutokset pyri-tään pitämään mahdollisimman vähäisinä ha-jauttamalla varanto eri valuuttojen sijoitus-markkinoille. Keskeisimmät sijoitusvaluutat ovat Saksan markka, Yhdysvaltain dollari, Ison-Britannian punta, Ranskan frangi, Alan-komaiden guldeni ja Japanin jeni. Varannon jatkuva likvidiys turvataan käyttämällä laajaa markkinakelpoista sijoituskohdevalikoimaa kaikilla näillä markkinoilla.

Valtaosa varannosta sijoitetaan parhaim-man luottokelpoisuuden omaavien valtioiden liikkeeseen laskemiin joukkovelkakirjoihin ja näiden takaisinmyyntisopimuksiin. Kauppaa käydään vain suurimpien erittäin hyvän luot-tokelpoisuuden omaavien kansainvälisten luottolaitosten kanssa. Osa varannosta sijoi-tetaan lyhytaikaisiin valuuttatalletuksiin, kul-taan, Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) erityisnosto-oikeuksiin ja ecusaamisiin Eu-roopan rahapoliittiselta instituutilta (jäljem-pänä ERI). Korkoliikkeiden vaikutuksia va-rannon arvoon vältetään käyttämällä keski-määrin lyhytaikaisia ja arvoltaan vähän vaih-televia sijoituskohteita.

Vuoden 1995 lopussa Suomen Pankin va-luuttavaranto oli 48 865 miljoonaa markkaa. Se jakaantui seuraaviin eriin:

	milj.	%
Kulta	1 742	3,6
Erityiset nosto-oikeudet	1 569	3,2
Varanto-osuus Kansain-välisessä valuuttarahastossa	1 685	3,4
Ecusaaminen ERI:lta	3 363	6,9
Valuuttasaamiset	40 506	82,9
	48 865	100,0

Kullan ja Kansainvälisen valuuttarahaston erityisten nosto-oikeuksien määrä on pitkään pysynyt kiinteänä, joten varannon koon muutokset näkyvät valuuttatalletusten ja arvopaperien määrissä.

3.3. Maksujärjestelmiin liittyvät tehtävät

3.3.1. Yleistä

Raha- ja arvopaperimarkkinoiden volyymit ovat moninkertaistuneet 1980-luvulta lähtien. Suurten maksujen määrä on kasvanut nopeammin kuin talous yleensä. Samalla kätei-sen rahan käyttö on suhteellisesti vähentynyt ja tilirahaan perustuvien maksuvälineiden käyttö vastaavasti kasvanut, mikä on entises-tään siirtänyt rahaliikenteen painopistettä pankkien ylläpitämiin maksujärjestelmiin.

Suomen Pankki osallistuu maksuliikkeeseen tarjoamalla maksuja nettouttaville jär-jestelmille katteensiirtopalveluja, ylläpitä-mällä omistamaansa sekkitilijärjestelmää ja vastaamalla käteisrahuhollosta Suomessa. Suomen Pankin tehtävänä on lisäksi huoleh-tia siitä, että maksujärjestelmä toimii luotet-

tavasti ja turvallisesti. Suomen Pankille kuuluu vastuu maksujärjestelmien yleisvalvonnasta.

Rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan kannalta riskittömimpänä vaihtoehtona on pankkien välittämien suurten maksujen suoriuttaminen yksi kerrallaan reaaliaikaisesti ja peruuttamattomasti, eli niin sanotussa reaaliaikaisessa bruttoselvitysjärjestelmässä. Toinen vaihtoehto selvittää pankkien väliset maksuvelvoitteet on käyttää jaksottaista ja nettomääräistä selvitystä. Nettoselvityseriaatteella toimivassa järjestelmässä katetta ei siirretä jokaisen maksun yhteydessä, vaan saatavat ja velat selvitetään (nettoutetaan) tiettyinä ajankohtana, jolloin nettovelallisten tileiltä siirretään rahat nettosaajien tileille.

Maksujen reaaliaikainen bruttoselvitysjärjestelmä toimii yleisimmin keskuspankkirahaa hyväksi käyttäen. Maksutapahtumakohdainen selvitys keskuspankkirahaa hyväksi käyttäen takaa maksujen lopullisuuden, mutta lisää maksuliikenteeseen osallistuvien pankkien likviditeetin tarvetta. Tämän vuoksi keskuspankki yleensä turvaa maksuliikkeen sujuvuuden myöntämällä pankeille oikeuden päivänsisäiseen luottoon.

Pankkien keskuspankin sekkitilijärjestelmässä olevat varat edustavat niitä maksuresursseja, joiden kautta lopulliset maksut suoritetaan. Maksuja välittävien pankkien maksuvalmius kaikissa tilanteissa on maksuliikenteen häiriöttömän toiminnan ehto. Keskuspankki voi säädellä pankkien varojen määrää rahoitusmarkkinoilla ja siten vaikuttaa pankkien maksuvalmiuteen ja rahoitusmarkkinakorkoihin. Päämääränä on niin sanotun järjestelmäriskin ehkäiseminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että yhden selvitysosapuolen maksuvaikeudet voi aiheuttaa rahoitusvaikeuksia myös muille osapuolille ja siten kertaantua koko maksujärjestelmässä.

Reaaliaikaisessa bruttoselvityksessä järjestelmän osapuolille ei synny lainkaan luottoriskejä. Sen sijaan keskuspankille luottoriski syntyy silloin, kun osapuolet käyttävät päivänsisäistä luottomahdollisuuttaan. Mitä enemmän järjestelmän osapuolten sallitaan velkaantua päivän kuluessa, sitä suurempi on keskuspankin kantama riski, että pankki ei selviydy velvoitteistaan päivän päättyessä. Keskuspankki pienentää omaa luottoriskiään asettamalla limiittejä ja vaatimalla vakuuksia pankkien päivänsisäisille luotoille. Lisäksi keskuspankki pyrkii pienentämään omaa riskiään vaatimalla, että maksujärjestelmässä

mukana olevien pankkien on täytettävä tietyt osallistumiskriteerit.

Nettoperiaatteella toimivissa maksujärjestelmissä muun muassa valuuttamaksujen tai arvo-osuuksien nettoutuksessa maksujen selvittämisen turvallisuutta voidaan parantaa myös osapuolten välisillä etukäteen laadituilla tappioidenjakosopimuksilla ja likviditeetin turvaamiseen tähtäävillä järjestelyillä. Tämän tyyppisiä turvajärjestelyjä on käytössä muun muassa yksityisissä selvityskeskuksissa.

3.3.2. Suomen Pankin sekkitilijärjestelmä

Pankkien Suomen Pankissa olevia sekkitilejä on perinteisesti käytetty pankkien ja Suomen Pankin välisissä sekä pankkien välisissä varojen siirroissa sekä maksuliikesevityksissä. Suomen Pankki aloitti keskitetyn maksuliikesevitystoiminnan jo vuonna 1906. Suomen Pankin nykyinen sekkitilijärjestelmä otettiin käyttöön maaliskuussa 1991. Nykyinen sekkitilijärjestelmä on reaaliaikainen bruttoselvitysjärjestelmä, jossa pankkien välinen maksuliikenne selvitetään ja jonka kautta Suomen Pankin harjoittaman rahapolitiikan vaikutukset välittyvät talouteen.

Suomen Pankki myöntää pääsyn sekkitilijärjestelmän osapuoleksi antamalla sekkitilioikeudet. Pääsyvaatimukset määrittää Suomen Pankin antamissa sekkitilioikeuksia koskeissa määräyksissä, jotka täsmennettiin marraskuun alusta 1994 eurooppalaista käytäntöä vastaaviksi. Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta (89/646/ETY) edellyttää koti- ja ulkomaisten luottolaitosten yhtäläistä kohtelua. Lisäksi Euroopan unionin jäsenmaissa pankkienvälisen maksujärjestelmien pääsykriteerien on oltava tasapuolisia ja julkisesti dokumentoituja.

Suomen Pankki voi hakemuksesta myöntää sekkitilioikeuden kaikille vähimmäisvarantovelvoitteen alaisille kotimaisille ja Suomeen sijoittuneille ulkomaisille luottolaitoksille, jotka täyttävät tietyt vähimmäisvaatimukset. Luottolaitoksen on oltava rahoitustarkastuksen tai siihen rinnastettavissa olevan julkisen valvonnan alainen, sen tulee täyttää lain mukaiset vakavaraisuusvaatimukset ja sen omien varojen on oltava vähintään 30 miljoonaa markkaa. Erityisistä syistä Suomen Pankki voi harkinnan mukaan myöntää sekkitilin

myös muille rahoitusmarkkinoille toimiville instituutioille kuten selvitysyhteisöille tai arvopaperivälitysliikkeille, jos tilin avaaminen on perusteltua maksuliikenteen turvallisuuden ja tehokkuuden, rahapolitiikan harjoittamisen tai rahoitusmarkkinoiden vakauden tai tehokkuuden kannalta.

Vähimmäisvarantovelvoitteen alaisen luotolaitoksen sekkitilille voidaan hakemuksesta myöntää päivänsisäinen luottolimiitti. Kaikkien luotto-oikeuden hakijoiden on marraskuun alusta 1994 voimaan astuneen päätöksen mukaan toimitettava limiitille täysimääräinen vakuus. Niiden sekkitilihaltijoiden, joilta aikaisemman käytännön mukaan vaadittiin osittainen limiittivakuus oli saatettava vakuutensa täysimääräiseksi viimeistään vuoden 1996 alusta.

Sekkitilijärjestelmässä on kolmen tyyppisiä tilivientejä. Ensinnäkin järjestelmään kirjautuvat Suomen Pankin ja pankkien välisistä tapahtumista aiheutuvat tiliviennit. Toiseksi järjestelmässä hoidetaan pankkien keskinäisten liiketapahtumien katteiden siirrot. Kolmanteen ryhmään kuuluvat pankkien päivittäiseen asiakasmaksujen välitykseen liittyvien maksutapahtumien katteiden siirrot ja erilaisten netotusjärjestelmien katteiden siirrot. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat Helsingin Rahamarkkinakeskus Oy:n järjestelmässä säilytettävien arvo-osuuksien kaupankäyntiin liittyvät maksut sekä Helsingin Arvopaperipörssi Oy:n päivittäisten arvo-osuuskauppojen maksut. Myös ulkomaisten markkamaksujen nettokatteet sekä pankkien postisiirtotilien nollaus hoidetaan päivittäin Suomen Pankin sekkitilijärjestelmässä.

Suomen Pankin sekkitilijärjestelmän keskeistä merkitystä kuvaa se, että vuonna 1995 sen kautta suoritettujen maksujen yhteenlaskettu arvo oli 8 087 miljardia markkaa eli runsaat 16 kertaa Suomen bruttokansantuote. Maksusiirrot liittyvät suurelta osin pankkien välisiin rahamarkkinakauppoihin ja valuutakauppoihin sekä yönylluottoihin ja talletuksiin, joilla pankit tasaavat likviditeettiasemaansa päivän päätteeksi.

3.4. Maksuvälinehuoltotehtävät

Suomen Pankin tehtävänä on Suomen Pankista annetun lain 1 §:n mukaisesti maan rahaliikkeen edistäminen ja helpottaminen. Lisäksi Suomen Pankin tehtävistä rahaviranomaisena on säädetty rahalaissa. Suomen Pankin maksuvälinehuoltotehtävään kuuluu

arvioida laillisten maksuvälineiden eli setelien ja metallirahojen tarve, laskea ne liikkeeseen ja ottaa niitä vastaan sekä huolehtia rahojen laadusta, aitoudesta ja saatavuudesta maan eri osissa.

Liikkeessä oleva setelistö on seteleitä hallussaan pitävän yleisön nolla-korkoista luottoa Suomen Pankille. Sen määrä oli vuoden 1995 lopussa 13,9 miljardia markkaa. Liikkeessä olevien metallirahojen määrää ei ole rajoitettu, vaan metallirahoja lasketaan liikkeeseen tarpeen mukaan. Metallirahoja oli liikkeessä vuoden 1995 lopussa 1,7 miljardia markkaa.

Rahaa lasketaan liikkeeseen kysynnän mukaisesti. Suomessa rahan määrä on kansainvälisen mittapuun mukaan alhainen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kattava pankkien konttoriverkosto ja hyvin toimiva pankki- ja postisiirtojärjestelmä ovat pitäneet talousyksiköiden keskimääräiset käteiskassat alhaisina.

Liikkeessä olevan rahan määrän kehitys vaikuttaa uusien rahojen tarpeeseen, mutta ei suoranaisesti heijastu Suomen Pankin maksuvälinehuoltotoiminnan volyymiin. Tätä kuvastaa paremmin se, kuinka monta kertaa rahat vuoden mittaan keskimäärin käyvät Suomen Pankissa huollettavana. Rahojen kiertonopeuden kehitys heijastaa kansalaisten rahankäyttöön liittyvien tapojen ohella myös sitä, missä määrin pankit itse käsittelevät rahoja.

Suomen Pankki päättää setelien nimellisarvoista ja ominaisuuksista. Uusien seteliyksiköiden ja -mallien valmistuksesta päättävät pankkivaltuutetut. Setelit painetaan Suomen Pankin omistamassa Setec Oy:ssä Suomen Pankin tilausten mukaisesti.

Metallirahojen nimellisarvoista ja ominaisuuksista päättää valtiovarainministeriö pyydettyään asiasta lausunnon Suomen Pankilta. Valtiovarainministeriö luovuttaa metallirahat tilauksen mukaan Suomen Pankille nimellisarvosta liikkeeseen laskemista varten. Rahalain mukaan Suomen Pankki ja valtiovarainministeriö voivat sopia metallirahan liikkeeseen laskemisessa sovellettavasta menettelystä. Tällä määräyksellä voidaan ohjata erityisesti juhla- ja muiden erikoisrahojen liikkeeseenlaskua. Rahat lyödään valtion omistamassa Rahapaja Oy:ssä.

Rahalain mukaan Suomen Pankki voi päättää setelien ja valtiovarainministeriö metallirahojen lakkauttamisesta laillisina maksuvälineinä.

3.5. Rahoitusmarkkinatehtävät

Talouden vakaa kehitys ja rahapolitiikan menestyksellinen harjoittaminen edellyttävät maksujärjestelmän ja yleensäkin rahoitusjärjestelmän vakaata toimintaa. Rahoitusmarkkinoiden vakaus puolestaan perustuu yksittäisten luottolaitosten vakauden lisäksi koko rahoitusjärjestelmän vakaaseen toimintaan ja yleisön luottamuksen säilymiseen.

Rahapolitiikan toteuttamisessa merkittäviä ovat ne markkinat, joilla suurin osa rahajärjestelmän likviditeetistä on. Nämä ovat kaupankäyntiä raha- ja joukkovelkakirjamarkkinoiden keskeisillä velkapapereilla, kuten valtion velkasitoumuksilla ja obligaatioilla, luottolaitosten ja Suomen Pankin sijoitustodistuksilla sekä velkapapereita koskevilla takaisinosto- ja takaisinmyyntisitoumuksilla. Suomessa rahamarkkinoiden ytimen muodostavat luottolaitosten väliset *interbank*-markkinat. Näillä markkinoilla Suomen Pankki tekee rahapolitiikan toteuttamiseen liittyviä markkinaoperaatioita ja hyväksyy näillä markkinoilla kaupankäynnin kohteena olevia velkapapereita keskuspankkirahoituksen vakuudeksi.

Suomen Pankin osavastuu rahoitusmarkkinoiden kehittämisessä ja vakauden edistämässä perustuu Suomen Pankista annetun lain tehtävämäärittelyyn. Suomen Pankin tehtävänä on huolehtia maksujärjestelmästä, jonka piiriin kuuluvat rahamarkkinoilla aktiivisesti toimivat luottolaitokset. Joissakin veraten harvalukuisissa tapauksissa Suomen Pankki antaa suoraan määräyksiä rahoitusmarkkinoiden toimiville talousyksiköille. Määräyksenanto-oikeus koskee ennen kaikkea laillisten maksuvälineiden käyttöä. Huomattavasti useammin Suomen Pankin vaikuttaminen perustuu sopimuksiin ja suositusluonteisiin ohjeisiin.

Rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja sääntelyn avulla pyritään varmistamaan rahoitusmarkkinoiden tehokas ja häiriötön toiminta. Rahoitusmarkkinoihin liittyviä tehtäviä on usealla eri viranomaisella, valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, rahoitustarkastuksella ja Suomen Pankilla. Eräiltä osin rahoitusmarkkinalainsäädäntöä valmistellaan lisäksi oikeusministeriössä. Suomen Pankin yhteydessä toimiva rahoitustarkastus valvoo yksittäisten luottolaitosten toimintaa.

Rahoitustarkastuksella on oma päätöksenteko-organisaatio ja se on toiminnallisesti

itsenäinen suhteessa Suomen Pankkiin. Suomen Pankin johtokunta ei siten voi päättää rahoitustarkastuksen toimivaltaan kuuluvista asioista. Rahoitustarkastus suorittaa tehtävänsä valvomalla, että valvottavat toimivat lakien, asetusten, viranomaisten määräysten ja ohjeiden sekä yhtiöjärjestyksensä ja sääntöjensä mukaisesti. Rahoitustarkastuksen päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Suomen Pankki on pyrkinyt yhteistyössä Valtiokonttorin ja muiden viranomaisten kanssa parantamaan tukkumarkkinoiden likviditeettiä ja kehittämään markkinaosapuolten toiminnan valvontaa. Merkittävä osa tätä kehittämistyötä on ollut markkinatakaajajärjestelmien luominen keskeisille raha- ja joukkovelkakirjamarkkinoiden velkapapereille. Käytännössä tämä on tapahtunut siten, että Suomen Pankki, Valtiokonttori ja markkinatakaajat ovat solmineet sopimuksia, joissa järjestelmän toiminta- ja käyttäytymisperiaatteet on määritelty.

3.6. Pankkitoiminta

Suomen Pankista annetun lain 11 §:n mukaan Suomen Pankki voi harjoittaa rahanvaihtoa, ostaa ja myydä kultaa, muita jalometalleja sekä ulkomaan valuuttaa, diskontata vekseleitä, myöntää muunkinlaista kuin vekseliluottoa sekä harjoittaa muutakin säännölliseen pankkitoimintaan kuuluvaa liikettä.

Suomen Pankin harjoittama varsinainen pankkitoiminta on nykyisin varsin vähäistä. Aiemmin Suomen Pankki on hoitanut perustehtävänsä toimenpiteillä, joiden voitiin katsoa kuuluvan tavanomaisen pankkitoiminnan piiriin. Pankki on muun muassa rediskontannut pankkien asiakkaiden vekseleitä, mistä määräytyi diskonttokorko. Suomen Pankki on myös ollut mukana rahoittamassa yrityksiä myöntämällä uusvientiluottoja, kotimaisten toimitusten rahoitusta sekä lyhytaikaisten vientiluottojen rahoitusta. Näistä erityisrahoitusjärjestelyistä Suomen Pankki on luopunut jo 1980-luvun loppupuolella. Jäljellä oleva lainakanta helmikuussa 1996 oli 159 miljoonaa markkaa. Erityisrahoitusjärjestelyt luotiin aikoinaan rakennepoliittisina toimenpiteinä helpottamaan säännöstelytalouden oloissa yritysten pääoman hankintaa.

Suomen Pankista annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan tehtävistä, jotka pankin tulee suorittaa valtiota varten, on erikseen

säädetty. Suomen Pankki on toiminut suhdannepoliittisten erityistalletusten kerääjänä. Investointivarauslain (1094/78) mukainen investointivarausjärjestelmä salli yritysten muodostaa tilinpäätöksessään verotuksessa vähennyskelpoisen varauksen, mutta velvoitti yritykset samalla tekemään Suomen Pankkiin sulkutilille varauksen puolta määrää vastaavan talletuksen. Yritys saa nostaa talletuksen käyttäessään varaustaan investointeihin valtioneuvoston määräämänä käyttöajankohtana. Investointivaroja ei enää ole voitu tehdä tilikausilta, jotka ovat päättyneet tammikuun 1 päivänä 1992 tai sen jälkeen. Alushankintavaroja voitiin tehdä vielä vuoden 1993 tilinpäätöksissä. Investointitalletuksia Suomen Pankissa oli helmikuussa 1996 vielä 5 579 kappaletta ja talletukset olivat yhteismäärältään 892 miljoonaa markkaa.

Toisin kuin monessa muussa maassa, keskuspankki ei Suomessa hoida valtion maksuliikettä, vaan se tapahtuu Valtiokonttorin ja Postipankki Oy:n välityksellä. Valtion ulkomaiset luotot kulkevat kuitenkin Suomen Pankin kautta. Lukumääräisesti valtion ulkomaiseen luotonottoon liittyviä maksutapahtumia ei ole paljon, mutta volyymit ovat merkittäviä. Valtio nosti vuonna 1995 ulkomaisia lainoja Suomen Pankin kautta 10 kappaletta pääomamäärältään yhteensä 8,5 miljardia markkaa ja maksoi 13 lainan kuoletukset pääomamäärältään 8,9 miljardia markkaa. Valtion ulkomaisen velan korot ja kuoletukset olivat yhteensä 21,8 miljardia markkaa. Suomen Pankki toimii lisäksi valtion asiamiehenä kansainvälisten kehityspankkien luototuksessa hoitamalla lainojen lyhennykset. Suomen Pankki hoitaa myös maksuliikenteen, joka liittyy Suomen jäsenyyteen Kansainvälisessä valuuttarahastossa.

Suomen Pankki toimii markkamääräisten tilien pitäjänä muille keskuspankeille, eräille kansainvälisille järjestöille ja rahastoille sekä joillekin ulkomaisille liikepankeille. Perinteisesti Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välinen maksuliike on hoidettu keskuspankkien välityksellä. Näin on Suomessa menetelty myös Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen voimassaoloaikana.

3.7. Osakesijoitukset

Suomen Pankista annetun lain 12 §:n mukaan pankin varoja ei saa sijoittaa osakkeisiin. Osakesijoitus on kuitenkin sallittu, jos

se on tarpeellinen setelien valmistamiseen käytettävien tarvikkeiden hankkimiseksi tai setelien painattamiseksi taikka jos pankki-valtuutetut katsovat sen muista pankin toiminnan kannalta erittäin tärkeistä syistä tarpeelliseksi.

Sallittuja osakesijoituksia ovat setelinvalmistukseen liittyvät osakehankinnat. Tähän ryhmään kuului aikanaan setelipaperia valmistavan Tervakoski Oy:n osakkeiden hankinta. Setelinvalmistus yhtiöitettiin vuonna 1990. Suomen Pankki perusti tuolloin Setec Oy:n jatkamaan aiemmin Suomen Pankin yhtenä osastona olleen setelipainon toimintaa. Suomen Pankki omistaa seteleitä painavan Setec Oy:n kaikki osakkeet.

Pankkivaltuutettujen lupaa edellyttävän osakesijoituksen kohdetta ei 12 §:n 2 momentissa ole määritelty muuten kuin toteamalla, että sen on liityttävä pankin toimintaan. Tällaisia osakkeita ovat esimerkiksi Helsingin Rahamarkkinakeskus Oy:n osakkeet. Osakkeiden hankinta liittyi rahamarkkinoiden infrastruktuurin kehittämiseen. Suomen Pankki, valtio ja viisi liikepankkia perustivat vuonna 1989 Helsingin Rahamarkkinakeskus Oy:n, jonka tehtävänä on tarjota rahamarkkinoilla säilytys- ja selvityspalveluja vieraan pääoman ehtoisiin arvo-osuuksille. Yhtiön toiminta on viime aikoina laajentunut myös valtion viitelainoihin, joiden siirto arvo-osuusjärjestelmään alkoi vuoden 1995 lopulla. Suomen Pankki omistaa Helsingin Rahamarkkinakeskus Oy:n osakkeista noin 52 prosenttia.

Osakkeiden omistamista koskevan 12 §:n tulkinta tuli erityisesti esille, kun Suomen Pankki otti haltuunsa Säästöpankkien-Keskus-Osake-Pankin (jäljempänä SKOP) syyskuussa 1991. Suomen Pankki katsoi, että SKOP:n tilanne oli uhka Suomen rahoitusmarkkinoiden vakaudelle ja pankkijärjestelmälle. Suomen Pankki joutui tällöin Suomen Pankista annetun lain 1 §:ssä säädetyn tehtävänsä täyttämiseksi tekemään päätöksen SKOP:n haltuunottamiseksi.

3.8. Julkaisu- ja tietopalvelutehtävät

Suomen Pankissa harjoitetaan taloudellista tutkimus- ja selvitystyötä sekä laaditaan kokonaistaloudellisia ennusteita. Tutkimuksia ja selvityksiä käytetään apuna rahapoliittisessa valmistelussa ja muussa Suomen Pankin toiminnan suunnittelussa. Monet tutkimukset ja selvitykset ilmestyvät lisäksi Suo-

men Pankin julkaisusarjoissa. Tutkimusjulkaisusarjoja Suomen Pankilla on yhteensä kaksi ja niiden ohella julkaistaan keskustelualoitesarjaa osastoilla valmistuneista selvityksistä ja idäntalouksien yksikössä laadittuja katsauksia. Englanninkielinen kuukausijulkaisu *Bank of Finland Bulletin* välittää kansainväliselle lukijakunnalle tietoa Suomen taloudesta. Vastaava suomenkielinen julkaisu on neljännesvuosittain ilmestyvä *Markka ja talous*. Kerran vuodessa julkaistava Suomen Pankin vuosikirja sisältää katsauksen pankin edellisen vuoden toiminnasta ja Suomen taloudellisesta kehityksestä sekä pankin tilinpäätöksen. Vuosikirja on samalla Suomen Pankin toimintakertomus.

Suomen Pankki tarvitsee tehtäviensä hoitamiseksi myös riittävät tilastotiedot rahoitusmarkkinoiden toiminnasta ja ulkomaantaloudesta. Osan tarvitsemistaan tilastoista Suomen Pankki muiden keskuspankkien tavoin tuottaa itse.

Suomen Pankki vastaa maan virallisen maksutasetilaston laadinnasta ja julkaisemisesta. Suomen Pankin tuottama tilasto liittää ulkomaantaloutta kuvaavaksi osaksi Suomen kansantalouden tilinpitoon. Suomen Pankin oikeus saada tilastotietoja valuuttatoimista maksutasetilastoa varten perustuu valuuttalain 6 §:ään.

Suomen Pankki tuottaa rahapolitiikan kannalta välttämättömiä nopeita rahoitusmarkkinatilastoja keskeisistä koroista, rahamarkkinoiden likviditeetistä, luotoista, raha-agregateista ja talletuksista sekä valuuttakursseista ja valuuttakaupoista. Pankki myös huolehtii näiden tilastojen julkaisemisesta, koska se on rahoitusmarkkinoiden sujuvan toiminnan kannalta erittäin tärkeää. Tilastokeskus vastaa kuitenkin rahoitustilastojen kattavasta ja yksityiskohtaisesta tuottamisesta.

4. Kansainvälinen kehitys ja vertailu

4.1. Valuuttakurssijärjestelmien kehitys

Kultakanta

Kultakantaan sidottu valuuttakurssijärjestelmä kesti ensimmäisen maailmansodan välivaihetta lukuunottamatta 1930-luvun alkuun, jolloin järjestelmä ajautui kriisiin. Viimeiset maat irtautuivat kultakannasta vuonna 1936. Häiriöt heijastuivat Suomeenkin, joka

kärsi myös vakavista maksutaseongelmista. Valuutan virratessa ulos vuonna 1931 Suomen Pankki nosti korkoja tukeakseen markan arvoa. Kultakantajärjestelmän sorruttua markan arvoa pyrittiin aluksi pitämään muuttumattomana valuutan säännöstelyn avulla. Kun tämä ei onnistunut, Suomikin irtautui kultakannasta ja markka päästettiin kellumaan.

Melko pian kultakannan sorruttua Iso-Britannia, sen alusmaat ja eräät muut maat perustivat niin sanotun Puntaklubin, johon kuuluneet maat sitoivat valuuttansa arvon puntaan ja pitivät yllä valuuttajensa keskinäistä vaihdettavuutta. Vuonna 1933 Suomi liittyi Puntaklubiin ulkojäseneksi sitomalla markan arvon yksipuolisesti Ison-Britannian puntaan. Tämä kytkentä säilyi toisen maailmansodan alkamiseen saakka.

Kultakannan sorruttua monet maat ryhtyivät rajoittamaan valuuttansa vaihdettavuutta ja maiden välille alkoi syntyä bilateraalaisia maksusopimuksia. Sodan sytyttyä vuonna 1939 siirryttiin myös Suomessa kattavaan valuuttasäännöstelyyn. 1930-luvun pankkikriisin seurauksena monet maat ryhtyivät säännöstelemään myös pankkitoimintaa.

Bretton Woods -kausi

Vuonna 1944 sopivat 44 maan edustajat kansainvälisen valuuttayhteistyön periaatteista eli syntyi niin sanottu *Bretton Woods* -järjestelmä. Ensimmäistä kertaa valuuttojen välisistä suhteista sovittiin näin laajasti ylikansallisella, maiden itsenäistä määräysvaltaa rajoittavalla sopimuksella. Valuuttajärjestelmää hoitamaan perustettiin Kansainvälinen valuuttarahasto. *Bretton Woods* -järjestelmä oli periaatteessa kiinteiden mutta perustavanlaatuisen epätasapainottomuuksien vallitessa muutettavissa olevien valuuttakurssien järjestelmä.

Bretton Woods -järjestelmän keskusvaluutta oli Yhdysvaltain dollari, jolle oli määrätty kiinteä kulta-arvo. Muut valuuttarahaston jäsenet sitoutuivat pitämään valuuttansa kurssin suhteessa dollariin asetetun pariarvon puitteissa. Valuuttarahasto tuki jäseniä kiinteiden valuuttakurssien ylläpitämisessä myöntämällä vaikeuksiin joutuneelle maalle maksuvalmiusluottoa. *Bretton Woods* -järjestelmä pysyi toiminnassa 1970-luvun alkuun saakka, jolloin se ajautui suuriin vaikeuksiin Yhdysvaltain maksutaseongelmien vuoksi.

Lopullisesti järjestelmä kaatui vuonna 1973, jolloin keskeisten teollisuusmaiden valuutat laskettiin kellumaan.

Suomi liittyi Kansainvälisen valuuttarahaston jäseneksi vuonna 1948, mutta markan pariteetti suhteessa dollariin vahvistettiin vasta vuonna 1951. Markka ei tuolloin vielä ollut vaihdettava valuutta, ja korkean inflaation johdosta parikurssin säilyttäminen suhteessa dollariin oli mahdollista vain kattavan tuontisäännöstelyn avulla. Jälleenrakennuksen aikana tuontipaine oli suuri eivätkä ulkomaanvaluutat olisi riittäneet tuonnin maksamiseen. Vuonna 1957 markka devalvoitiin 28 prosentilla. Sen jälkeen tuontisäännöstely purettiin ja markasta tehtiin vaihdettava valuutta vuonna 1959. Kun inflaatio jatkui nopeana, markkaa jouduttiin devalvoimaan uudelleen vuonna 1967, tuolloin 24 prosentilla.

1970-luvun alusta 1980-luvun alkuun

Bretton Woods -järjestelmän hajoamisen jälkeen maailman päävaluutat Yhdysvaltain dollari, Japanin jeni, Saksan markka ja Ison-Britannian punta ovat kelluneet suhteessa toisiinsa. Seurauksena kellunnasta ovat olleet historiaan nähden suuret valuuttakurssisuhteiden väliset muutokset sekä 1970-luvulla että 1980-luvulla. Valuuttojen kurssisuhteiden voimakkaita muutoksia on pyritty ehkäisemään suurten maiden keskinäisin yhteistyösopimuksin, joilla on pyritty koordinoimaan talouspolitiikkaa. Näiden maiden keskuspankit ovat myös ajoittain pyrkinneet valuuttainterventioilla vakauttamaan kurssikehitystä, mutta kokonaisuutena kokemukset näistä yrityksistä eivät ole olleet kovin vakuuttavia. Koska itse rahapolitiikan koordinaatio puuttuu, ei suurillakaan valuuttainterventioilla ei ole kyetty pysyvästi vaikuttamaan markkinoilla tapahtuvaan valuuttakurssikehitykseen.

Sen sijaan Euroopan talousyhteisön maat ryhtyivät heti *Bretton Woods* -järjestelmän murruttua keskinäiseen valuuttakurssiyhteistyöhön perustamalla niin sanotun valuuttakäärmeen. Valuuttakäärmeessä osanottajamaat sitoutuivat rajoittamaan valuuttojen keskinäiset vaihteluvälit $\pm 2\frac{1}{4}$ prosenttiin. Valuuttakäärme oli kuitenkin varsin löyhä yhteistyöjärjestelmä ja siihen osallistuvien maiden joukko vaihteli hieman vuodesta toiseen.

Suomi liittyi vuonna 1971 niin sanottuun *Smithsonian*-sopimukseen, jolla yritettiin

jatkaa *Bretton Woods* -järjestelmää keskuspankkien välisellä yhteistyöllä. Sopimuksen mukaan Suomen markan arvo oli kiinnitetty dollariin, mutta kun dollari alkoi vuonna 1973 devalvoitua suhteessa muihin valuuttoihin, Suomen Pankki päätti muiden keskuspankkien tapaan luopua sopimuksesta. Virallisesti markka kellui, mutta tosiasiallisesti sitä alettiin pitää vakaana suhteessa tärkeimpien ulkomaankauppamaiden valuuttoihin. Tätä varten otettiin käyttöön valuuttaindeksi, jossa olivat mukana Suomen tärkeimpien vienti- ja tuontimaiden valuutat painoin, jotka vastasivat näiden maiden osuuksia Suomen ulkomaankaupassa.

Aluksi valuuttaindeksijärjestelmä oli epävirallinen, mutta vähitellen se sai entistä virallisemmän aseman. Valuuttaindeksi virallistettiin vuonna 1977 rahalain muutoksen (759/77) avulla. Rahalaissa Suomen Pankki velvoitettiin pitämään valuuttaindeksin arvo tietyissä vaihtelurajoissa.

1970-luvun jälkipuoliskolla kritiikki toistuvia devalvaatioita kohtaan alkoi voimistua. Devalvaatiot paransivat aluksi kilpailukykyä ja lisäsivät vientiä, mutta melko pian tuontihintojen kallistuminen ja kotimaisen aktiiviteetin vilkastuminen vaikuttivat hintoja ja palkkoja nostavasti. Devalvaatioiden kilpailukykyä parantava vaikutus muodostui yhä lyhytaikaisemmaksi ja inflaatio nousi yhä korkeammalle tasolle. Tämä niin sanottu inflaatio-devalvaatiosykli näkyi selvästi öljykriisin jälkeistä lamaa seuranneissa vuosien 1977–1978 devalvaatioissa, jotka jo lähtökohtaisesti toteutettiin erittäin korkean inflaation oloissa. Monien muiden maiden tapaan Suomi oli ajautunut stagflaatioon, jossa sekä inflaatio että työttömyys olivat korkeita.

1980-luvun alusta markan ERM-kytkentään

Vuonna 1979 Euroopan talousyhteisön maat sopivat uudesta valuuttakäärmeestä sitovammasta ja pidemmälle kehitetystä valuuttayhteistyöstä, *EMS*:stä. *EMS* koostuu kolmesta osasta, joista ensimmäinen on Euroopan valuuttayksikkö, *ecu*. Se on korivaluutta, joka koostuu kiinteistä, aika ajoin tarkistettavista määristä jäsenmaiden valuuttoja. Kaikille järjestelmään kuuluville valuutoille on määriteltävä viralliset keskuskurssit suhteessa *ecu*un. Toinen osa on *ERM*, joka sitoo siihen liittyvien maiden valuuttojen kurssit toi-

siinsa. Bilateraalikurssien vaihteluväli on ± 15 prosenttia laskennallisista keskuskurssista. *ERM* asettaa siihen osallistuville maille interventiovelvoitteet valuuttakurssien pitämiseksi asetetuissa rajoissa. Kolmantena osana järjestelmää ovat kiinteiden kurssien puolustamista tukevat rahoitusjärjestelyt, joiden nojalla jäsenmaiden keskuspankit voivat saada toisiltaan lyhytaikaista luottoa valuuttainterventioidensa rahoittamista varten.

ERM on multilateraalinen ja periaatteessa symmetrinen valuuttayhteistyöjärjestelmä. Historiallisista syistä Saksan markasta muodostui järjestelmän ankkurivaluutta ja Saksan keskuspankista (*Deutsche Bundesbank*) Euroopan rahapolitiikan suunnannäyttäjäksi, jolta muut järjestelmään liittyneet maat pyrkivät saamaan uskottavuutta inflaation vastaisessa kamppailussa. 1980-luvun ajan järjestelmä toimi varsin onnistuneesti. Vaikka valuuttakurssimuutoksia suoritettiinkin järjestelmän puitteissa, niitä tehtiin yhä harvemmin ja niiden suuruus pieneni jatkuvasti. Jäsenmaiden väliset inflaatio- ja korkoerot kaventuivat, toisin sanoen jäsenmaiden rahaolot lähentyivät toisiaan. Toisaalta on muistettava, että monet jäsenmaat toimivat jonkin asteisen valuuttaliikkeiden säännöstelyn suojassa aina 1990-luvun alkuun saakka.

Suomen tilanne poikkesi 1900-luvun alussa *EMS*:iin osallistuvista maista sikäli, että Suomen markka oli yksipuolisesti sidottu ulkomaankauppapainoiseen valuuttakoriin ja ettei Suomi ollut mukana monenkeskeisessä eurooppalaisessa valuuttayhteistyössä. Kuitenkin 1970-luvun inflaatiokauden jälkeen valuuttaindeksi järjestelmä alettiin yhä selvemmin nähdä välineenä, jolla inflaatio saataisiin hidastettua pysyvästi kilpailijamaiden tasolle.

Inflaation vastaisen ajattelun voimistumista heijastelivat jo vuosina 1979–1980 toteutetut pienet revalvaatiot, joilla pyrittiin hillitsemään talouden nousua ja tuontihintainflaatiota. Ruotsin vanavedessä vuonna 1982 toteutettu devalvaatio oli kuitenkin merkittävä takaisku inflaation hidastamisessa. Kokeemukset tästä devalvaatiosta olivat erityisen huonoja, sillä se vaikutti lähes välittömästi hintoihin ja palkkoihin. 1980-luvun puolivälissä Suomen omaksuma kiinteäkurssijärjestelmä toimi kohtuullisen hyvin sikäli, että inflaatio hidastui merkittävästi samaan aikaan, kun taloudellinen kasvu ja makrotaloudellinen tasapaino säilyivät vakaana. Kovin vahvaa uskottavuutta kiinteäkurssijärjes-

telmällä ei kuitenkaan ollut, sillä markkinoilla alkoi spekulatio markan arvoa kohtaan jo vuonna 1986, kun talous oli ajautunut lievään taantumahan.

Vuoden 1986 devalvaatiospekulaatiot lauskesivat, kun suhdannenousu käynnistyi varsin voimakkaana vuonna 1987. Vaihotosuhteen huomattava paraneminen sekä säännöstelyn purkua seurannut luotonannon kasvu kiihdyttivät kotimaista kysyntää ja inflaatiota.

Markkaa kohtaan syntyi revalvaatio-odotuksia, jotka eivät kuitenkaan päässeet toteutumaan kiinteän kurssin oloissa. Tällöin kotimaisten korkojen nostaminen ulkomaisten korkojen yläpuolelle osoittautui mahdottomaksi. Markan arvon tosin annettiin vahvistua valuuttaindeksin vaihteluvälin sisällä ja vaihteluväliä laajennettiin 4,5 prosentista 6 prosenttiin vuoden 1988 lopulla, mutta nämäkin toimenpiteet osoittautuivat tehottomiksi. Maaliskuussa 1989 markka lopulta revalvoitiin 4 prosentilla, mutta suhdannejakson kannalta revalvaatio toteutui varsin myöhäisenä ajankohtana.

Nousukauden aikaisista revalvaatio-odotuksista huolimatta luottamus valuuttakurssipolitiikkaan osoittautui jälleen varsin heikoksi, sillä heti kun ensimmäiset merkit suhdannekäänteestä ilmaantuivat syksyllä 1989, alkoivat myös spekulatiot markan kurssia vastaan. Ne jatkuivat sitten toistuvien väliajoin aina syksyyn 1992 saakka, jolloin markka laskettiin kellumaan.

Vuosina 1992–1993 *EMS* ajautui kriisiin. Kehityksen taustalla oli ensinnäkin Saksan rahapolitiikan kiristymisen Saksan yhdistymisen seurauksena, mikä johti muiden Euroopan maiden suhdannetilanteen kannalta kohtuuttoman korkeaan korkotasoon. Lisäksi aluksi myötätuulessa ollut talous- ja rahaliitohanke alkoi kokea poliittisia vastoinkäymiä, kuten Tanskan kansanäänestys kesäkuussa 1992, jolloin markkinoilla alettiin epäillä, toteutuuko yhteiseen rahaan siirtyminen suunnitellulla tavalla ja suunnitellussa aikataulussa. Seurauksena olivat voimakkaat spekulatiot erityisesti heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olevien maiden valuuttoja vastaan. Syyskuussa 1992 Iso-Britannia ja Italia irtautuivat *ERM*:stä ja laskivat valuuttansa kellumaan. Myös aiemmin valuuttakurssinsa *ecu*un kytkeneet Pohjoismaat, Suomi, Ruotsi ja Norja, joutuivat päästämään valuuttansa kellumaan voimakaiden ja toistuvien valuuttakurssispekulaati-

oiden vuoksi. Heinäkuun lopulla 1993 jäljelle jääneet *ERM*:ään kuuluvat maat siirtyivät $\pm 2 \frac{1}{4}$ prosentin vaihteluväleistä laajoihin, ± 15 prosentin vaihteluväleihin valuuttakursseissa, mikä lopetti spekulatiot niiden valuuttoja vastaan.

Vaikka *ERM*:n valuuttojen vaihteluvälien laajentaminen antoi jäsenmaille suuremman liikkumavaran harjoittaa kansallista rahapolitiikka, ovat *ERM*:ään edelleen kuuluvat maat antaneet suuren painon valuuttojen kurssisuhteiden vakaudelle. Rahapolitiikan keventäminen on tapahtunut varovaisin askelein lähinnä Saksan korkoliikkeitä myötäillen. Valuuttakurssisuhteet ovatkin vakiintuneet hyvin lähelle niitä, jotka vallitsivat ennen vaihteluvälien laajentamista.

Markan kurssikehitys oli kellunnan alkuvaiheen aikana epätasaista. Markka vahvistui vuoden 1993 alun jälkeen ja vuoden 1995 kevääseen mennessä markan arvo palautui lähelle tasoa, jolla se oli ennen kelluntaa siirtymistä. Suomi liittyi *ERM*:ään lokakuun 14 päivänä 1996. Vuoden 1994 lopusta lähtien Suomen markka on pysynyt varsin vakaina suhteessa muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden valuuttoihin. Vaihtokurssi suhteessa ecu-koriin on vaihdellut 5,56 markasta 6,05 markkaan. Saksan markan valuuttakurssi on vaihdellut 2,95 markasta 3,17 markkaan.

4.2. Maailman rahataloudellinen yhdentyminen

Rahataloudellisen yhdentymisen on tehnyt teknisesti mahdolliseksi automaattisen tietojenkäsittelyn ja tietoliikenneteknologian kehitys. Rahan ja informaation nopea, jopa välitön liikuttelu ympäri maailman on mahdollista. Informaation välittämiseen on kehittyneet maailmanlaajuisia, reaaliaikaisia informatiojärjestelmiä, jotka osaltaan mahdollistavat ympärivuorokautisen kaupankäynnin valuutta- ja rahamarkkinoilla. Osana tätä kehitysprosessia on siirrytty yhä suuremmassa määrin käteisrahasta ja paperipohjaisista velkavälineistä elektroniseen rahaan. Tähän liittyy myös maksujärjestelmien kehittyminen reaaliaikaisiksi.

Tärkeä osa toteutunutta toimintaympäristön muutosta on valuutta- ja korkosäännöstelyn purkaminen, joka on pääosin tapahtunut 1980-luvun aikana. Usein säännöstelyn purkamisen on toteutettu sen jälkeen, kun

markkinoiden kehitys on jo tehnyt siitä osittain tehottoman ja säännöstelyn haittavaikutukset ovat tulleet selvemmin esille. Osittain rahoitus- ja valuuttamarkkinoiden liberalisointi on tapahtunut myös monikansallisten sopimusten ja järjestelyjen kautta, kuten Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön ja (*OECD*) Euroopan unionin kautta toteutettu pääomanliikkeiden ja rahoituspalvelujen vapautuminen.

Yritystoiminnan kansainvälistyminen on edennyt vauhdilla toisen maailmansodan jälkeen. Maailmankaupan nopean kasvun ovat osaltaan mahdollistaneet monenkeskiset tavara- ja palvelukaupan ja myöhemmin myös palvelusten kaupan vapauttamiseen Maailman kauppajärjestön (*WTO*) puitteissa käydyt neuvottelut. Erityisesti 1980-luvulla yritystoiminnan kansainvälistyminen tuli laadullisesti uuteen vaiheeseen. Suorat sijoitukset alkoivat kasvaa nopeasti, kun yritykset hakivat synergiaetuja ja pyrkivät lähemmäksi kansainvälisiä markkinoita. Samalla suuret yritykset ovat kehittäneet valuutta- ja likviditeettihallintansa monikansallisiksi ja tulleet rahoituksen hankinnassaan vähemmän riippuvaisiksi pankeista yleensä ja erityisesti kotimaan pankeista.

Pankki- ja muun rahoitustoiminnan kansainvälistyminen on tapahtunut käsi kädessä yritystoiminnan kansainvälistymisen kanssa. Eurooppalaisten pankkien kansainvälistyminen alkoi pankkien välisellä yhteistyöllä. Kansainvälistymisen toisessa vaiheessa 1970-luvun lopulta lähtien pankit perustivat tytäryrityksiä tai sivukonttoreita suurimpiin kansainvälisiin finanssikeskuksiin. Kansainvälistymisen kolmas vaihe on liittynyt rahoitusmarkkinoiden arvopaperistumiseen, jolloin suurimmat pankit ovat perustaneet omia sijoituspankkejaan kansainvälisiin finanssikeskuksiin.

Markkinaehtoisen kansainvälistymisen rinnalla on pyritty poliittisin päätöksin edistämään kansainvälistä integroitumista sekä maailmanlaajuisella että alueellisella tasolla. Tavaroiden, palvelusten ja tuotannontekijöiden liikkuvuutta edistävästä alueellisista integraatiopyrkimyksistä voidaan mainita Pohjois-Amerikan vapaakauppa-alue, Euroopan unionin integraatio sekä ainakin toistaiseksi näitä löyhemmät integraatiopyrkimykset Aasiassa ja Tyynenmeren alueella. Kaikista pismimmälle integraatiohankkeissa on edennyt Euroopan unioni, jossa yhdentymiskehitystä on laajennettu useille alueille. Näistä keskus-

pankkien toimintaympäristön kannalta tärkein hanke on Euroopan yhteisön perustamissopimukseen (jäljempänä perustamissopimus) sisältyvät Euroopan talous- ja rahaliittoa koskevat säännökset.

4.3. Maksujärjestelmien ja maksuvälineiden kehitys

4.3.1. Maksujärjestelmät

Maksujen välitys- ja selvitysjärjestelmien perusrakenne on pysynyt pääosin samana viime vuosiin saakka, joskin kauppoihin liittyvien maksujen suoritusajaksi on supistunut. Manuaalisista menetelmistä on valtaosin siirrytty tietokoneiden käyttöön ja elektroniseen tiedonsiirtoon.

Nopea teknologinen kehitys ja rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purkaminen ovat moninkertaistaneet rahoitusmarkkinoiden toiminnan viime vuosikymmeninä, mikä on kasvattanut huomattavasti myös maksuvirtojen määrää. Pankkien välisten maksujen arvon moninkertaistuminen suhteessa keskuspankkirahaan ja erityisesti suhteessa monien luottolaitosten omiin pääomiin on kasvattanut monenkeskiseen netotukseen perustuviin maksujen selvitysjärjestelmiin liittyvää järjestelmäriskiä.

Keskuspankit ovat pyrkineet pienentämään etukäteen järjestelmäriskiä ja siten estämään hätärahoitustarpeen syntymistä muun muassa täsmentämällä luottolaitosten välisten maksujärjestelmien jäsenyyskriteerejä ja edellyttämällä, että luottolaitokset asettavat riskiensä hallitsemiseksi kahden- ja monenkeskisiä limiittejä toistensa välisille nettopositioille maksuliikenteessä. Lisäksi keskuspankit ovat ryhtyneet vaatimaan luottolaitoksilta vakuuksia päivänvälisille luotoille.

Teknologinen kehitys on tehnyt viime vuosina mahdolliseksi myös siirtymisen maksujen selvityksessä nettoutusjärjestelmistä reaaliaikaisiin bruttomaksujärjestelmiin. Niissä maksutiedot voidaan siirtää yksitellen reaaliaikaisesti tietokonepäätteillä maksajalta saajalle ja suorittaa kunkin maksun vaatima katteen siirto samanaikaisesti. Tällaisia maksujärjestelmiä käytetään yhä useammissa maissa erityisesti luottolaitosten välisten suurten maksujen suorituksiin. Euroopan unionin suositusten perusteella reaaliaikaisiin bruttoselvitysjärjestelmiin ollaan vähitellen siirtymässä kaikissa unionin jäsenmaissa.

Maksujen reaaliaikainen suoritus vähentää järjestelmäriskin vaaraa, koska jokainen maksu on saajalleen heti lopullinen eikä vasta nettoselvityksen jälkeen päivän päätyttyä kuten nettoutusjärjestelmissä yleensä. Koska reaaliaikainen maksujen suoritus tapahtuu yleensä luottolaitosten keskuspankissa olevia sekkitilejä hyväksikäyttäen, luottolaitosten maksuvaikeuksiin liittyvä luottoriski siirtyy tällaisessa järjestelmässä keskuspankille.

Keskuspankin luottoriskin poistamiseksi luottolaitosten maksuille voidaan vaatia riittävää katetta. Katteen vaatiminen voi kuitenkin aiheuttaa ongelmia, koska luottolaitokset eivät yleensä pidä vapaaehtoisesti riittäviä matalakorkoisia tai kokonaan korottomia maksureservejä keskuspankin tileillä. Riittävän koron maksaminen luottolaitosten ylimääräisille maksureserveille taas heikentäisi rahapolitiikan tehoa oleellisesti. Tämän vuoksi keskuspankit antavat luottolaitoksille päivänvälisistä luottoa maksujen reaaliaikaiseen suorittamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa tilinylitysoikeutta keskuspankissa tiettyyn limiittiin asti. Tällöin luotoille vaaditaan yleensä vakuudet.

Rahoitusmarkkinoiden vapautumisen myötä myös maiden rajojen yli tapahtuva maksuliikenne on kasvanut voimakkaasti. Rajojen yli kulkevat maksut selvitetään pääasiassa kirjeenvaihtajapankkien avulla, mutta Euroopan yhdentymisen myötä tarve kansallisten maksujärjestelmien välisten yhteyksien kehittämiseen on tullut ajankohtaiseksi. Jotta yhteismarkkinat toimisivat käytännössä yhtä sujuvasti kuin kansalliset markkinat nykyisin, tarvitaan eri maiden maksujärjestelmien parempaa yhteentoimivuutta sekä tehokkaita kansallisia rajoja ylittäviä järjestelmiä.

Euroopan unionin keskuspankkien omien järjestelmien harmonisointi ja yhteenkytkeminen on tullut erityisen mielenkiinnon kohteeksi perustamissopimuksessa hyväksytyn talous- ja rahaliittosuunnitelman myötä. Tarkoitus on, että talous ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa yhteistä rahapolitiikkaa toteuttaa Euroopan keskuspankkijärjestelmä (jäljempänä EKPJ), jossa kansalliset keskuspankit toimivat Euroopan keskuspankin (jäljempänä EKP) johdolla. Tämä ei ole mahdollista ilman jäsenmaiden keskuspankkien RTGS-järjestelmien (*Real Time Gross Settlement*) kytkemistä yhteen siten, että syntyy koko yhteisen valuutta-alueen kattava maksujärjestelmä.

4.3.2. Maksuvälineet

Maksutekniikan kehittyminen on 1980-luvusta lähtien selvästi vähentänyt käteisrahan kysyntää. Suomessa käteisen käyttö onkin suhteellisen vähäistä verrattuna muihin Euroopan maihin. Tähän on eräänä syynä Suomen pitkälle kehittynyt pankki- ja postisiirtojärjestelmä. Silti Suomessakin lukumääräisesti suurin osa maksuista suoritetaan edelleen käteisrahalla. Maksutekniikan kehitys on edennyt vaiheeseen, jossa uusimmilla maksuvälineillä on enenevässä määrin käteisrahalle tyypillisiä ominaisuuksia; anonyymisyys, yleiskäyttöisyys ja korottomuus. Tästä huolimatta ne eivät vielä korvaa käteisrahaa yleisenä maksuvälineenä.

Keskuspankkien kannalta tämä on merkittävä asia, koska ne ovat perinteisesti rahamonopolinsa turvin rahoittaneet toimintansa seteleihin ja kolikkoihin liittyvällä *seigniorage*-tulolla. Setelit ja kolikot ovat keskuspankin liikkeeseen laskemia nollakorkoisia velkasitoumuksia, joten liikkeessä oleva käteisraha on keskuspankin korotonta velkaa yksityiselle sektorille. *Seigniorage*-tulo syntyy siitä, että keskuspankki voi rahoittaa korollisia saataviaan korottomalla velalla. Käteisrahaa korkeamman kiertonopeuden vuoksi korttirahaan sitoutuvan likviditeetin määrä jäänee kuitenkin melko pieneksi, jolloin myös siitä koituva *seigniorage*-tulo jää pieneksi.

Euroopan unionin piirissä on pyritty aikaansaamaan yhteisiä suuntaviivoja suhtautumisessa korttirahaan. Niiden peruslähtökohtana on unionin omaksuma periaate nojautumisesta markkinoiden toimintaan ja kilpailuun. ERI:n neuvosto käsitteli huhtikuun 14 päivänä 1994 rahakorteista laaditun raportin sekä hyväksyi eräitä korttirahaa koskevia suosituksia. Korttirahan ennakkomaksua verrataan talletukseen ja tämän tulkinnan mukaan korttirahan liikkeeseen laskuoikeus suositellaan rajattavaksi luottolaitoksille, jolloin toiminta samalla saadaan erityislainsäädännön piiriin.

Koska korttiraha on vasta kehitysuransa alussa, on ERI todennut, että sen näkemykset ovat alustavia ja että myöhemmin voi syntyä tarve tarkistaa ja täydentää korttirahaan liittyviä suosituksia myös keskuspankin roolin osalta.

4.4. Euroopan talous- ja rahaliitto

Sopimus Euroopan unionista (jäljempänä

unionisopimus) allekirjoitettiin Maastrichtissa helmikuun 7 päivänä 1992. Unionisopimuksella lisättiin perustamissopimukseen muun muassa talous- ja rahapolitiikkaa koskevat artiklat. Perustamissopimuksessa Euroopan talous- ja rahaliittoa koskevat artiklat käsittelevät talous- ja rahapolitiikkaa, pääomanliikkeiden ja maksujen vapauttamista, EKPJ:ä sekä yhteisen rahan käyttöönottoa. Unionisopimukseen kuuluu lisäksi erillisiä pöytäkirjoja, joihin sisältyvät muun muassa EKPJ:ä ja EKP:a koskeva perussääntö sekä ERI:a koskeva perussääntö.

Unionisopimus tuli voimaan jäsenmaiden ratifioitua sen marraskuun 1 päivänä 1993. Perustamissopimukseen sisältyvistä artikloista osa tuli voimaan heti ratifioinnin tapahduttua, osa talous- ja rahaliiton toisen vaiheen alussa ja loput on tarkoitettu tulemaan voimaan kolmannen vaiheen aikana. Sopimusteksti on monin osin tulkinnanvarainen ja eräät asiakokonaisuudet jätettiin tarkennettaviksi myöhemmin.

Talous- ja rahaliiton ensimmäiseen vaiheeseen liittyviä tavoitteita olivat muun muassa pääomanliikkeiden ja rahoituspalvelujen tarjonnan vapauttaminen, kaikkien jäsenmaiden liittyminen ERM:iin, rahapoliittisen yhteistyön tiivistäminen keskuspankkien välillä ja ecun käytön lisääminen.

Euroopan unioni siirtyi vuoden 1994 alussa talous- ja rahaliiton toiseen vaiheeseen, kun ERI aloitti toimintansa. Toinen vaihe on siirtymävaihe, jonka aikana toteutettava rahapoliittinen yhteistyö luo edellytykset siirtymään kolmanteen vaiheeseen. Keskuspankkien pääjohtajien välinen yhteistyö jatkuu ERI:ssa. ERI ei tee kansallisia keskuspankkeja sitovia rahapoliittisia päätöksiä, vaan toisen vaiheen aikana päätösvalta rahapolitiikassa on kansallisella tasolla. ERI:lla on kuitenkin keskeinen asema kolmanteen vaiheeseen siirtymistä koskevassa valmistelutyössä ja erityisesti valmistauduttaessa EKPJ:n perustamiseen.

Talous- ja rahaliiton toisen vaiheen aikana jäsenvaltioiden on aloitettava kansallisen keskuspankin aseman itsenäistäminen ja kiellettävä julkisen sektorin keskuspankkirahoitus.

Perustamissopimuksen 104 artikla sisältää julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kiellon. Artiklan 1 kohdassa kielletään tilinlitysoikeudet ja muut sellaiset luottojärjestelyt EKP:ssa tai kansallisissa keskuspankeissa yhteisön toimielinten tai laitosten, jä-

senvaltioiden keskushallintojen, alueellisten, paikallisten tai muiden viranomaisten, muiden julkisoikeudellisten laitosten taikka julkisten yritysten hyväksi. Samoin kielletään EKP:a tai kansallisia keskuspankkeja hankkimasta suoraan edellä mainituilta tahoilta velkasitoumuksia. Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan soveltamisalueen ulkopuolelle jäävät julkisessa omistuksessa olevat luottolaitokset. Näitä EKP:n ja kansallisten keskuspankkien on keskuspankkirahoituksessa kohdeltava samalla tavalla kuin yksityisiä luottolaitoksia. Neuvosto on antanut joulukuun 13 päivänä 1993 asetuksen edellä mainitun kiellon soveltamiseksi tarvittavien määritelmien täsmentämisestä (N:o 3603/93).

Perustamissopimuksen 104 a artiklan 1 kohdan mukaan kaikki toimenpiteet, joilla yhteisön toimielimille tai laitoksille, jäsenvaltioiden keskushallinnoille, alueellisille, paikallisille tai muille viranomaisille, muille julkisoikeudellisille laitoksille tai julkisille yrityksille annetaan erityisoikeuksia rahoituslaitoksissa, ovat kiellettyjä, jos ne eivät perustu toiminnan vakauden valvontaan liittyviin seikkoihin. Neuvosto on antanut joulukuun 13 päivänä 1993 asetuksen edellä mainitun erityisoikeuksia koskevan kiellon soveltamiseksi tarvittavien määritelmien täsmentämisestä (N:o 3604/93).

Perustamissopimuksen 108 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion pitää huolehtia siitä, että sen keskuspankkia koskeva lainsäädäntö on viimeistään päivänä, jona EKPJ perustetaan, sopusoinnussa perustamissopimuksen ja EKPJ:n perussäännön kanssa.

Joulukuussa 1995 Madridissa pidetyssä kokouksessa Eurooppa-neuvosto vahvisti, että talous- ja rahaliiton kolmas vaihe alkaa tammikuun 1 päivänä 1999 ja että päätös, jolla valitaan ensiksi mukaan tulevat jäsenvaltiot tehdään mahdollisimman aikaisin vuonna 1998.

Euroopan talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkaessa talous- ja rahaliiton alueella ryhdytään harjoittamaan yhtä yhteistä rahaja valuuttakurssipolitiikkaa. Rahapoliittiset päätökset siirtyvät tällöin osallistuvien maiden keskuspankeilta EKP:n neuvostolle, jossa kansallisten keskuspankkien pääjohtajat ovat jäseninä. Mahdolliset yhteisen valuutan ulkoista arvoa koskevat päätökset, linjaratkaisut ja kansainväliset sopimukset tulevat Euroopan unionin neuvoston päätettäväksi.

4.5. Keskuspankkeja koskeva lainsäädäntö

4.5.1. Tausta

Useiden maiden keskuspankkilait ovat peräisin tämän vuosisadan alkupuolelta, mutta tarkastelun kohteina olevista keskuspankkilajeista ainoastaan Yhdysvaltojen vuodelta 1913 oleva keskuspankkilaki on Suomen Pankista vuonna 1925 annettua lakia vanhempi. Toimintaympäristön muuttuessa on keskuspankkilakeihin jouduttu ajan mittaan tekemään varsin perusteellisia muutoksia.

1980-luvulla alkanut kiinnostus keskuspankin rooliin sekä työnjakoon keskuspankin ja muiden talouspolitiikan osapuolten kesken, on johtanut keskuspankin aseman ja toiminnan tavoitteen uudelleenarviointiin lainsäädännössä. Viimeisimmät uudistushankkeet pyrkivät vahvistamaan vakaan rahan arvon ylläpitämiseen tähtäävän rahapolitiikan edellytyksiä tekemällä keskuspankki riippumattomaksi hallituksesta. 1980-luvulla toteutettiin keskuspankkilainsäädännön kokonaisuudistus Norjassa, Itävallassa, Ruotsissa ja Uudessa-Seelannissa. 1990-luvulla kokonaisuudistus on tehty Espanjassa ja Ranskassa.

Euroopan unionin jäsenvaltioissa keskuspankkilainsäädännön uudistusten taustalla voidaan nähdä myös Euroopan unionin perustamissopimuksen talous- ja rahaliittoa koskevat määräykset ja niistä aiheutuvat muutostarpeet.

Keskuspankkilakia on viime aikoina muutettu muun muassa Belgiassa, Espanjassa, Italiassa, Portugalissa, Ranskassa ja Saksassa. Myös Luxemburgissa ja Ruotsissa on valmisteltu keskuspankkilain uudistusta, mutta uudistushankkeet eivät ole johtaneet toistaiseksi lainsäädännön muuttamiseen.

4.5.2. Keskuspankkien asema

Keskuspankit ovat tavallisesti hallituksen pankkeja ja kytkennät parlamenttiin ovat melko vähäisiä. Ruotsin keskuspankki on, Suomen Pankin ohella, niitä harvoja keskuspankkeja, jotka toimivat suoraan parlamentin alaisuudessa. Myös Yhdysvaltojen keskuspankki on riippumaton hallituksesta ja vastaa toiminnastaan kongressille.

Keskuspankin yhteisömuoto vaihtelee maittain paljon aina yksityisestä osakeyh-

tiöstä julkiseen laitokseen. Samoin keskuspankkien omistuspohjassa on eroja. Useimmat keskuspankit ovat kuitenkin kokonaan valtion omistuksessa. Keski-Euroopassa keskuspankit ovat paljolti osakeyhtiömuotoisia. 1930- ja 1940-luvulla oli suuntauksena kansallistaa yksityisessä omistuksessa olleita keskuspankkeja. Ranskan keskuspankki (*Banque de France*) kansallistettiin vuonna 1945, Alankomaiden keskuspankki (*De Nederlandsche Bank*) vuonna 1948 ja Ison-Britannian keskuspankki (*Bank of England*) vuonna 1949. Kansallistamisella tavoiteltiin keskuspankin toiminnan läheisempää kytkentää hallituksen muuhun talouspolitiikkaan.

Belgian (*Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique*), Itävallan (*Österreichische Nationalbank*) ja Yhdysvaltojen keskuspankit ovat esimerkkejä yhtiömuotoisista keskuspankeista, joiden pääoma on kokonaan tai osittain muiden omistajien kuin valtion omistuksessa. Belgian keskuspankin osakkeista hallitus omistaa puolet ja nämä osakkeet eivät ole siirtokelpoisia. Toinen puoli osakkeista voi olla vapaasti kaupankäynnin kohteena markkinoilla. Itävallan keskuspankin osakkeista omistaa liittovaltio lain perusteella puolet. Muina osakkeenomistajina voivat olla vain Itävallan kansalaiset tai oikeushenkilöt, joilla on kotipaikka Itävallassa. Yhdysvaltojen keskuspankkijärjestelmä koostuu 12 keskuspankista, joiden osakkeenomistajina ovat pankit.

4.5.3. Keskuspankkien toimintavapaus suhteessa hallitukseen

Yleistä

Talouspolitiikan työnjaossa keskuspankille kuuluu tavalla tai toisella vastuuta rahapolitiikasta. Yksi keskuspankin itsenäisyyden arviointiperuste on se, missä määrin keskuspankille on lainsäädännössä turvattu toimintavapaus tehtäviensä hoitamisessa. Itsenäisyysaste rahapolitiikan harjoittamisessa vaihtelee eri maiden keskuspankkien välillä. Itsenäisyyden mittaaminen pelkästään säädöksiin nojautumalla on ongelmallista, sillä monet epäviralliset järjestelmät ja käytännöt voivat suuresti vaikuttaa keskuspankin itsenäisyyteen.

Useissa maissa keskuspankin rahapoliittista päätösvaltaa rajoittaa hallituksen mahdolli-

suus puuttua keskuspankin toimintaan, joka voi olla säännelty monella tavalla. Läheskään aina ei ole kysymys varsinaisesta vaikuttamisesta keskuspankin päätöksiin, vaan säännösten tavoitteena voi pelkästään olla pyrkimys hallituksen ja keskuspankin toiminnan koordinointiin ja tietojen vaihtoon.

Hallituksen oikeus antaa ohjeita keskuspankille

Eräissä keskuspankkilaeissa tavoitesäännökseen sisältyy määräys, jonka mukaan keskuspankin on toiminnassaan otettava huomioon hallituksen yleinen talouspolitiikka. Hallituksella voi olla lainsäädännön nojalla oikeus antaa keskuspankille ohjeita tai määräyksiä. Hallituksen edustajalla voi olla oikeus osallistua keskuspankin päätöksenteon kokouksiin ja käyttää siellä puhe- tai äänivaltaa sekä tehdä aloitteita. Lisäksi hallituksen edustajalla voi olla veto-oikeus keskuspankin päätöksiin tai keskuspankin on aina ennen tärkeitä rahapoliittisia päätöksiä neuvoteltava hallituksen kanssa taikka informoitava hallitusta.

Hallituksen oikeus antaa keskuspankille ohjeita tai määräyksiä voi olla eri tavoin rajoitettu. Keskuspankilla voi esimerkiksi olla mahdollisuus vaatia ohjeiden julkistamista sekä valittaa niistä. Ohjeiden julkistamismahdollisuus saattaa olemassaolollaan ennakolta vaikuttaa hillitsevästi ristiriitatilanteisiin, sillä keskuspankin ja hallituksen välinen julkinen konflikti voi osaltaan heikentää rahapolitiikan uskottavuutta.

Alankomaissa ja Norjassa hallituksen keskuspankille antamat ohjeet ilmoitetaan parlamentille ja julkaistaan. Sen sijaan Isossa-Britanniassa ja Japanissa hallituksella on rajoittamaton ohjeidenanto-oikeus ilman, että ohjeita julkistetaan.

Alankomaissa keskuspankkia on pidetty varsin itsenäisenä, vaikka hallituksella on muodollinen ohjeidenanto-oikeus. Jatkuva tietojenvaihto ja keskustelu yhteys keskuspankin ja hallituksen välillä on korvannut ohjeidenanto-oikeuden, sillä sitä ei ole koskaan käytetty. Jatkuvat konsultaatiot ovat välttämättömiä jo senkin vuoksi, että valtiovarainministeri on vastuussa parlamentille rahapolitiikasta.

Isossa-Britanniassa ylin päätösvalta rahapolitiikassa on hallituksella. Keskuspankin

velvollisuutena on neuvua hallitusta rahapoliittisissa kysymyksissä ja panna täytäntöön rahapolitiikkaa, josta on sovittu hallituksen kanssa. Jos keskuspankin ja hallituksen välillä vallitsee erimielisyys, hallituksen mielipide ratkaisee, mutta keskuspankilla on oikeus julkaista oma näkemyksensä.

Japanissa keskuspankki toimii hallituksen valvonnassa. Toimivaltainen ministeri voi, jos se on välttämätöntä keskuspankin tavoitteiden saavuttamiseksi, määrätä keskuspankin ryhtymään tarpeelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin tai hän voi vaatia tehtäväksi muutoksia keskuspankin ohjesääntöön taikka muita välttämättömiä toimia. Säännösten perusteella Japanin keskuspankki (*Bank of Japan*) lienee yksi epäitsenäisimmistä keskuspankeista. Käytännössä Japanin keskuspankki huolehtii rahapolitiikasta huomattavasti itsenäisemmin, kuin säännöksistä voisi päätellä.

Itävalta, Saksa, Tanska ja Yhdysvallat ovat esimerkkejä maista, joissa hallituksella ei ole ohjeidenanto-oikeutta. Yhdysvalloissa rahapolitiikan muotoilu ja täytäntöönpano kuuluvat keskuspankille, joka on vastuussa toiminnastaan kongressille. Kongressilla on oikeus antaa ohjeita keskuspankille. Saksan keskuspankkilaissa todetaan nimenomaisesti, että tehtäviään hoitaessaan keskuspankki on riippumaton liittohallituksen ohjeista. Saksan keskuspankkilain mukaan pankin on kuitenkin informoitava ja neuvottava liittohallitusta rahapoliittisissa kysymyksissä.

Ranskan uudella keskuspankkilailalla vahvistetaan pankin itsenäisyyttä suhteessa hallitukseen. Siinä todetaan, että toteuttaessaan rahapolitiikkaa Ranskan keskuspankki ei saa pyytää eikä hyväksyä ohjeita hallitukselta tai muiltakaan henkilöiltä. Belgian keskuspankia koskevalla säädösuudistuksella pyrittiin niin ikään vahvistamaan keskuspankin itsenäisyyttä suhteessa hallitukseen luopumalla valtiovarainministerin veto-oikeudesta rahapoliittisissa kysymyksissä. Myöskään Espanjassa hallitus ei saa antaa rahapolitiikkaa koskevia määräyksiä keskuspankille. Keskuspankkilaissa todetaan, että pankki harjoittaa toimintaansa ja toteuttaa tavoitteensa itsenäisesti.

Ruotsin voimassa olevan lainsäädännön mukaan hallitus ei voi antaa ohjeita keskuspankille. Ennen tärkeitä päätöksiä keskuspankin on kuultava valtiovarainministeriä, mutta tällä ei ole oikeutta estää päätösten täytäntöönpanoa tai lykätä niitä.

Hallituksen edustajan osallistumisoikeus keskuspankin päätöksentekaelinten kokouksiin

Hallituksella voi olla edustaja keskuspankia valvovassa toimielimessä ja keskuspankin päätöksentekaelimessä.

Espanjan keskuspankkilain mukaan valtiovarainministerillä ja talousministeriön edustajalla on oikeus osallistua pankin hallintoneuvoston kokouksiin ja tehdä aloitteita hallintoneuvostolle. Lisäksi pankin hallintoneuvoston vakituksena jäsenenä on valtiovarainministeriön edustaja. Silloin, kun päätetään rahapolitiikasta tai setelien liikkeeseen laskusta, ei valtiovarainministeriön edustajalla ole äänioikeutta.

Ranskassa pääministeri ja valtiovarainministeri voivat osallistua keskuspankin ylimmän päätöksentekaelimen, rahapoliittisen neuvoston kokouksiin, ilman äänioikeutta. He voivat tehdä päätösesityksiä neuvoston harkittavaksi. Valtiovarainministeri voi lähettää neuvoston kokouksiin tätä tehtävää varten erikseen nimittämänsä edustajan. Valtiovarainministerin nimittämä valvoja tai tämän varahenkilö voi osallistua myös yleisneuvoston kokouksiin. Valvojalla on esitysoikeus ja veto-oikeus.

Saksassa liittohallituksen edustaja voi ottaa osaa keskuspankkineuvoston kokouksiin ja käyttää siellä puhevaltaa. Liittohallituksen on vuorostaan otettava keskuspankin pääjohtaja mukaan sellaisten asioiden käsittelyyn, jotka koskevat rahapolitiikkaa. Liittohallituksen pyynnöstä keskuspankkineuvoston rahapoliittisia päätöksiä voidaan lykätä kahdella viikolla, mitä ei ole koskaan käytännössä tapahtunut.

Julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kieltö

Unionisopimuksen allekirjoittamisen jälkeen useiden kansallisten keskuspankkien perussääntöjä on muutettu perustamissopimuksen vaatimusten noudattamiseksi. Joidenkin muutosten tarkoituksena on ollut saattaa kansallinen lainsäädäntö yhdenmukaiseksi perustamissopimuksen 104 artiklan kanssa, joka kieltää keskuspankkia myöntämästä luottoa julkiselle sektorille, sekä 104 a artiklan kanssa, jossa kielletään valtion tai julkisyhteisöjen erityisoikeudet rahoituslaitoksissa. Tähän liittyvään lainsäädännön muutostyöhön ryhdyttiin ennen vuoden 1995

loppua muun muassa Alankomaissa, Belgiassa, Espanjassa, Itävallassa, Ranskassa, Ruotsissa ja Saksassa.

4.5.4. Keskuspankkien toiminnan tavoitteet

Tarkasteltaessa uusimpia lainsäädäntöhankkeita näyttää hintojen vakauden tavoitteen tärkeydestä vallitsevan melko suuri yksimielisyys. Samoin viimeaikainen suuntaus keskuspankin itsenäisyyden vahvistamiseen on tuonut mukanaan kiinnostuksen keskuspankin tavoitteen määrittelyyn laissa. Jos keskuspankille uskotaan itsenäistä päätösvaltaa rahapolitiikassa, on luontevaa, että sen toiminnalle asetetaan lakisääteinen tavoite. Tavoitteenasetteluun on taustalla vaikuttanut EKPJ:lle perustamissopimuksessa asetettu ensisijainen tavoite ylläpitää hintatason vakautta.

Usein katsotaan tavoitteen kapeuden kulkevan käsi kädessä keskuspankin itsenäisyyden kanssa. Mitä itsenäisempi keskuspankki on rahapolitiikassa, sitä yksiselitteisemmin pyritään määrittelemään rahapolitiikan tavoite. Tällä tavoin pyritään lisäämään keskuspankkipolitiikan valvonnan mahdollisuuksia.

Kaikilla eurooppalaisilla keskuspankeilla ei ole laissa selvästi ilmaistua rahapolitiikan tavoitetta. Ero keskuspankille asetettujen tavoitteiden ja tehtävien välillä ei aina ole kovin selkeä, sillä useassa keskuspankkilaissa tehtävät ilmaistaan tavoitteenomaisesti. Käytännössä keskuspankit pitävät toimintansa pääasiallisena tavoitteena rahan arvon turvaamista, tai asian toisin ilmaisten, hintatason vakauden ylläpitämistä, vaikka tästä ei lainsäädännössä olisikaan erikseen mainintaa.

Espanjan keskuspankkilain mukaan keskuspankin tulee tukea toiminnallaan yleistä talouspolitiikkaa julkiselle vallalle asetetun vakaan talouspolitiikan tavoitteen puitteissa, pitäen kuitenkin erityisenä tavoitteena hintatason vakauden saavuttamista. Ranskan uudessa keskuspankkilaissa toiminnan tavoitteeksi on asetettu hintatason vakauden turvaaminen. Hintatason vakautta ei ole määriteltä ensisijaiseksi tavoitteeksi, sillä laissa todetaan pankin toteuttavan tehtäviään hallituksen yleisen talouspolitiikan puitteissa.

Itävallan keskuspankkilaissa määritellään keskuspankin toiminnan tavoitteeksi rahan arvon ylläpitäminen suhteessa kotimaisen ostovoiman vakauteen ja vakaisiin ulkomaisiin valuuttoihin. Pankin on kuitenkin tehtävään

hoitaessaan otettava huomioon liittohallituksen harjoittama yleinen talouspolitiikka. Saksan keskuspankkilaissa pankin toiminnan tavoitteeksi määritellään rahan arvon turvaaminen. Myös Saksan keskuspankille on asetettu toissijaiseksi tavoitteeksi velvoite tukea liittohallituksen yleistä talouspolitiikkaa, jos se ei estä pankkia hoitamasta omia tehtäviään.

Eräissä keskuspankkilaeissa asetetaan keskuspankille useita hierarkkisesti samalla tasolla olevia tavoitteita. Yhdysvalloissa keskuspankin on rahapolitiittisella toiminnallaan tavoiteltava tuotannon kasvua, täystyöllisyyttä, vakaata hintatasoa ja pitkällä aikavälillä kohtuullista korkotasoa. Käytännössä Yhdysvalloissakin vakaan hintatason tavoite on keskuspankin toiminnassa keskeisimmässä asemassa. Alankomaissa keskuspankin tehtävänä on säännellä rahan arvoa kansakunnan hyvinvointia parhaiten edistävällä tavalla ja näin tehdessään pyrkiä pitämään rahan arvo niin vakaana kuin mahdollista.

Hintojen vakauden tavoitetta ei ole ilmaistu Japanin, Ison-Britannian, Norjan eikä Tanskan keskuspankkilaeissa. Belgiassa ja Isossa-Britanniassa keskuspankin toiminnalle ei ole ylipäättänsä määrätty mitään tavoitetta keskuspankkilaissa. Tanskassa keskuspankin toiminnan tavoitteena on ylläpitää vakaata ja turvallista rahajärjestelmää sekä säännellä rahaliikettä ja luotonantoa.

Niissäkin maissa, jossa vakaan hintatason ylläpitämistä ei ole nimenomaisesti asetettu keskuspankin toiminnan tavoitteeksi, voidaan sen katsoa sisältyvän osana muihin tavoitteisiin.

4.5.5. Keskuspankkien tehtävät

Keskuspankkien laissa määrätyt perustehtävät ovat melko samantyyppisiä eri maissa. Kaikkien keskuspankkien tehtävänä on rahapolitiikan täytäntöönpano ja valuuttaoperaatioiden tekeminen. Lisäksi keskuspankit yleensä laskevat liikkeeseen setelit, huolehtivat valuuttavarannon sijoittamisesta, toimivat pankkien pankkina, hoitavat valtion maksuliikettä tai toimivat tilinpitäjänä valtiolle sekä hoitavat maksujärjestelmiin liittyviä tehtäviä. Eräillä keskuspankeilla on lakisääteisenä tehtävänä pankkivalvonta. Valuuttakurssijärjestelmästä ja valuuttakurssista päättäminen kuuluu yleensä hallitukselle ja keskuspankki on lausunnonantajan tai esityksenteijän asemassa.

Ison-Britannian keskuspankkia koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä pankin toiminnan tavoitteista tai tehtävistä. Keskeisimmät säännökset koskevat pankin organisaatiota ja hallituksen ohjeidenanto-oikeutta. Muita keskuspankille käytännössä kuuluvia tehtäviä ovat rahapolitiikan täytäntöönpano, rahan liikkeeseenlasku, virallisten valuuttavarojen hallinnointi ja hoito hallituksen lukuun sekä toiminta hallituksen pankkina.

Espanjan keskuspankkia (*Banco de España*) koskevan uuden lain mukaan keskuspankin tehtävät on puolestaan määritelty hyvin tarkkaan. Espanjan keskuspankki määrittelee ja toteuttaa rahapolitiikan itsenäisesti. Maksujärjestelmän toiminnan edistämiseksi Espanjan keskuspankki voi säädellä pankkien välisiä markkinoita ja valuuttamarkkinoita sekä hallinnoida välitys- ja selvitysjärjestelmiä. Hallituksella on vastuu valuuttakurssi-regiimistä ja pesetan kurssista. Näitä koskevissa päätöksissä hallituksen on konsultoitava keskuspankkia ja päätösten on oltava yhteensopivia hintatason vakauden tavoitteen kanssa.

Alankomaiden keskuspankin tehtävänä on laskea liikkeeseen setelit, helpottaa kotimaista ja ulkomaista maksuliikettä, valvoa pankkeja ja muita luottolaitoksia sekä toimia hallituksen pankkina. Käytännössä Alankomaiden keskuspankki päättää rahapolitiikasta ja valitsee sovellettavat rahapoliittiset välineet varsin itsenäisesti. Valuuttakurssikysymykset kuuluvat hallituksen päätösvaltaan sen jälkeen, kun hallitus on ensin kuullut keskuspankkia. ERM:in antamissa puitteissa keskuspankki voi valita valuuttapoliittiset keinot vapaasti ja toimia valuuttamarkkinoilla.

Ranskan uuden keskuspankkilain mukaan Ranskan keskuspankki määrittelee ja panee toimeen rahapolitiikkaa, jonka päämääränä on hintatason vakauden varmistaminen. Hallitus päättää valuuttakurssiregiimistä ja frangin pariteetista. Ranskan keskuspankki pitää hallussaan ja hallinnoi kulta- ja valuuttavaraa, joka kirjataan saamisina pankin taseeseen. Menettelytavoista valuuttavarannon hoitamiseksi sovitaan erillisellä sopimuksella valtion ja keskuspankin välillä.

Ranskan keskuspankin tehtävänä on varmistaa maksujärjestelmien häiriötön toiminta ja turvallisuus ja sillä on yksinoikeus lailisena maksuvälineenä toimivien setelien liikkeeseen laskuun. Pankki laatii korvausta vastaan valtion lukuun ja valtiovarainministeriön ohjeiden mukaan tiedot maksutaseesta

ja Ranskan ulkoisesta rahoitusasemasta.

Norjan keskuspankki (*Norges Bank*) on toimeenpaneva ja neuvoo-antava elin raha- ja valuuttapolitiikassa. Sen tehtävänä on edistää maksujärjestelmän tehokkuutta sekä laskea liikkeeseen seteleitä ja metallirahaa. Lakiin sisältyvät myös säännökset keskuspankin ja valtion välisistä luottosuhteista.

4.5.6. Keskuspankit ja rahoituslaitosten valvonta

Pankkien valvonnan ja sääntelyn tarve perustuu talletusten suojaamiseen ja järjestelmäriskin olemassaoloon rahoitusmarkkinoilla. Rahoitusjärjestelmän vakaus voi vaarantua pankkisektorin, maksujärjestelmän tai arvopaperimarkkinoiden kautta. Rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja sääntelyn avulla pyritään varmistamaan rahoitusmarkkinoiden tehokas ja häiriötön toiminta. Rahoitusmarkkinoiden valvonta on järjestetty eri tavalla eri maissa. Operatiivinen valvonta on joko keskuspankin yhteydessä, ministeriössä tai ministeriön alaisessa erillisessä virastossa, joka on yhteistyössä keskuspankin kanssa.

Pankkien valvonta on keskuspankin yhteydessä Espanjassa, Alankomaissa, Iso-Britanniassa ja Ranskassa. Valvonta on erillisessä virastossa Belgiassa, Norjassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa sekä osana ministeriötä Itävallassa ja Japanissa. Edellä olevaa jakoa ei voi suoraan soveltaa Yhdysvaltoihin, koska sen valvontajärjestelmä on hajautettu ja eriytetty pankkiryhmäkohtaisesti ja eri viranomaisten kesken.

Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa kaikki rahoitusmarkkinoita koskeva valvonta on koottu yhden viraston alaisuuteen. Toisin sanoen pankkeja, sijoituspalveluyrityksiä ja vakuutusyhtiöitä koskeva valvonta on yhdistetty.

4.5.7. Keskuspankkien päätöksentekoon ja niiden asettaminen

Yleistä

Keskuspankkien toimielimet voidaan jakaa karkeasti ottaen kolmeen eri portaaseen. Ensimmäisen portaan muodostaa keskuspankin ylin päätöksentekoeelin, joka tavallisesti on hallitus tai neuvosto. Siihen saattaa kuulua pankin ulkopuolisia jäseniä ja usein pankin operatiivinen johto. Neuvosto kokoontuu

säännöllisesti, mutta kokouksia pidetään harvoin, ehkä muutaman kerran kuukaudessa. Neuvosto tekee keskuspankin toiminnan kannalta keskeiset politiikkapäätökset, kuten korkoja koskevat ratkaisut. Maan hallituksella saattaa olla edustaja neuvostossa.

Seuraavan portaan muodostaa operatiivinen johto, joka on keskuspankin palveluksessa kokopäivätoimisesti. Kysymyksessä voi olla joko johtokunta, jonka puheenjohtajana on pääjohtaja, tai pääjohtajan ja varapääjohtajien muodostama johtajisto. Johdon tehtävänä on vastata keskuspankin toiminnan johtamisesta ja hallinnosta sekä panna täytäntöön ylimmän toimielimen päätökset.

Keskuspankin toiminnan valvonta voi olla keskitetty neuvostolle, tai sitä varten voi olla olemassa kokonaan oma toimielimensä. Valvontaelin valvoo, että keskuspankki toimii sitä koskevien lakien ja muiden määräysten mukaisesti. Valvontaelin hyväksyy tilinpäätöksen ja vahvistaa keskuspankin budjetin. Myös valvontaelimessä saattaa olla hallituksella edustaja.

Toimielinten jäsenet nimittää yleensä joko valtion päämies tai hallitus. Mikäli nimittäjänä on valtion päämies, nimityspäätöksen valmisteluun osallistuu usein hallitus tai jokin yksittäinen ministeriö. Eräissä maissa keskuspankin ylin päätöksentekuelin tai valvontaelin voi olla mukana nimitysmenettelystä. Toimielinten jäsenten toimikaudet vaihtelevat, mutta tavallisesti toimikaudet ovat määräaikaaisia ja uusittavissa ainakin kerran. Läheskään kaikissa maissa toimielinten jäsenille ei ole asetettu lakisääteisiä pätevyys- tai kelpoisuusvaatimuksia. Tavallisimmin säännökset on laadittu siten, että niissä määritellään, ketkä eivät saa olla keskuspankin toimielinten jäseniä. Tällöin mainitaan usein hallituksen jäsenet, kansanedustajat, ministeriöiden palveluksessa olevat ja pankkien johtoeleimissä olevat. Eräissä maissa rajoitetaan keskuspankin toimielinten jäsenten mahdollisuuksia toimia samanaikaisesti pankkien tai muiden yritysten johtoeleimissä taikka hoitaa muitakaan sivutoimia. Joissain maissa keskuspankin toimielimissä turvataan lakisääteisesti tietty alueellinen tai toimialoittainen edustus.

Osakeyhtiömuotoisissa keskuspankeissa on päätöksentekuelimenä lisäksi yhtiökokous, jolla on omat laissa ja yhtiöjärjestyksessä määrätty tehtävänsä. Yhtiökokous ei käytä päätösvaltaa keskuspankipolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

Alankomaat

Rahapoliittiset päätökset Alankomaiden keskuspankissa tekee johtokunta (*Directie*), joka vastaa myös pankin toiminnan johtamisesta ja omaisuuden hoidosta. Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja, 2—5 johtajaa ja sihteeri. Hallitsija nimittää jäsenet hallituksen esityksestä seitsemäksi vuodeksi. Johtokunta voi itse osallistua jäsen ehdokkaiden nimeämiseen. Johtokunta ja pankin valvontaelin voivat yhteisessä kokouksessaan nimetä omat jäsen ehdokkaansa ja esittää hallitukselle heidän nimittämistään. Vaikka hallitus ei ole muodollisesti sidottu näihin ehdokkasiin, käytännössä uudet jäsenet on aina valittu heidän joukostaan. Johtokunnan jäsen voidaan erottaa, jos johtokunta ja pankin valvontaelin esittävät erottamista yhteisessä kokouksessa tekemällään päätöksellä tai jos johtokunnan jäsen kieltäytyy noudattamasta hallituksen keskuspankkilain nojalla antamia ohjeita.

Belgia

Belgiassa keskuspankin organisaatio on varsin moniportainen. Belgiassa rahapolitiikan muotoilusta ja pankin johtamisesta on vastuussa johtokunta (*Comité de direction*), johon kuuluu pankin pääjohtaja sen puheenjohtajana ja 3—6 jäsentä. Hallitsija nimittää pääjohtajan viideksi vuodeksi ja muut jäsenet pankin hallituksen (*Conseil de régence*) esityksestä kuudeksi vuodeksi. Hallitsija nimittää yhden johtokunnan jäsenistä varapääjohtajaksi. Toimikaudet ovat uusittavissa.

Pankin hallitus koostuu johtokunnan jäsenistä sekä kymmenen yhtiökokouksen valitsemasta jäsenestä. Hallituksen jäsenistä viisi valitaan valtiovarainministeriön esityksen ja viisi teollisuuden, kaupan, maatalouden ja työmarkkinajärjestöjen esityksen perusteella. Hallituksen jäsenten toimikausi on kolme vuotta ja se on uusittavissa. Hallitus kokoontuu vähintään kerran viikossa. Se päättää diskonttoluoton sekä keskuspankin muiden luottojen koroista ja ehdoista.

Pankin toimielimiin kuuluu lisäksi yleisneuvosto (*Conseil général*). Se koostuu johtokunnan, hallituksen ja valvontalautakunnan jäsenistä. Yleisneuvosto päättää pankin voiton jakamisesta, pankin johtosäännöstä, sivukonttoreiden perustamisesta ja uusien setelin liikkeeseen laskusta. Pankin toimintaa valvoo valvontalautakunta.

Koska Belgian keskuspankki on osakeyh-

tiömuotoinen, kuuluu päättäviin elimiin myös yhtiökokous, joka vahvistaa pankin ohjesäännön, valitsee hallituksen ja valvontalautakunta jäsenet johtokunnan jäseniä lukuun ottamatta.

Laki sisältää useita säännöksiä, jotka rajoittavat pankin toimielinten jäsenten toimintavapautta pankin ulkopuolisissa tehtävissä.

Espanja

Espanjan keskuspankin päätöksentekoliikkeitä ovat hallintoneuvosto (*El Consejo de Gobierno*) ja johtokunta (*La Comisión Ejecutiva*). Hallintoneuvosto koostuu pääjohtajasta ja varapääjohtajasta, kuudesta muusta jäsenestä, valtiovarainministeriön ylijohtajasta ja pörssikomission varapuheenjohtajasta. Kahdella viimeksi mainitulla ei ole äänioikeutta silloin, kun päätetään rahapolitiikasta tai setelien liikkeeseen laskusta. Keskuspankin pääosastojen johtajat ja yksi henkilöstön edustaja osallistuvat hallintoneuvoston kokouksiin ilman äänioikeutta.

Keskuspankin pääjohtajan nimittää hallitsija pääministerin esityksestä. Varapääjohtajan nimittää hallitus pääjohtajan esityksestä. Pääjohtajan ja varapääjohtajan toimikausi on laissa rajoitettu kuudeksi vuodeksi. Toimikaudet eivät ole uusittavissa. Hallintoneuvoston muut jäsenet nimittää hallitus valtiovarainministerin esityksestä kuultuaan sitä ennen pääjohtajaa. Hallintoneuvoston kuuden jäsenen toimikausi on neljä vuotta ja toimikausi voidaan uusida kerran.

Hallintoneuvoston tehtävänä on hyväksyä pankin toiminnan yleislinjat ja valvoa johtokunnan toimintaa. Johtokunta koostuu pääjohtajasta, varapääjohtajasta ja kahdesta muusta hallintoneuvoston pääjohtajan esityksestä nimittämästä jäsenestä. Johtokunta on vastuussa rahapolitiikan toteuttamisesta hallintoneuvoston määräämien toimintalinjojen mukaisesti. Hallitus voi erottaa pääjohtajan, varapääjohtajan tai hallintoneuvoston jäsenen hallintoneuvoston esityksestä, jos tämä on tullut kykenemättömäksi hoitamaan tehtäviään, laiminlyönyt vakavalla tavalla tehtäviensä hoitamisen tai syyllistynyt rikokseen.

Pääjohtajan ja varapääjohtajan toimintavapautta pankin ulkopuolisissa tehtävissä rajoitetaan laissa. Kielto koskee paitsi toimikautta myös sen jälkeistä aikaa kahden vuoden ajan, sikäli kun kysymyksessä on luotolaitoksiin tai arvopaperimarkkinoihin liittyvät tehtävät. Sama kielto koskee myös hal-

littoneuvoston jäseniä näiden toimikauden aikana.

Laissa kielletään hallintoneuvoston jäseniä sellaisen omaisuuden hankinnasta tai osallistumisesta sellaiseen toimintaan, joka saattaa vaarantaa heidän riippumattomuuttaan ja puolueettomuuttaan tehtävien hoidossa. Laki edellyttää, että hallintoneuvoston jäsenet antavat nimityksen yhteydessä sekä sen jälkeen vuosittain julkisuuteen tiedot toiminnastaan ja varallisuudestaan.

Itävalta

Ylin päätösvalta Itävallan keskuspankissa kuuluu yleisneuvostolle (*Generalrat*). Sen tehtävänä on muun muassa päättää rahapolitiikasta, antaa yleiset raha- ja luottopoliittiset ohjeet, päättää diskonttokorosta sekä muiden luottojärjestelyjen korosta, määrätä vähimmäisvarantojen määrästä ja antaa yksityiskohtaiset määräykset velvoitteen täytäntöönpanosta sekä päättää setelien liikkeeseen laskusta.

Yleisneuvosto koostuu pääjohtajan ja kahden varapääjohtajan lisäksi 11 jäsenestä. Pääjohtaja ja varapääjohtajat ovat keskuspankin palveluksessa, muuta jäsenet hoitavat tehtävänsä luottamustoimena. Presidentti nimittää pääjohtajan viideksi vuodeksi. Muista jäsenistä yhtiökokous valitsee kuusi ja loput viisi jäsentä nimittää hallitus viideksi vuodeksi. Uudelleenvalinnat ovat mahdollisia. Jäsenten on oltava ansioituneita jollain talouselämän alueella tai koulutukseltaan lakimiehiä taikka ekonomisteja. Laki sisältää myös säännökset siitä, ketkä eivät voi olla pankin ylimmän päättävän elimen jäseniä. Tällaisia ovat henkilöt, jotka ovat liittovaltion tai osavaltion palveluksessa, liittovaltion tai osavaltion parlamentissa taikka hallituksessa. Enintään neljä jäsentä saa olla pankkien johtoon kuuluvia henkilöitä. Pääjohtaja ja varajohtajat voidaan erottaa, jos he eivät enää täytä niitä vaatimuksia, joita heidän tehtävänsä edellyttää tai jos henkilö on yli vuoden ollut estyneenä hoitamasta tehtäviään. Yleisneuvoston kokountuu tavallisesti kerran kuukaudessa.

Keskuspankin operatiivisesta johtamisesta vastaa johtokunta, johon kuuluu toimitusjohtaja, varatoimitusjohtaja ja 2–4 muuta johtajaa. Johtokunnalla on yleistoomivalta pankin asioiden hoidossa, sille kuuluvat kaikki muut kuin yleisneuvostolle määrätty tehtävät. Johtokunnan jäsenten toimikausi on viisi

vuotta. Johtokunta kokoontuu kerran viikossa. Keskuspankin pääjohtajalla on oikeus osallistua sen kokouksiin ja hänellä on veto-oikeus päätöksiin. Mikäli pääjohtaja käyttää veto-oikeuttaan, asia siirretään yleisneuvostolle.

Osakeyhtiömuotoisen keskuspankin yhtiökokouksen puheenjohtajana toimii pääjohtaja. Yhtiökokous vahvistaa tilinpäätöksen, päättää voitonjaosta, myöntää vastuuvapauden yleisneuvostolle ja johtokunnalle sekä valitsee kuusi jäsentä yleisneuvostoon ja neljä tilintarkastajaa.

Iso-Britannia

Ison-Britannian keskuspankin hallintoelin on johtokunta (*the Court of Directors*), johon kuuluu pääjohtaja, varapääjohtaja ja 16 muuta jäsentä. Johtokunnan rooli on lähinnä neuvoa-antava. Kuningatar nimittää pääjohtajan ja varapääjohtajan pääministerin esityksestä viideksi vuodeksi ja muut jäsenet neljäksi vuodeksi. Uudelleenvallinnat ovat mahdollisia. Johtokunnan jäsen ei saa olla parlamentin jäsen, ministeri, ministeriön palveluksessa oleva tai muun maan kuin Ison-Britannian kansalainen. Pääjohtaja toimii johtokunnan puheenjohtajana, johtaa pankin operatiivista toimintaa ja hänellä on keskeinen rooli, kun on kysymys neuvojen antamisesta hallitukselle rahapolitiikassa.

Ranska

Ranskassa rahapoliittinen neuvosto (*Le Conseil de la politique monétaire*) tekee rahapoliittiset päätökset. Rahapoliittinen neuvosto koostuu pääjohtajasta, kahdesta varapääjohtajasta sekä kuudesta jäsenestä, jotka hallitus nimittää kansalliskokouksen ja senaatin puhemiesten sekä talous- ja sosiaalineuvoston puheenjohtajan yhteisesti esittämästä ehdokaslistasta. Pääjohtajan ja varapääjohtajien toimikausi on kuusi vuotta ja se voidaan uusia. Muiden jäsenten toimikausi on yhdeksän vuotta. Ehdokkaiden nimiä on listassa kolminkertainen määrä jäsenten määrään verrattuna. Neuvoston kuudesta jäsenestä kaksi vaihdetaan joka kolmas vuosi. Toimikausi ei ole uusittavissa. Rahapoliittinen neuvosto kokoontuu vähintään kerran kuussa.

Neuvoston jäseniä ei voi erottaa muuta kuin kykenemättömyyden tai vakavan virheen perusteella. Pääjohtaja, varapääjohtajat

tai muut rahapoliittisen neuvoston jäsenet eivät saa hoitaa muita julkisia tai yksityisiä, palkallisia tai palkattomia tehtäviä. Kielto ei koske opetustehtäviä eikä tehtäviä kansainvälisissä järjestöissä. Sen sijaan kielto koskee vaaleissa valittavien elimiin osallistumista. Pääjohtajaa ja varapääjohtajaa tämä rajoitus koskee kolmen vuoden ajan toimikauden päättymisen jälkeenkin. Muiden jäsenten kohdalla kielto jatkuu yhden vuoden ajan. Rahapoliittinen neuvosto voi myöntää tästä poikkeuksia. Toimikauden jälkeiset rajoitukset eivät koske vaaleilla valittuja tehtäviä tai hallituksen jäsenyyttä.

Yleisneuvosto (*Le Conseil général*) johtaa muita kuin rahapoliittisia toimintoja. Yleisneuvosto koostuu rahapoliittisesta neuvostosta sekä yhdestä henkilöstön valitsemasta edustajasta. Henkilöstön edustajan toimikautsi on kuusi vuotta.

Pääjohtaja vastaa pankin johtamisesta. Hän toimii rahapoliittisen neuvoston ja yleisneuvoston puheenjohtajana ja valmistelee ja paisee toimeen niiden päätökset. Pääjohtajan apuna toimivat ensimmäinen ja toinen varapääjohtaja. Valtioneuvosto nimittää asetuksella pääjohtajan ja molemmat varapääjohtajat. Heidän toimikautensa kestää kuusi vuotta ja se on uusittavissa yhden kerran. Yläikäraja on 65 vuotta.

Ruotsi

Ruotsin keskuspankin ylin johto koostuu kahdeksasta pankkivaltuutetusta (*fullmäktige*). Valtiopäivät valitsee seitsemän valtuutettua ja valtuutetut valitsevat kahdeksannen valtuutetun, joka samalla on myös keskuspankin pääjohtaja. Valtiopäivien valitsemien valtuutettujen toimikausi on neljä vuotta ja pääjohtajan viisi vuotta. Toimikaudet voidaan uudistaa. Erottamisesta ei ole lakisäänteisiä säännöksiä. Pankkivaltuusto vastaa kaikista tärkeistä päätöksistä, mutta pääjohtaja lukuun ottamatta pankkivaltuutetut eivät osallistu pankin päivittäiseen johtamiseen. Pankkivaltuutetut eivät saa olla maan hallituksen tai minkään luottolaitoksen hallituksen jäseniä. Valtiopäivät voi määrätä pankkia lainsäädäntöteitse, mutta maan hallitus ei voi antaa pankille minkäänlaisia määräyksiä.

Pankilla on täysi vastuu rahapolitiikan muotoilusta ja toteutuksesta. Keskuspankkia koskevassa laissa mainitaan erityisesti käytettävissä olevat rahapolitiikan välineet, mut-

ta niiden käytöstä päättää pankki yksin. Ennen tärkeiden päätösten tekemistä pankin on kuultava valtiovarainministeriä, mutta ministerillä ei ole valtuuksia estää päätöstä veto-oikeudella tai lykätä sitä. Valuuttakurssipoliitiikkaa koskevat samat säännöt kuin rahapolitiikkaakin, toisin sanoen pankilla on valtuus päättää kaikista valuuttakurssipoliittikaan liittyvistä asioista, joihin kuuluvat muun muassa valuuttakurssijärjestelmän ja kiinteissä valuuttakursseissa keskuspariteettikurssin valitseminen.

Saksa

Saksan keskuspankin korkein päättävä elin on keskuspankkineuvosto (*Zentralbankrat*), jonka jäsenet liittopresidentti nimittää hallituksen esityksestä. Keskuspankkineuvostoon kuuluu pääjohtaja, joka toimii puheenjohtajana, varapääjohtaja ja enintään kahdeksan johtokunnan jäsentä sekä yhdeksän osavaltion keskuspankkien pääjohtajat. Keskuspankkineuvosto tekee keskeiset rahapolitiittiset päätökset ja ne panee täytäntöön pankin johtokunta (*Direktorium*). Johtokunta johtaa pankkia ja hallinnoi sen omaisuutta. Johtokunnan muodostavat pääjohtaja, varapääjohtaja ja enintään kahdeksan muuta jäsentä. Heidät nimittää liittopresidentti hallituksen esityksestä. Keskuspankkineuvostolla on oikeus tulla kuulluksi nimittämisasiassa. Johtokunnan jäsenten toimikausi on enintään kahdeksan ja vähintään kaksi vuotta. Johtokunnan jäseniltä edellytetään ammatillista kokemusta.

Osavaltioiden keskuspankkien hallitukset (*Vorstäde*) nimittää liittovaltion presidentti liittopäivien esityksestä. Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja yksi muu jäsen. Osavaltioiden keskuspankit tekevät transaktioita alueellaan olevien julkisyhteisöjen ja pankkien kanssa.

Osavaltion keskuspankissa toimii lisäksi neuvottelukunta (*Beirate*), johon kuuluu enintään kymmenen jäsentä. Jäsenistä puolet edustaa pankkisektoria ja loput jäsenet valitaan kaupan, teollisuuden, maanviljelyn ja työmarkkinaosapuolten piiristä. Osavaltion hallitus nimeää ehdokkaat ja keskuspankin pääjohtaja nimittää heidät. Neuvottelukunnan tehtävänä on keskustella pääjohtajan kanssa rahapolitiittisista kysymyksistä sekä osavaltion keskuspankin johtokunnan kanssa johtokunnan tehtävien hoitoon kuuluvista asioista

alueellaan. Neuvottelukunnalle ei kuulu päätösvaltaa keskuspankin asioissa.

Tanska

Tanskan keskuspankin (*Danmarks Nationalbank*) operatiivisesta johtamisesta vastaa johtokunta, jossa on kolme jäsentä. Hallitus nimittää johtokunnan puheenjohtajan, joka on myös pääjohtaja. Hänen toimikautensa pituudesta ei ole laissa säännöksiä. Kaksi muuta jäsentä valitsee valtuuskunta. Johtokunnan jäsenet eivät saa kuulua kaupallisten yritysten johtoelimiin tai harjoittaa kaupallista toimintaa. Pääjohtajan erottamisperusteita ei ole määritelty laissa. Hallitus voi erottaa pääjohtajan ja valtuuskunta muut jäsenet 2/3 enemmistöllä.

Hallitukseen kuuluu kaksi maan hallituksen nimittämää jäsentä ja viisi valtuuskunnan keskuudestaan valitsemaa jäsentä. Hallituksen jäsenet eivät saa toimia muiden pankkien johtoelimissä.

Norja

Norjan keskuspankin päättävä ja toimeenpaneva elin on hallitus (*Hovedstyret*), johon kuuluu seitsemän maan hallituksen nimittämää jäsentä. Hallituksen puheenjohtajana toimii pääjohtaja. Pääjohtajan ja varapääjohtajan toimikausi on kuusi vuotta ja se voidaan uusita kerran. Muut jäsenet nimitetään neljäksi vuodeksi. Käsiteltäessä hallinnollisia asioita on kokouksessa mukana myös kaksi henkilöstön edustajaa. Suurkäräjien ja maan hallituksen jäsen, valtiosihteeri tai ministeriön palveluksessa oleva ei voi olla keskuspankin hallituksena jäsenenä.

Norjan keskuspankkia valvoo valtuuskunta (*Representantskapet*), johon kuuluu 15 suurkäräjien valitsemaa valtuutettua, joiden toimikausi on neljä vuotta.

Japani

Japanin keskuspankin ylin päättävä elin, hallitus (*Policy Board*) koostuu seitsemästä maan hallituksen nimittämästä jäsenestä. Pankin hallitukseen kuuluu pääjohtaja ja edustajat valtiovarainministeriöstä sekä taloudellisesta suunnittelutoimistosta. Muut neljä edustajaa valitsee maan hallitus neljäksi vuodeksi. Nimittämislle on saatava parlamentin hyväksyntä. Jäsenistä on kaksi pankkisektorilta, yksi maatalouden sekä yksi kau-

pan ja teollisuuden alueelta. Jäsenyys hallituksessa on päätoimista, eikä jäsenillä saa olla muita palkallisia tehtäviä eivätkä he saa osallistua mihinkään poliittisiin vaaleihin. Pankin hallitus on keskuspankin korkein rahapolitiittisista linjoista päättävä elin, kun taas vastuu rahapolitiikan toteuttamisesta on toimivalla johdolla. Keskuspankkilain mukaan hallitus päättää Japanin keskuspankin toimintalinjoista, diskonto- ja muiden korkojen muutoksista, rahapolitiikan välineistä ja luottopolitiikasta.

Johtokuntaan kuuluu pääjohtaja, joka toimii johtokunnan puheenjohtajana, kaksi varapääjohtajaa, kolme johtajaa, kaksi tilintarkastajaa sekä asiantuntijoita. Maan hallitus nimittää pääjohtajan ja varapääjohtajat viiden vuoden toimikaudeksi, muut jäsenet nimittää valtiovarainministeri pääjohtajan esityksestä. Johtajien toimikausi on neljä vuotta, tilintarkastajien kolme vuotta ja asiantuntijoiden kaksi vuotta. Johtokunnan jäsenillä ei saa olla muita tehtäviä, ellei ministeri myönnä heille lupaa niihin.

Yhdysvallat

Yhdysvaltojen keskuspankin johtokunta (*Board of Governors*) koostuu pääjohtajasta, varapääjohtajasta ja viidestä muusta jäsenestä, jotka hoitavat tehtäväänsä päätoimisesti. Presidentti nimittää puheenjohtajana toimivan pääjohtajan ja varapääjohtajan neljäksi vuodeksi. Muut jäsenet nimittää presidentti 14 vuodeksi, jonka jälkeen toimikautta ei voi enää uusia. Nimittäminen edellyttää senaatin hyväksymistä. Johtokunnan tehtävänä on johtaa 12 *Federal Reserve* -järjestelmään kuuluvaa keskuspankkia.

Tärkein rahapolitiikasta päättävä toimielin on *Federal Open Market Committee*. Siihen kuuluvat johtokunnan jäsenten lisäksi viiden osavaltion keskuspankin johtajat. New Yorkin osavaltion keskuspankin edustajalla on pysyvä äänioikeus, muiden osavaltioiden keskuspankkien edustajien jäsenyys vaihtuu vuosittain. Kaikkien osavaltioiden keskuspankkien johtajilla on kuitenkin aina läsnäolo-oikeus kokouksissa, vaikka heillä ei olekaan äänioikeutta.

4.5.8. Keskuspankkien budjetti ja voitonjako

Keskuspankkien tulot muodostuvat pääosin

erityyppisistä avomarkkinaoperaatioista, setelien liikkeeseen laskusta saatavasta *seigniorage*-tulosta sekä talletuksista. Eräissä maissa katsotaan, että setelien liikkeeseen laskuoikeus on hallituksen keskuspankille myöntämä etuoikeus, minkä johdosta osa tällaisesta tulostakin kuuluu hallitukselle.

Keskuspankkilaeissa olevat voitonjakoa koskevat säännökset vaihtelevat merkittävästi. Karkea jako voidaan tehdä niiden keskuspankkien välillä, jotka ovat julkisoikeudellisina laitoksina suoraan valtion omistuksessa ja niiden keskuspankkien välillä, jotka yhtiömuotoisina ovat kokonaan tai osittain yksityisessä omistuksessa.

Niissä maissa, joissa keskuspankki on yhtiömuotoinen, on laissa usein yksityiskohtaiset määräykset voitonjaosta. Keskuspankkilaisissa saatetaan määrätä tietty prosenttiosuus voitosta jaettavaksi ensin osakkeenomistajille. Samoin voiton siirrolle rahastoihin ja rahastojen enimmäismääristä saatetaan laissa antaa tarkat rajat. Rahastoja voidaan yleensä käyttää vain tiettyihin laissa erikseen mainittuihin tarkoituksiin. Niissä keskuspankkilaeissa, joissa ylipäätensä on säännöksiä rahastoista, mainitaan yleensä rahasto, jota voidaan käyttää tappioiden kattamiseen. Sallimalla keskuspankin kartuttaa rahastojaan voidaan välttää se, että keskuspankin toiminnan ollessa tappiollista tappiot jouduttaisiin suoraan kattamaan hallituksen budjettivaroilla. Käytännössä sen jälkeen, kun rahastoihin on siirretty lain sallimat enimmäismäärät, määrätään loppu voitto siirrettäväksi hallitukselle.

Voittoa jaettaessa eri tahoille saavat keskuspankin osakkeenomistajat yleensä osinkonsa ensimmäisenä. Useissa tapauksissa osingon määrän enimmäisraja on määrätty laissa. Osingon määrä on Yhdysvalloissa kuusi prosenttia ja Itävallassa kymmenen prosenttia. Sen lisäksi on maita, joissa osakkeenomistajille voidaan eräiden muiden voitonjakoerien jälkeen maksaa vielä lisäosinkoa, mikäli jotain jaettavaa vielä on jäljellä.

Alankomaiden ja Saksan keskuspankkilaeissa määrätään, miten suuri osuus voitosta on siirrettävä tai voidaan siirtää eri rahastoihin. Rahastojen kartuttaminen tapahtuu lain nojalla eikä edellytä keskuspankin myötävaiikutusta. Rahastosiirtojen jälkeen jäävä voitto kuuluu hallitukselle. Alankomaissa keskuspankin toimintaa valvova neuvosto vahvistaa tuloslaskelman ja taseen. Keskuspankkilain mukaan 20 prosenttia voitosta menee ylei-

seen rahastoon, kunnes rahasto on pankin pääoman suuruisen ja loppu voitosta siirretään valtiolle. Alankomaissa on perustettu lisäksi erillinen rahasto, johon voittovaroja on siirretty käytettäväksi keskuspankin mahdollisten tappioiden kattamiseen. Yhdysvalloissa voitto rahastosiirtojen jälkeen siirretään hallitukselle, mutta keskuspankki päättää itse siirrettävän voiton määrästä.

Isossa-Britanniassa, Norjassa, Ruotsissa ja Belgiassa ei tarkkoja määräyksiä siitä, miten paljon voittovaroja rahastoidaan. Ruotsissa eduskunta vahvistaa keskuspankin tuloslaskelman ja taseen sekä päättää voitonjaosta. Keskuspankkilaissa on todettu vain, että jos vararahaston määrä on alle 500 miljoonaa Ruotsin kruunua, on vähintään kymmenen prosenttia voitosta käytettävä vararahaston kartuttamiseen.

4.5.9. Keskuspankkien toiminnan valvonta ja seurattavuus

Toiminnan valvonta

Keskuspankkiin kohdistuva valvonta ja keskuspankin johdon toimien arviointi on tavallisesti laillisuusvalvontaa sen kontrolloimiseksi, että keskuspankki on menetellyt sen toimintaa säätelevien lakien, asetusten ja muiden määräysten mukaisesti. Valvonta ei kuitenkaan aina rajoitu keskuspankin toiminnan laillisuuden kontrollointiin, vaan valvonta voi olla laaja-alaisempaa keskuspankin toimien tarkoituksenmukaisuuden arviointia.

Konkreettisimmillaan laillisuusvalvonta esiintyy maissa, joissa hallitus voi asettaa edustajansa keskuspankin päätöksentekoihin kokouksiin valvomaan, että keskuspankki toimii sitä koskevien säännösten mukaisesti. Hallituksen edustaja voi tällöin keskeyttää keskuspankin päätöksen täytäntöönpanon, mikäli hän on havainnut päätöksen olevan säännösten vastainen.

Keskuspankin hallintoelinten kokoonpanon mukaan voi keskuspankin valvonta olla uskottu joko pankin ylimmälle päätöksentekelimelle tai kokonaan erilliselle valvontaelimelle. Niissä keskuspankeissa, joissa päätöksenteosta vastaavat kokopäivätoimiset pankin palveluksessa olevat jäsenet, kuuluu pankin toiminnan valvonta tavallisesti erilliselle valvontaelimelle. Mikäli taas pankin ylin toimielin koostuu pääosin pankin ulkopuolisista jäsenistä, voi tällaiselle päätöksen-

tekoelimelle kuulua myös pankin toiminnan valvonta.

Belgian keskuspankin toimintaa valvoo valvontalautakunta (*Collège de censeurs*), johon kuuluu 8–10 yhtiökokouksen kolmeksi vuodeksi valitsemaa jäsentä, joilla on kokemusta rahoitusvalvonnasta. Pankin toiminnan valvonnan lisäksi valvontalautakunta hyväksyy pankin budjetin ja vahvistaa tilinpäätöksen. Lisäksi hallitsijan nimittämällä hallituksen komissaarilla (*Commissaire de gouvernement*) on oikeus osallistua pankin päätöksentekoihin kokouksiin ilman äänioikeutta. Jos komissaari katsoo, että keskuspankin päätös on tehty vastoin lakia, pankin ohjesääntöä tai valtion etua voi hän keskeyttää pankin päätöksen toimeenpanon ja ilmoittaa siitä valtiovarainministerille, jolla on veto-oikeus pankin päätöksiin. Lakiin ja ohjesääntöön on lisätty vuonna 1993 uudet säännökset, joiden mukaan valtiovarainministeri ei kuitenkaan voi käyttää veto-oikeuttaan sellaisissa keskuspankin päätöksissä tai liiketoimissa, jotka liittyvät rahapolitiikkaan, valuuttatoimiin, jotka tapahtuvat valuuttakurssijärjestelyjen mukaisesti, johon Belgian frangi on liitetty, valuuttavarannon hallintaan tai maksujärjestelmien toiminnan edistämiseen.

Alankomaiden keskuspankin toimintaa valvova elin on valvontaneuvosto (*Raad van Commissarissen*), jossa on 12 jäsentä. Jäsenet valitsee maan hallitus neljäksi vuodeksi. Valvontaneuvosto valvoo pankin toimintaa ja hyväksyy pankin tilinpäätöksen. Lisäksi hallitus asettaa keskuspankin toimintaa valvomaan kuninkaallisen pankkikomissaarin (*Koninklijk Commissaris*), jolla on oikeus osallistua yhtiökokoukseen ja valvontaneuvoston kokouksiin ilman äänioikeutta. Komissaari valvoo, että pankki toimii lain ja yhtiöjärjestyksensä mukaisesti ja että tilinpäätös on laadittu määräyksien mukaisesti. Mikäli komissaari huomaa lainvastaisen menettelyn, on hänen ilmoitettava siitä kirjallisesti johtokunnalle. Mikäli neuvotteluissa johtokunnan kanssa ei päästä yksimielisyyteen, menee erimielisyys viime kädessä väli miesten ratkaistavaksi.

Norjan keskuspankin valvonnasta vastaa valtuuskunta (*Representantskapet*), jonka jäsenet valitsee suurkäräjät neljäksi vuodeksi. Valtuuskuntaan kuuluu 14 jäsentä. Valtuuskunta valvoo, että keskuspankki noudattaa lakia, vahvistaa pankin vuosikertomuksen, päättää budjetista ja valitsee tilintarkas-

tajat. Kelpoisuudesta toimia valtuuskunnan jäsenenä on voimassa samat säännökset kuin hallituksen jäsenistä.

Toiminnan seurattavuus

Espanjan keskuspankin on kerran vuodessa esitettävä julkisuudessa rahapoliittiset tavoitteensa ja keinot, joilla se pyrkii tavoitteet saavuttamaan. Myös merkittävät muutokset tavoitteissa tai välineistä on julkistettava. Pankki on velvollinen informoimaan parlamenttia ja hallitusta rahapolitiikan tavoitteista ja toteuttamisesta. Laissa ei kuitenkaan edellytetä säännöllistä raportin antamista. Laissa on nimenomaan todettu, että parlamentti ja sen valiokunnat voivat pyytää keskuspankilta kaiken tarvitsemansa informaation. Pääjohtaja voidaan kutsua kuultavaksi kongressin tai senaatin valiokuntiin tai hallituksen tai sen talousvaliokunnan kokouksiin. Pankin budjetti annetaan parlamentille hyväksyttäväksi, mutta se ei sisälly valtion tulo- ja menoarvioon.

Alankomaiden keskuspankki julkaisee viikkotaseensa ja vuosikertomuksensa sekä tilinpäätöksensä. Alankomaissa keskuspankilla ei ole suoraan raportointivelvollisuutta parlamentille, sillä valtiovarainministeri on vastuussa parlamentille rahapolitiikasta.

Ranskassa keskuspankin pääjohtaja esittää presidentille ja parlamentille vähintään kerran vuodessa raportin keskuspankin toiminnasta, rahapolitiikasta ja sen kehitysnäköymistä. Pääjohtaja voidaan pyytää kuultavaksi parlamentin finanssivaliokuntiin. Pankin tilinpäätös ja tilintarkastajien kertomus toimitetaan näille valiokunnille.

Saksassa keskuspankilla ei ole velvollisuutta raportoida toiminnastaan liittohallitukselle tai parlamentille, mutta käytännössä näin tapahtuu säännönmukaisesti.

Isossa-Britanniassa keskuspankki toimittaa parlamentille vuosikertomuksensa, joka sisältää tilinpäätösasiakirjat ja kertomuksen pankin valvontatehtävästä. Lisäksi pankki julkaisee aika ajoin kertomuksia, joissa se kommentoi talouskehitystä ja pääjohtaja esiintyy usein parlamentin komiteoissa. Kuitenkin pankkia edustaa parlamentissa virallisesti valtiovarainministeri. Tanskassa keskuspankki on velvollinen julkaisemaan vuosittain tilinpäätöksensä ja vuosikertomuksensa.

Yhdysvalloissa keskuspankki on vastuussa toiminnastaan kongressille. Kongressilla on

myös oikeus kuulla keskuspankin pääjohtajaa ja muita johtokunnan jäseniä. Kaksi kertaa vuodessa kongressille toimitetaan kirjallinen raportti rahapolitiikan hoidosta. Raportissa keskuspankki kertoo rahapoliittisista tavoitteistaan ja toimenpiteistä tavoitteisiin pääsemiseksi.

5. Nykytilan arviointi

5.1. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellinen asema

Suomen Pankki on perinteisesti toiminut kansanedustuslaitoksen alaisuudessa. Pankin asema on pysynyt pääpiirteissään samana aina vuodesta 1868 lähtien. Tuolloin Suomen Pankki siirrettiin keisarin ja senaatin alaisuudesta valtiopäivien hoitoon ja vastatavaksi. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellisesta asemasta on säädetty perustuslais-

saa. Hallitusmuodon 73 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana. Suomen Pankin asemaa voidaan muuttaa ainoastaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Suomen Pankki on perinteisesti voinut varsin itsenäisesti määrittää ja toteuttaa maan rahapolitiikkaa. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellisesta asemasta eduskunnan hoidossa on seurannut, että pankki on ollut riippumaton hallituksesta. Hallitusmuodon 73 §:n perusteella myöskään eduskunta ei voi määrätä pankin toiminnasta yksittäistapauksissa, vaan ainoastaan säätämällä asiasta lailla ja eräissä tapauksissa niin sanotussa ainoassa käsittelyssä vahvistettavilla johdosäännöillä. Suomen Pankki on näin ollen toiminnassaan oikeudellisesti itsenäinen myös eduskuntaan nähden.

5.2. Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön vanhentuneisuus

Keskeisin Suomen Pankkia koskeva säädös on laki Suomen Pankista. Laki sisältää perussäännökset muun muassa Suomen Pankin tehtävistä ja toimivaltuuksista, pankin toimielimistä ja niiden keskinäisistä suhteista sekä yleensä pankin toiminnasta ja sen hallinnon järjestämisestä. Laki perustuu vuonna 1925 annettuun Suomen Pankin ohjesääntöön, jonka nimike muutettiin vuonna 1993. Sääntämisajankohta näkyy lain kirjoitustyy-

listä ja rakenteesta. Esimerkiksi Suomen Pankin tehtävät ja toimivaltuudet ovat laissa yleisluontoisesti ja puutteellisesti määritellyjä. Ne eivät täytä nykyisiä vaatimuksia julkista valtaa käyttävän laitoksen tehtävien ja toimivaltuuksien riittävän yksityiskohtaisesta määrittelystä.

Laki Suomen Pankista on vanhentunut myös sisällöltään. Näin on tapahtunut varsinkin viime vuosien aikana, jolloin Suomen Pankin toimintaympäristö on sekä kansallisen että kansainvälisen kehityksen vuoksi olennaisesti muuttunut. Lakiin on tosin vuosien varrella tehty useita yksittäisiä muutoksia, jotka sopivat kuitenkin lakiteknisesti ja kielellisesti varsin huonosti niitä vanhempiin säännöksiin. Yksittäisistä muutoksista huolimatta laki ei enää täytä keskuspankkilainsäädännölle asetettavia vaatimuksia.

Toinen piirre on säädösrakenteen hajanaisuus. Suomen Pankista annetun lain lisäksi Suomen Pankkia koskevia säännöksiä sisältyy useisiin muihin säädöksiin, joiden säädöstaso vaihtelee perustuslaista aina eduskunnan tai pankkivaltuutettujen vahvistamiin johtosääntöihin asti. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellista asemaa koskevan hallitusmuodon 73 §:n 1 momentin lisäksi perustuslakiin sisältyy myös säännöksiä eduskunnan asettamien pankkivaltuutettujen ja Suomen Pankin tilintarkastajien valinnasta ja tehtävistä valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä sekä eduskunnassa Suomen Pankkiin liittyviä asioita käsittelevän talousvaliokunnan tehtävistä valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä.

Tavallisen lain tasolla Suomen Pankkia koskevia säännöksiä on rahalaissa, valuuttalaissa ja valmiuslaissa. Suomen Pankkia koskevia säännöksiä on edelleen valtion vakuusrahastosta annetussa laissa. Lisäksi Suomen Pankin yhteydessä toimivasta rahoitustarkastuksesta on säädetty erikseen rahoitustarkastuslaissa.

Johtosäännöt koostuvat yhtäältä eduskunnan vahvistamista pankkivaltuuston ja tilintarkastajien johtosäännöistä, toisaalta pankkivaltuutettujen vahvistamista Suomen Pankin johtosäännöstä sekä Suomen Pankin eläke-, perhe-eläke- ja palkkaussäännöistä.

Suomen Pankkia koskevalle säädöskonaisuudelle on ominaista monikerroksisuus, hajanaisuus ja vanhentuneisuus. Lisäksi lakia alemmanasteisissa johtosäännöissä on usein määrätty asioista, joista nykyään säädetään vakiintuneesti lain tasolla.

Keskuspankkien toimintaympäristö on

säännöstelyn purkauduttua ja rahamarkkinoiden muututtua maailmanlaajuisiksi viime vuosina merkittävästi muuttunut. Nykyinen lainsäädäntö ei tarjoa riittävän selkeää pohjaa nykyisille toimintamuodoille. Tilannetta ei ole enää mahdollista korjata yksittäisten säännösten tarkistamisella.

5.3. Markkinoiden kehittyminen

Olosuhteet rahoitusmarkkinoilla olivat 1980-luvun alkuun tultaessa muuttuneet sellaisiksi, että säännöstelyn jatkumisesta nähtiin aiheutuvan aiempaa enemmän haittaa. Tähän vaikuttivat erityisesti tekninen kehitys ja rahoituksellinen tuotekehittely. Kansainväliset valuuttaliikkeet tulivat yhä nopeammiksi ja uusilla tehokkailla rahoitusvälineillä voitiin kiertää säännöstelyä. Suomessakin yritysten välille muodostuivat niin sanotut harmaan rahan markkinat, joilla yritykset välittivät rahoitusta keskenään.

Vähentääkseen kiertoilmiöitä ja muita säännöstelyn haittoja Suomen Pankki alkoi asteittain purkaa valuutta- ja korkosäännöstelyä 1980-luvulla. Aluksi vapautettiin valuuttojen termiinimarkkinat. Vuonna 1983 antolainauksen keskikorkosäännöstelyä lievennettiin ja vuonna 1986 siitä luovuttiin kokonaan. Valuutansäännöstelyn osalta merkittävimmät purkutoimenpiteet ajoittuivat vuosiin 1986–1987. Viimeiset valuutansäännöstelyn rippeet poistettiin 1990-luvun alussa.

Kansainväliset rahoitusmarkkinat ja kansainvälisen pankkitoiminnan edellytykset muuttuivat 1980-luvulla nopeasti. Leimaa antavin piirre on ollut rahoitustoiminnan kaupankäyntimäärien voimakas kasvu. Kasvua vauhdittivat 1970- ja 1980-luvuilla syntyneet keskeisten teollisuusmaiden valtavat vaihtotaseiden yli- ja alijäämät.

Säännöstelyn purkamista seurasi poikkeuksellinen raha- ja luottomäärien kasvu, joka kiihdytti kotimaista kysyntää ja inflaatiota sekä loi pohjan makrotaloudellisille epätasapainottumuksille ja pankkikriisille. Talouspolitiikasta ja rahoitusmarkkinoiden valvonasta vastaavat viranomaiset, pankit ja pankkien luottoasiakkaat osoittautuivat valmistautumattomiksi säännöstelystä vapautuneisiin rahoitusmarkkinaolosuhteisiin eivätkä kyenneet riittävästi näkemään tällaisiin markkinoihin liittyviä riskejä ja häiriöalttiutta.

Suomen pankkijärjestelmä ajautui tämän seurauksena 1990-luvun alussa kriisiin, joka

on ollut kansainvälisestäikin vertaillen poikkeuksellisen laaja ja syvä. Kriisin tausta on pohjimmiltaan 1980-luvun jälkipuoliskon tapahtumissa. Valuutta- ja korkosäännöstelyn purkamista seurasi raha- ja luottomäärien kasvu ja varallisuushintojen nousu. Tämä yhdessä muutenkin myönteisen suhdanneympäristön kanssa loi talouteen voimakkaan liikkakysynnän, mikä synnytti vakavia makrotaloudellisia epätasapainoja, etenkin varallisuushintojen liian voimakkaan nousun, vaihtotaseen alijäämän ja velkaantumisen ulkomaille. Merkityksetön ei ole myöskään se seikka, että talouden teollinen pohja oli olennaisesti kaventunut koko 1980-luvun ajan.

Kriisin syntyyn vaikuttivat luotonannon kasvu, talouspolitiikan koordinaation epäonnistuminen ja ulkoiset tekijät. Myös rahoitusjärjestelmä ja erityisesti sen keskeinen osa pankkisektori osoittautui näissä olosuhteissa hyvin epävakaaaksi ja häiriöalttiiksi. Samoin viranomaisvalvonta osoittautui liian muotosidonnaiseksi ja riskeihin liittyvä taloudellinen arviointi sekä johtopäätösten teko jäi riittämättömäksi.

Pankkikriisiä edeltänyttä ajankohtaa arvioitaessa on muistettava, että säännöstelyn purkamista vaadittiin 1980-luvulla laajalti yhteiskunnassa. Pankit ja myös yritykset osoittautuivat kuitenkin täysin valmistautumattomiksi toimimaan uusissa olosuhteissa. Valuutta- ja rahamarkkinatoimintaan sekä luotonantoon liittyvät riskit aliarvioitiin tai niitä ei tunnistettu lainkaan. Rahatalouden ja reaalitalouden välisiä kytkentöjä ei otettu riittävästi huomioon, mikä vaikeutti talouspolitiikan sopeuttamista ajoissa velkaongelmien kärjistymistä lieventäväksi.

Tärkeä rahoitusmarkkinoiden kehityspiirre 1980-luvulla on ollut arvopaperistuminen. Suuret institutionaaliset lainanottajat, kuten valtiot, kunnat tai suuryritykset, eivät turvautu lainanotossaan ensisijaisesti pankkiluotoihin, vaan hakevat rahoituksensa suoraan markkinoilta joukkovelkakirjalainoilla tai lyhytaikaisilla velkasitoumuksilla. Sijoittajina näillä tukkumarkkinoilla toimivat tyypillisesti suuret institutionaaliset rahastot, kuten eläke- ja sijoitusrahastot.

Merkittävää kehitystä on tapahtunut myös markkinoilla käytettävissä rahoitusvälineissä. Rahoitusvälinevalikoiman monipuolistuminen on muun muassa tehnyt vaikeaksi vetää rajaa oman ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen, pitkän ja lyhyen rahoituksen tai

kiinteäkorkoisen ja vaihtuvakorkoisen rahoituksen välillä. Merkittävä osa rahoitusvälinevalikoiman laajentumista on ollut erilaisten johdannaistuotteiden kehittyminen. Samalla kun välinevalikoiman monipuolistuminen on lisännyt mahdollisuuksia suojautua riskeiltä ja hyödyntää esiintyviä arbitraasimahdollisuuksia, se on myös tehnyt mahdolliseksi entistä laajamittaisemman keinottelun valuutamarkkinoilla.

Markkinoiden kehitys säännöstelyn purkaututtua on merkittävästi vähentänyt pankkitalletusten osuutta rahoitusvaateista ja samalla monimutkaistanut rahamäärien käsitteitä ja niiden hallintaa sekä luotonlaajenemisprosessin luonnetta. Viimeaikainen kehitys on johtamassa siihen, että kansainvälisen käytännön mukaisesti rahamarkkinoiden ytimeksi muodostuu kaupankäynti riskittömillä, valtion liikkeeseen laskemilla velkapapereilla pankkien sijoitustodistusten sijasta. Rahamarkkinoilla käydään kauppaa myös monilla muilla rahoitusvälineillä, kuten talletuksilla, takaisinostositoumuksilla, yritystodistuksilla ja korkojohdannaisilla. Rahamarkkinoille on kehittynyt runsaasti rahoitusvaateita, jotka ovat nopeasti ja vähäisin kustannuksin vaihdettavissa käteisrahaan.

Valtion kasvanut lainanottotarve on merkittävästi vaikuttanut joukkovelkakirjamarkkinoiden kehittämiseen. Valtion liikkeeseen laskemille joukkovelkakirjalainoille eli niin sanotuille viitelainoille on luotu päämarkkinatakaajajärjestelmä.

Valuutta- ja pääomamarkkinoiden säännöstelyn purkaminen ja Euroopan yhdentymiskehitys ovat liittäneet kotimaisen pankki- ja vakuutussektorin tiiviisti kansainväliseen kehitykseen. Sääntelyn aikaisilta eriytyneiltä ja kilpailulta suojautuneilta markkinoilta, joilla pankit ja vakuutuslaitokset toimivat tiukan toimialasääntelyn alaisina, on siirrytty kansainvälistyneille, kilpailuille ja osittain ylikapasiteetista kärsiville markkinoille.

Suomalaisten pankkien toimintaympäristön muutos seuraa rahoitusmarkkinoiden eurooppalaista kehitystä. Markkinoille on tyypillistä rahoituspalveluja tarjoavien yritysten kansainvälistyminen ja erilaisten finanssiyhteinliittymien syntyminen. Perinteinen pankkitointa on muuttumassa vaikeasti rajattavaksi, erilaisia rahoituspalveluja tuottavaksi toiminnaksi. Samalla vakuutusyhtiöt kilpailevat talletustyyppisillä tuotteillaan pankkien asiakkaista. Erityisesti sijoitussidonnaiset tuotteet

ovat valtaamassa pankkien perinteisiä markkinoita.

5.4. Toimintaympäristön muutokset Suomen Pankin kannalta

5.4.1. Suomen Pankin toiminnan tavoite ja asema

Vuodelta 1925 oleva laki kuvastaa aikansa olosuhteita ja talouspoliittista ajattelua. Maailman rahajärjestelmää rakennettiin tuolloin uudelleen kultakannalle, johon Suomikin palasi vuonna 1926. Keskuspankin yli kaiken käyväksi velvollisuudeksi nähtiin rahan arvon pitäminen kiinteässä suhteessa kullan arvoon, mistä säädettiin rahalaissa. Varsinaista makrotalouspolitiikan tavoitteenasettantaa ei tuohon aikaan edes tunnettu, joten on luonnollista, että sitä ei näy Suomen Pankkia koskevassa lainsäädännössä. Suomen Pankista annetun lain 1 §:n mukaan pankin tehtävänä on Suomen rahalaitoksen pitäminen vakavalla ja turvallisella kannalla sekä maan rahaliikkeen edistäminen ja helpottaminen.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei enää tarjoa Suomen Pankille yhtä selkeää toimintaohjetta. Nykyisten säädösten on tulkittu tarkoittavan sitä, että Suomen Pankin talouspoliittisena tehtävänä on ensisijaisesti rahan arvon turvaaminen. Nykyisen lain määrittelemä sanamuoto Suomen Pankin tehtäväksi on kuitenkin ollut siinä mielessä merkityksellinen, että se on asettanut Suomen Pankille suhteellisen laajan vastuun rahoitusjärjestelmän vakauden ylläpitämisestä.

Valuuttakurssijärjestelmän, rahoitusmarkkinoiden ja talouspoliittisen ajattelun muutokset näyttäisivät puoltavan sitä, että Suomen Pankin toiminnan talouspoliittinen tavoite määriteltäisiin nykyistä selkeämmin laissa Suomen Pankista. Määrittelystä tulisi ilmetä rahan arvon vakauden merkitys rahapolitiikan pitkän aikavälin toimintaohjeena. Tämän lisäksi keskuspankin osavastuuta muiden talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa ja rahoitusjärjestelmän vakauden tukemisessa tulisi painottaa, mikäli nämä tavoitteet eivät vaaranna edellä mainittua ensisijaista tehtävää.

Suomen osallistuessa *ERM*:ään on otettava huomioon, että vastaavaan tapaan kuin aiemminkin rahalaki on ensisijainen Suomen Pankista annetun lain määrittelemään tavoitteeseen ja vastuuseen nähden. Keskeistä on se, että itse kurssin kiinnittäminen on so-

pusoinnussa rahapolitiikan pitkän aikavälin perustavoitteen eli rahan arvon vakauden kanssa.

Markan liittämisedellä *ERM*:ään lokakuussa 1996 haluttiin varmistaa, että Suomi täyttää kaikki talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen lähentymiskriteerit. Liittymällä *ERM*:ään Suomi tiivistää valuuttapoliittista yhteistyötä Euroopan unionin muiden jäsenmaiden kanssa.

Suomen Pankki täsmensi helmikuussa 1993 rahapolitiikan tavoitteeksi vakiinnuttaa inflaatio noin kahden prosentin tasolle, mikä vastaa keskeisten *ERM*-maiden hintavakauden tavoitetta. Suomen liittyessä *ERM*:ään rahapolitiikan peruslinjaus ei tältä osin muuttunut, joskin liittyminen korostaa valuuttakurssin vakauden merkitystä. Suomen Pankki on velvollinen huolehtimaan siitä, että markan kurssi suhteessa muihin järjestelmässä mukana oleviin valuuttoihin säilyy *ERM*-järjestelmän mukaisissa ± 15 prosentin vaihteluväleissä. Tällainen laaja vaihteluväli on tärkeä spekulatioiden välttämiseksi, mutta käytännössä kahdenvälisen valuuttakurssien vaihtelu tulee olemaan selvästi tätä pienempää.

Suomen Pankin asemaa ja hallintorakennetta koskevat voimassa olevat säädökset vastaavat hyvin ajan vaatimuksia, vaikka ne pohjautuvatkin jo viime vuosisadalla tehtyihin ratkaisuihin. Vuonna 1878 Suomen Pankki siirrettiin valtiopäivien hoitoon ja vastattavaksi. Suomen Pankin ylimmäksi hallintoelimeksi säätyjä edustamaan asetettiin pankkiedusmiehet, nykyiset pankkivaltuutetut.

Suomen Pankin asema eduskunnan pankkina luo hyvän pohjan sen kaltaiselle toiminnalliselle itsenäisyydelle, jota keskuspankilta nykyisen ajattelun ja kansainvälisen käytännön mukaisesti edellytetään. Tarpeita muuttaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ei tältä osin ole.

Keskeisiä keskuspankille nykyään asetettavia vaatimuksia ovat toiminnallinen itsenäisyys rahapolitiikassa, selkeä vastuu sekä riittävän laaja-alainen yhteys muuhun yhteiskuntaan. Pankkivaltuusto eduskunnan asettamana toimielimenä luo Suomen Pankille tiiviin ja kansanvaltaisen kytkennän muuhun yhteiskuntaan.

5.4.2. Rahapolitiikan ohjaus ja välineet

Rahapolitiikan nykyisten toimintaedelly-

tysten kannalta on ollut keskeistä, että valuutta- ja korkosäännöstely niin Suomessa kuin muissakin teollisuusmaissa on purkautunut 1990-luvun alkuun mennessä. Säännöstelystä vapautuneet valuutta- ja rahoitusmarkkinat ovat kuitenkin osoittautuneet huomattavasti alttiimmiksi keinotteluihin, häiriöihin ja ylilyönteihin kuin vielä 1980-luvulla osattiin ennakoita. Tämän vuosikymmenen alkuvuosia ovat leimanneet toistuvat keinotellut valuuttamarkkinoilla sekä reaali talouden muutoksiin nähden suhteettoman voimakkaat hintojen ja korkojen liikkeet rahoitusmarkkinoilla. Tällainen epävakaus on vaikeuttanut kansantalouksien tasapainoista kehitystä.

Rahamarkkinoiden nopea kehittyminen on kokonaan muuttanut keskuspankkipolitiikan käytännön ympäristön. Lyhytaikaisten, alle vuoden pituisten, rahoitusvaateiden markkinat kasvoivat voimakkaasti 1980-luvun puolivälistä lähtien. Kehittyneillä markkinoilla keskuspankki vaikuttaa markkinaoperaatioiden avulla markkinoiden likviditeettiin ja hintamekanismin kautta myös korkoihin. Markkinaoperaatioiden suunnittelun lähtökohtana ovat pelkästään rahapolittiset näkökohdat ja tästä syystä Suomen Pankin toiminta rahamarkkinoilla poikkeaa tavoitteiltaan olennaisesti yksityisten pankkien toiminnasta. Suomen Pankin näkökulmasta tärkeä kotimaisten markkinoiden muutos on se, että valtion velkasitoumukset ovat muotoutumassa rahamarkkinoiden ytimeksi, kun taas aiemmin rahamarkkinat ovat pohjautuneet voimakkaasti pankkien sijoitustoistuksiin.

Rahapolitiikan kannalta tärkeää on joukkovelkakirjamarkkinoiden tehokas toiminta, koska pitkät korot määräytyvät näillä markkinoilla. Joukkovelkakirjamarkkinoiden toiminta ja pitkien korkojen kehitys vaikuttavat enenevässä määrin pääomanliikkeisiin, investointeihin ja julkisen sektorin rahoitukseen.

Likvidit, arvopaperistuneet rahamarkkinat tarjoavat pankkien saamisille ja veloille useita vaihtoehtoja. Tämä johtaa siihen, että pankki voi muutella taseensa sisältöä niin, ettei esimerkiksi pakollinen vähimmäisvarantovaatimus välttämättä vaikuta halutulla tavalla. Esimerkkinä tällaisesta on pankkien joukkovelkakirjalainojen kauppaaminen sijoittajille markkinakorkoisten talletusten sijaan talletuksiin kohdistuvan reservivelvoitteen pienentämiseksi. Sen sijaan rahoitus-

markkinoilla, jotka eivät ole arvopaperistuneet, pankeilla ei ole mahdollisuuksia korvata reservivaatimusten alaisia tase-eriä. Markkinoiden kehitys onkin johtanut reservivelvoitteiden pienentämiseen, ja rahapolitiikan ohjauksen painopiste on siirtynyt markkinaoperaatioihin, joilla vaikutetaan markkinakorkoihin.

Keskuspankin toimintaympäristön näkökulmasta markkinoiden kehityksessä on kaksi keskeistä piirrettä. Ensimmäinen on kansainvälisten raha- ja pääomamarkkinoiden valtaisa koko. Toinen keskeinen kehityspiiri on se, että markkinoiden herkkyyks erilaisille odotusten muutoksille on lisääntynyt olennaisesti. Tätä kuvastavat jo suuret vaihtoluvut sinänsä. Keskuspankkien toimintaympäristön kannalta keskeinen tekijä on pääomanliikkeiden lisääntynyt herkkyyks valuuttakurssiodotuksille, mistä on saatu selkeä esimerkki 1990-luvun alun valuuttakurssikeinotteluissa Euroopassa. Yhdensuuntaisten valuuttakurssiodotusten aiheuttamat välittömät pääomanliikkeet ovat olleet niin suuria, että keskuspankkien käytössä olevat valuuttavarannot ovat osoittautuneet toisinaan riittämättömiksi tilanteiden hallitsemiseksi.

Jos syntyisi paineita markan ulkoista arvoa kohtaan, valuuttakurssin vakautta jouduttaisiin tukemaan mahdollisesti voimakkainkein toimenpitein. Tällaisessa tilanteessa Suomen Pankki joutuisi torjumaan valuuttakurssivaihteluita lähinnä lyhyitä korkoja muuttamalla. Suomen Pankin valuutanostot ja -myynnit voisivat vaimentaa vain tilapäisiä paineita valuuttamarkkinoilla. Poikkeustapauksissa myös muiden ERM-maiden keskuspankit voisivat osallistua valuuttaan kohdistuvien paineiden torjumiseen, jos Suomen talouspolittiset linjaukset ovat vakaan kursikehityksen edellytysten mukaisia.

5.4.3. Rahapolitiikan välitavoitteet

Rahoitusvälineiden kehitys, arvopaperistuminen ja säännöstelyn purku ovat tehneet keskuspankkien välitavoitteenaan käyttämistä rahamääristä epäluotettavia, sillä niiden kysyntä suhteessa korkoihin ja tuloihin on vähemmän vakaata kuin aikaisemmin. Suomen Pankin käyttämien rahakäsitteisiin luettavien talletusten vaihtoehtojen lisääntyminen haittaa rahakäsitteiden tulkittamista, koska syynä muutoksiin voi olla täysin taloudellisesta kehityksestä irrallinen ilmiö. Tästä syystä useimmat keskuspankit ovatkin luopuneet

käyttämästä rahakäsitteitä rahapolitiikan välitavoitteena. Sen sijaan niitä käytetään rahapolitiikan osoittimina eli niitä seuraamalla pyritään saamaan tietoa tulevasta inflaatiokehityksestä. Vastaavina osoittimina käytetään myös monia muita muuttujia, kuten luottomääriä, pitkiä korkoja, korkorakennetta, valuuttakurssiodotuksia ja erilaisia inflaatioodotuksia mittaavia kyselyitä.

Säännöstelyn purkautuminen on merkinnyt sitä, että keskuspankkipolitiikan erilaisten välittömien tavoitteiden, kuten valuuttakurssin, markkinakoron ja valuuttavarannon, riippuvuudet toisistaan ovat kasvaneet. Kiinteän valuuttakurssin järjestelmässä keskuspankin on toiminnassaan keskityttävä kurssin ylläpitämiseen. Kiinteä valuuttakurssi määrittää tällöin keskuspankin välittömät tavoitteet ja interventiotoinnin. Välittömien tavoitteiden valinnassa on kelluvien kurssien oloissa enemmän valinnanvaraa samoin kuin interventiopolitiikassa.

Rahapolitiikan uskottavuus on tärkeä riippumatta siitä, millaisia ratkaisuja osallistumisesta Euroopan integraatiokehitykseen 1990-luvun loppupuoliskolla tehdään. Voidaan erottaa kolme tekijää, jotka voivat vaikuttaa rahapolitiikan uskottavuuteen: erilaiset valuuttakurssijärjestelmät, rahapolitiikan toiminnallinen itsenäisyys ja rahapolitiikan yleinen hyväksyttävyys.

5.4.4. Rahapolitiikan uskottavuus

Valuuttakurssijärjestelmä

1990-luvun alun valuuttakriisien taustalla olivat 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa Suomea ja koko Eurooppaa ravistelleet muutokset. Näistä keskeisimpiä olivat valuutta- ja korkosäännöstelyn purkautuminen, Itä-Euroopan mullistukset ja Saksan yhdistyminen.

Valuutta- ja rahoitussäännöstelyn purkautumiseen liittyi 1980-luvun jälkipuoliskolla luotonannon voimakas kasvu ja varallisuusineen hintojen nousu. Suomen kilpailukyky oli merkittävästi heikentynyt ja ulkomainen velkaantuminen muodostunut suureksi. 1990-luvun alussa idänkaupan romahdus kärjisti taloudessa supistavaa kierrettä.

Vuosina 1990—1991 Euroopan rahataloudellinen yhdentyminen tiivistyi. Euroopan yhteisössä kiinnostus yhteiseen rahaan siirtymisestä vuosituhannen vaihteeseen mennessä

oli elpynyt uudestaan. Iso-Britannia liittyi ERM:ään syksyllä 1990. Samoihin aikoihin Norja kytki rahayksikkönsä arvon ecuun. Ruotsi päätyi vastaavaan ratkaisuun toukokuussa 1991. Kesäkuussa 1991 Suomen rahalakia muutettiin siten, että markan arvo määriteltiin ecun perusteella. Tällä toimenpiteellä Suomen rahapolitiikka sitoutui aiempaa voimakkaammin eurooppalaiseen rahapolitiikkaan.

Ecu-kytkennän taustalla oli yhtäältä poliittinen lähentyminen Euroopan yhteisöihin, toisaalta pyrkimys vahvistaa luottamusta markan kurssin pysyvyyteen. Jälkimmäisessä tavoitteessa ei kuitenkaan onnistuttu. Devalvaatiospekulaatiot alkoivat melko pian uudestaan ja marraskuussa 1991 markka jouduttiin devalvoimaan. Tämäkään ei rauhoittanut tilannetta, kun EMS ajautui kriisiin loppukesällä 1992. Devalvaatiospekulaatioiden kausi loppui vasta, kun markka valuuttavarannon ehdyttyä laskettiin kellumaan syyskuussa 1992.

Siitä lähtien kun Suomi sai oman rahan vuonna 1865, Suomessa on pääasiassa ollut käytössä kiinteän valuuttakurssin järjestelmä. Järjestelmien kesto aika on vaihdellut runsaasti, jopa kymmenistä vuosista (kultakanta) muutamaan kuukauteen (ecu-kytkentä). Ennen syksystä 1992 vallinnutta tilannetta markka on tosiasiallisesti kellunut vain vuosina 1931—1933.

Ajoittain huonoistakin kokemuksista huolimatta Suomessa on pyritty palauttamaan kiinteän kurssin järjestelmä välittömästi tai melko pian sen jälkeen, kun edellinen kytkentä on purkautunut. Tämän pyrkimyksen taustalla on ainakin kaksi tekijää. Suomessa on nähty kiinteän kurssin järjestelmä parhaaksi tavaksi varmistaa taloudellinen lähentyminen ja kanssakäynti ulkomailmaan. Toiseksi on pelätty, että kelluvan valuuttakurssin oloissa rahapolitiikalta puuttuisi selkeä tavoite, jotta inflaatio-odotukset ja valuuttakurssi voisivat vakautua.

Sotien jälkeisenä aikana Suomi on kohdannut suuria vaikeuksia pyrkimyksissään saattaa inflaatio alhaiselle tasolle. Aika ajoin, noin kymmenen vuoden välein, on päädytty suuriin devalvaatioihin, joihin on sisältynyt myös seuraavan devalvaation siemen. Tämä prosessi sai alkunsa sotien jälkeisestä vaikeasta tilanteesta ja siihen on myös vaikuttanut eläminen varsin kattavan valuutta- ja korkosäännöstelyn oloissa aina 1980-luvulle saakka. Merkityksetön tekijä ei ole myös-

kään se, että Suomen talous on ilmeisen suhdanneherkkä ja että kiinteä valuuttakurssi poistaa rahapolitiikan mahdollisuudet suhdanteiden tasaamiseen. Inflaatio on usein lähtenyt liikkeelle korkeasuhdanteessa, kun talouspoliittisin toimin ei ole kyetty hillitsemään kysynnän liiallista kasvua. Muodollisesta valuuttakurssijärjestelmästä riippumatta kotimaan talouden vakaa tila on välttämätön edellytys markan ulkoisen arvon vakaudelle.

Säännöstelyn purkaututtua Suomen rahapolitiikan suurimmaksi ongelmaksi on muodostunut uskottavuuden puute. Vaikka rahapolitiikalle ilmoitetaan selkeä tavoite, kuten kiinteä valuuttakurssi tai inflaatiotavoite, markkinoilla ei aina luoteta siihen. Kiinteän kurssin oloissa tämä on näkynyt siten, että spekulaatioilta valuuttakurssia vastaan ei ole välttytty, vaikka hallitus ja Suomen Pankki ovat ryhtyneet varsin koviinkin toimenpiteisiin kurssin vakauden ylläpitämiseksi. Uskottavuuden puute tekee kiinteän valuuttakurssin politiikan harjoittamisen säännöstelemättömillä markkinoilla hyvin vaikeaksi. Uskottavuusongelma on vakava myös kellunnan oloissa. Vaikka kellunta antoi Suomen Pankille paremmat mahdollisuudet vaikuttaa lyhyisiin markkinakorkoihin, pitkät markkinakorot pysyivät kellunnankin aikana tasolla, joka on korkea Suomen Pankin ilmoittamaan kahden prosentin inflaatiotavoitteen suhteutettuna. Vuoden 1996 keskään mennessä ovat pitkät korot kuitenkin selvästi laskeneet, jolloin ne olivat noin yksi prosenttiyksikköä korkeimpia kuin vastaavat korot Saksassa.

Suomen Pankki ilmoitti vuoden 1993 alussa, mitä vakaa rahan arvo merkitsee keskuspankin näkökulmasta kelluvan valuuttakurssin järjestelmässä. Suomen Pankin tavoitteena oli käyttöön ottamansa uuden inflaatio-osoittimen, niin sanotun pohjainflaation, vakiinnuttaminen pysyvästi kahden prosentin tasolle vuoteen 1995 mennessä. Vuoden 1995 aikana pohjainflaation vuosimuutos kääntyi kuitenkin lievästi negatiiviseksi. Vuoden 1995 inflaatioon merkittävästi vaikuttanut tekijä oli Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi alentuneet elintarvikkeiden hinnat. Elintarvikkeiden hintojen ja tuontihintojen muutokset vaikuttivat pohjainflaatioon enemmän kuin kuluttajahintaindeksiin, koska pohjainflaatiosta on poistettu asunton hintojen, korkojen ja välillisen verotuksen vaikutus. Kuluttajahintaindeksin mukainen inflaatio oli vuonna 1995 yksi prosentti.

Toiminnallinen itsenäisyys rahapolitiikassa

Vapaiden pääomanliikkeiden oloissa, on haettu myös muita keinoja inflaatio-odotusten vakauttamiseksi. 1990-luvulla on erityisesti korostettu keskuspankin itsenäisyyden merkitystä inflaationvastaisen rahapolitiikan uskottavuudelle ja menestymismahdollisuuksille. Tällöin lähtökohta on, että valta säännellä rahan tarjontaa on syytä pitää riittävän etäällä poliittisesta vallasta, jotta edellä mainitut lyhyen aikavälin houkutukset inflatoriseen rahapolitiikkaan poistuisivat. Tältä kannalta itsenäinen keskuspankki on koko yhteiskunnan etu. Se voi parhaiten turvata vakaa rahan arvon ja samalla edistää pitkäjänteisesti vakaa ja suotuisan talouskehityksen edellytyksiä.

Keskuspankin toiminnalliseen itsenäisyyteen liittyy yleensä tarkasti rajattu tavoite, rahan arvon vakauden ylläpitäminen. Pääasiallinen perustelu tälle on se, että näin voidaan hillitä inflaatio-odotuksia ja rakentaa uskottava rahapolitiittinen linja. Kysymys ei ole pelkästään siitä, että inflaatio-odotuksia hillitsemällä toteutetaan rahan arvon vakauden tavoitetta. Toinen, vähintäänkin yhtä tärkeä näkökohta on, että vain uskottavalla keskuspankilla on todellista rahapolitiittista liikumatilaa. Selkeä tavoite ja toiminnallinen itsenäisyys antavat keskuspankille mahdollisuuden osallistua suhdannepolitiikkaan. - Luotettavaksi koettu keskuspankki voi helpommin keventää rahapolitiikkaa vaarantamatta inflaatiotavoitetta, kun taas inflaatiohalukkuudesta epäilty keskuspankki joutuu pitämään tiukkaa linjaa estääkseen inflaation kiihtymisen.

Keskuspankin toiminnallinen itsenäisyys on pitkäjänteinen asia. Itsenäisyyttä rakennetaan vuosikymmeniä. Valuuttakurssikytkennöissä voi tapahtua muutoksia pitkällä aikajänteellä ilman, että kyse olisi devalvaatiosta. Itse asiassa kansainväliset valuuttajärjestelmät ovat olleet vakaita suhteellisen lyhyen ajan, selvästi lyhyemmän ajan kuin mitä on kyse inflaatio-odotusten muodostumisesta. Siksi esimerkiksi ERM:ään kuulumisen ja keskuspankin itsenäisyys eivät ole vaihtoehtoisia ratkaisuja. Itsenäinen keskuspankki voi monenkeskeisessä valuuttakurssijärjestelmäsäkin olla yleisölle pidemmän tähtäimen tae rahapolitiikan luotettavuudesta.

Rahapolitiikan uskottavuuden kannalta on tärkeää, että rahapolitiikkaan liittyvät tehtävät ja vastuusuhteet ovat selkeästi määritel-

tyjä ja erotettavissa. Vastuun kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että pankkivaltuuston ja johtokunnan toiminnalliset vaikutukset rahapolitiikkaan olisivat selkeämmin erottavissa. Lisäksi tilannetta, jossa pankkivaltuusto ottaa osaa rahapolitiittiseen päätöksentekoon, muun muassa määräämällä peruskorosta sekä muista Suomen Pankin soveltamista koroista, ja samanaikaisesti vastaa Suomen Pankin rahapolitiittisen sekä muun toiminnan valvonnasta, ei voida pitää johdonmukaisena tehtäväkokonaisuutena.

Johtokunnan yleistöimivalta ja pankkivaltuuston erityistoimivalta ovat kuitenkin olleet keskeisiä oikeudellisia ratkaisuja, joiden perusteella johtokunnalle on annettu toiminnallista itsenäisyyttä pankin organisaatiossa ylempänä olevaan pankkivaltuustoon nähden.

Rahapolitiikan yleinen hyväksyttävyys

Vakaan rahan tavoitteen toteutumisen kannalta rahapolitiikan linjan ymmärrettävyys ja yleinen hyväksyttävyys ovat tärkeitä tekijöitä. Toteutuva inflaatio perustuu paljolti odotuksiin, joiden pohjalta hintoihin vaikuttavia päätöksiä yhteiskunnan eri sektoreissa tehdään. Näillä odotuksilla on taipumus toteutaa itsensä.

Säännöllinen tietojen antaminen rahapolitiikan tavoitteista, esimerkiksi eduskunnan kuulemismenettelyllä, voisi lisätä rahapolitiikan ymmärrettävyyttä ja yleistä hyväksyttävyyttä. Tällöin välttyään myös keskuspankin eristäytymisen vaaralta ja voidaan mahdollisesti vahvistaa rahapolitiikan uskottavuutta. Tällaisen laajan näkökulman varmistaminen voi myös edistää rahapolitiikan yhteensovittamista talouspolitiikan kokonaisuuteen keskuspankin itsenäisyyttä vaarantamatta. Keskuspankin itsenäinen asema ja menestys perustuvat paljolti siihen, että rahapolitiikan linjalla on yhteiskunnan laaja tuki.

Suomen Pankki on 1990-luvun alusta lähtien selvästi lisännyt rahapolitiikan tavoitteiden julkista tiedottamista. Julkinen inflaatiotavoite selkeytti säännöt, joilla rahapolitiikka mitoitettiin kelluvan valuuttakurssin olosuhteissa.

5.4.5. Rahoitusjärjestelmän vakauden edistäminen

Suomen Pankin ensisijainen tehtävä on rahapolitiikan harjoittaminen. Keskuspankin

muut tavoitteet ja toimenpiteet eivät saa vaarantaa tämän perustehtävän suorittamista.

Suomen Pankin hintavakauden tavoitteella pyritään ehkäisemään inflaatiota sekä deflaatiota. On ilmeistä, että yleinen hintaodotusten vakautuminen inflaatiotavoitteen kautta vakauttaa myös varallisuusesineiden hintojen kehitystä ja sitä kautta edistää rahoitusjärjestelmän vakautta. Esimerkiksi Euroopan alhaisen inflaation vyöhyke (Saksa, Itävalta, Sveitsi, Benelux-maat, Ranska) eivät 1980- ja 1990-lukujen taitteessa kokeneet vastaavaa varallisuusesineiden hintavaihtelua ja pankkikriisiä kuin Iso-Britannia ja Pohjoismaat, joissa korkean inflaation aika jatkui pidempään.

Kysymys rahan arvon vakauden ja rahoitusjärjestelmän vakauden suhteesta liittyy myös siihen, mitä rahan arvon vakaudella täsmällisemmin tarkoitetaan. Numeerisen inflaatiotavoitteen ongelmana on se, että varallisuusesineiden hinnat voivat vaihdella paljon voimakkaammin kuin esimerkiksi kuluttajahinnat ja että varallisuusesineiden hinnoilla on taas suuri merkitys rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Vuosina 1991—1993 varallisuusesineiden hintojen lasku kärjisti pankkikriisiä vakuusarvojen heikkenemisen kautta. Varallisuusesineiden hintoihin liittyvät näkökohdat puoltavat sitä, että rahan arvon vakauden tavoite asetetaan lainsäädäntötasolla yleisesti ja että tavoitteen täsmällisempi määrittäminen jää keskuspankin tehtäväksi.

Rahapolitiikan menestyksellinen hoitaminen edellyttää myös, että maksujärjestelmä ja yleensäkin rahoitusjärjestelmä on luotettava, toisin sanoen että se ei ole altis ajautumaan vakaviin häiriöihin. Tämä on tärkeää jo pelkästään sen vuoksi, että rahapolitiikan tekninen toteuttaminen on vaikeaa epävaakaassa rahoitusjärjestelmässä.

Rahoitusjärjestelmän joutuminen kriisiin 1990-luvun alussa osoitti, että luottolaitosten riskit riippuvat keskeisesti kokonaistaloudellisesta tilanteesta ja erityisesti korkojen ja valuuttakurssien kehityksestä. Toisaalta keskittyneillä markkinoilla yksittäistenkin luottolaitosten vaikeudet voivat vaarantaa koko rahoitusjärjestelmän luottamuksen.

Pankkikriisit ja yleisemminkin rahoitusmarkkinoiden toiminnan häiriytyminen useissa maissa viime vuosina ovat nostaneet rahoitusjärjestelmän vakauden vuosikymmenien jälkeen jälleen tärkeäksi kysymykseksi. Varsin yleinen käsitys on, että julkisen val-

lan on syytä puuttua rahoitusmarkkinoiden toimintaan lainsäädännöllä, valvonnalla ja äärimmäisessä tapauksessa pelastustoimin riittävän vakauden ylläpitämiseksi.

Julkisen vallan on syytä kiinnittää huomiota varsin laajasti rahoitusmarkkinoiden ja luottolaitosten toimintaan erityisesti riskien vähentämisen näkökulmasta. Rahoitusmarkkinoiden häiriöiden estäminen palvelee myös maksujärjestelmän vakautta, jonka romahdus on äärimmäinen seuraus rahoitusmarkkinoiden häiriöistä. Suomessa perinteisesti pieneköiden arvopaperimarkkinoiden suhteellisen merkityksen kasvu, jonka voi olettaa jatkuvan, lisää viranomaisien tarvetta kiinnittää huomiota juuri tämän rahoituskanavan vakauteen.

Varsinkin Pohjoismaiden pankkikriisien perusteella on ilmeistä, että rahoitusmarkkinoiden toiminnan häiriytyminen on läheisesti yhteydessä kokonaistaloudelliseen kehitykseen ja tähän vaikuttavaan talouspolitiikkaan. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että rahoitusmarkkinoiden vakaudesta vastuussa olevilla viranomaisilla on hyvä käsitys kokonaistaloudellisesta kehityksestä, tähän vaikuttavista seikoista ja erityisesti rahoitusjärjestelmän ja makrotalouden välisistä yhteyksistä. Vastaavasti talouspolitiikan päättäjien tulisi ymmärtää ja ottaa huomioon talouspoliittisten päätösten vaikutukset rahoitusmarkkinoihin.

Suomen Pankin osallistuminen pankkikriisin hoitoon oli aikanaan välttämätöntä, koska valtiolla ei pankkikriisin alkaessa ollut kriisin hoitamisen edellyttämää organisaatiota tai välineistöä. Tässä tilanteessa Suomen Pankin haltuun joutui suuri määrä kiinteistöjä ja muuta omaisuutta, joita hallinnoimaan perustettiin omaisuudenhoitoyhtiöitä. Liike- ja sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten omistaminen ei kuulu keskuspankin tehtäviin. Keskuspankin osallistuminen tällaisten tehtävien hoitoon ei ole sopusoinnussa keskuspankin toiminnallisen itsenäisyyden periaatteen eikä myöskään Suomen tekemien Euroopan unionin sopimusten velvoitteiden kanssa.

5.5. Raha- ja finanssipolitiikan yhteensovittaminen

Talouspolitiikan perusasetelma on, että keskuspankki päättää rahapolitiikasta ja hallitus finanssipolitiikasta. Molemmilla voidaan vaikuttaa kotimaiseen kysyntään ja si-

ten muun muassa inflaatioon, talouskasvuun ja työllisyyteen.

Kelluvan valuuttakurssin oloissa rahapolitiikka voidaan käyttää kysynnän säätelyyn ja siten suhdannevaihteluiden tasaamiseen. Käytännössä rahapolitiikan vaikutusmahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset, sillä keskuspankki voi välittömällä toimillaan vaikuttaa vain rahamarkkinoiden lyhyisiin korkoihin. Rahapolitiikan toimenpiteet voidaan kuitenkin toteuttaa välittömästi, kun taas finanssipolitiikan toimenpiteisiin liittyvät huomattavasti pidemmät viiveet. Lisäksi finanssipolitiikan lyhyen aikavälin vaikutusmahdollisuudet ovat olennaisesti rajoittuneet suurten budjettialijäämien ja valtion velkaantumisen myötä. Nämä näkökohdat puoltavat sitä, että rahapolitiikka huomioi muutkin tavoitteet kuin inflaation.

Yleinen näkemys 1990-luvulla on ollut, että rahapolitiikan ensisijaisena tavoitteena on huolehtia rahan arvon vakaudesta, kun taas finanssipolitiikan on pidettävä huolta siitä, että julkinen talous on kestävällä pohjalla. Molempien politiikkalohkojen on kannettava vastuuta suhdannepolitiikasta kuitenkin siten, että sen enempää raha- kuin finanssipolitiikassa ei vaaranneta pitkän aikavälin tavoitteita, jotka ovat rahan arvon vakaus ja julkisen sektorin kestävä rahoitusasema.

Raha- ja finanssipolitiikan koordinoimattomuus voi johtaa kärjistyvään tasapainottomuuteen. Ison budjettialijäämän takia hallitus saattaa esimerkiksi odottaa rahapolitiikan keventämistä, samalla kun inflaatiota pelkäävä keskuspankki odottaa toimia valtion menojen vähentämiseksi. Tuloksena voi olla kireän rahapolitiikan ja löysän finanssipolitiikan yhdistelmä, joka ei ole talouspoliittisesti onnistunut. Paremman tasapainon saavuttaminen edellyttäisi yhteensovittettua muutosta raha- ja finanssipolitiikassa.

Koordinaation onnistumista auttaa myös se, että keskuspankki on toiminnallisesti itsenäinen toteuttaessaan rahapolitiikkaa ja sille on lainsäädännössä asetettu selkeä tavoite. Tällöin eri politiikkalohkojen tavoitteet ja vastuualueet tulevat selkeiksi.

Jos valtion budjettialijäämä on suuri, rahapolitiikan kannalta merkittävää on myös se, millä tavoin valtio budjettialijäämänsä rahottamiseen tarvittavan lainanoton toteuttaa. Valtion lainapolitiikassa keskeistä on lainanoton jakautuminen kotimaahan ja ulkomaille, lainanoton ajoitus sekä lainanoton

vaikutus korkorakenteeseen.

Jos valtio lainaa nettomääräisesti merkittäviä määriä ulkomailta, tämä vahvistaa maksutasetta ja lisää kotimaista likviditeettiä. Suomessa valtio turvautui 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa suuressa määrin ulkomaiseen lainanottoon, kun mahdollisuudet lainata kotimaasta olivat rajalliset. Ulkomainen lainanotto olikin tuolloin välttämättömyyden maksutaseen tasapainon vahvistamiseksi. Tilanne on viime vuosina muuttunut. Suomen riippuvuus ulkomaisesta lainanotosta on vähentynyt vaihtotaseen muodostuttua ylijäämäiseksi. Vuonna 1995 Suomen valtion nettolainanotto oli lähes kokonaan koti-
maista.

Valtion lainanotto, erityisesti sen ollessa suurta, vaikuttaa korkorakenteen muotoutumiseen markkinoilla. Keskuspankki voi välittömällä toimillaan vaikuttaa vain markkinoiden lyhyiden korkojen tasoon, kun taas pidempien jaksojen korot muodostuvat markkinoilla odotusten ja jossain määrin myös eripituisten velkapapereiden kulloisenkin kysynnän ja tarjonnan perusteella. Mikäli valtion lainanotto on runsasta ja valtio siten laskee liikkeeseen paljon obligaatioita, obligaatiokorot pyrkivät nousemaan, jolloin korkorakenne jyrkentyy. Korkorakenteen muotoon saattaa myös vaikuttaa se, minkä pituisiin sijoituksiin valtio kulloinkin lainanottonsa painottaa.

Koordinaatiorpeista huolimatta keskeistä on, että valtion lainapolitiikka ja keskuspankin rahapolitiikka on selkeästi erotettu toisistaan eli niitä ohjaavat omat tavoitteet ja päätöksenteko. Kun valtion lainanotossa noudatetaan selkeitä, ennalta tiedossa olevia periaatteita, mahdolliset häiriövaikutukset rahapolitiikan ohjauksen kannalta muodostuvat vähäisiksi.

Rahapolitiikan toimintaedellytysten kannalta on tärkeää, että valtion budjettialijäämää ei rahoiteta keskuspankista. Jos valtiolla olisi rajaton mahdollisuus kattaa menojaan keskuspankkiluotolla ja se hyödyntäisi sitä, keskuspankki ei enää pystyisi kontrolloimaan rahan määrää taloudessa. Tällaisessa tilanteessa keskuspankki joutuisi sopeuttamaan rahapolitiikan finanssipolitiikkaan ja rahan arvon säilyttäminen kävisi mahdottomaksi.

Lähes kaikissa teollisuusmaissa on 1990-luvulla julkisen sektorin keskuspankkirahoituksesta luovuttu, ja keskuspankit pyrkivät irtaantumaa vanhoistakin julkisen sektorin

luotoista. Yhä useammassa maassa tämä periaate on myös kirjattu keskuspankkeja koskevaan lainsäädäntöön. Voimassa olevassa Suomen Pankista annetussa laissa ei ole nimenomaisesti kieltoa antaa lainaa valtiolle tai muulle julkiselle sektorille. Ainoa poikkeus on valtion vekselirahoitus. Suomen Pankista annetun lain 6 §:n mukaan setelinkatteeksi ei voida lukea valtion vekseleitä, mikä käytännössä estää valtion laajamittaisen vekselirahoituksen. Tällaista osittaista kieltoa voidaan pitää voimassa olevan lainsäädännön puutteena.

5.6. Keskuspankin asema ja yhteiskunnallinen valvonta

Talouspoliittiset näkökohdat näyttäisivät puoltavan ajatusta, että keskuspankilla on laaja riippumattomuus rahapolitiittisten tehtäviensä hoitamisessa. Tavoite tulisi uskottavammaksi, jos keskuspankin toiminnallinen riippumattomuus poliittisesta päätöksenteosta rahan arvon vakauden ylläpitämiseen liittyvissä ratkaisuihin lisääntyy. Toiminnalliseen riippumattomuuteen liittyy kuitenkin aina se, miten vastuu ja valvonta on järjestetty.

Keskuspankki ei voi toimia riippumattomasti muusta yhteiskunnasta myöskään rahapolitiittisissa kysymyksissä. Vaikka päätöksentekovalta rahapolitiikasta on keskuspankilla, yhteyksiä muuhun päätöksentekoon voidaan vahvistaa eri tavoin.

Talouspolitiikan koordinaation ja yhteiskunnallisen vastuun kannalta on hyödyllistä, että varmistetaan keskuspankin ja yhteiskunnan eri tahojen välinen tiedonvaihto ja yhteydenpito. Tähän on erilaisia menetelmiä. Keskuspankki voi julkistaa säännöllisesti rahapolitiikan tavoitteen, näkemyksensä lähitulevaisuudesta sekä selostuksen harjoitetusta rahapolitiikasta. Keskuspankin pääjohtaja voi olla julkisesti kuultavana eduskunnan valiokunnassa. Näin menetellään esimerkiksi Yhdysvalloissa ja tätä on kokeiltu myös Ruotsissa. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa tällaisen kuulemismenettelyn myös Suomessa. Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n 1 momentissa tarkoitettulla valiokunnalla on oikeus saada Suomen Pankilta kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeen valiokunnan tehtävien hoitamiseksi.

Keskuspankin yhteydenpito eri tahoihin on tärkeää, mutta määräytyy pitkälti käytännöstä. Yleisenä käytäntönä on, että keskuspan-

kin johto pitää hallituksen informoituna näkemyksistään ja tärkeimmistä toimistaan. On myös tärkeää, että keskuspankki riittävässä määrin osallistuu julkiseen keskusteluun talouspolitiikan ongelmista ja tavoitteista. Onkin perusteltua kehittää keinoja Suomen Pankin yhteydenpidon lisäämiseksi. Keskuspankin julkinen kuuleminen tarjoaisi näkyvän tilaisuuden tuoda esille keskuspankin toimintalinjaa. Tämä vahvistaisi mahdollisesti myös sen uskottavuutta.

Kuulemismenettely lisäisi rahapolitiikan tavoitteiden seurantaan ja parantaisi keskuspankin harjoittaman politiikan yhteiskunnallista valvontaa. Keskuspankin toiminnan ja tavoitteiden arvioimista ja rahapolitiikan yhteiskunnallista ulottuvuutta voidaan lisätä myös nimittämällä keskuspankin johtokunnan jäsenet määrääjäksi.

Niin ikään pankkivaltuuston kertomuksia Suomen Pankin liikkeestä ja hoidosta talousvaliokunnalle voitaisiin kehittää siten, että ne sisältäisivät eduskuntakeskustelua varten pankkivaltuuston omia näkemyksiä noudatusta rahapolitiikasta. Tämä lisäisi samalla pankkivaltuuston mahdollisuuksia arvioida johtokunnan rahapoliittisia linjauksia. Myös pankkivaltuuston kertomusten käsittelytapaa eduskunnassa voitaisiin kehittää ja lisätä Suomen Pankin edustajien ja muiden talous- ja rahapolitiikan asiantuntijoiden kuulemista valiokunnassa.

Pankkivaltuutetuiksi voitaisiin tarvittaessa valita henkilöitä yhteiskuntaelämän eri aloilta ilman, että näiden olisi oltava kansanedustajia. Tämä olisi yksi tapa laajentaa rahapoliittista keskustelupiiriä. Lisäksi pankkivaltuuston ja eduskunnan talousvaliokunnan keskinäisten tehtävien painotus voisi muodostua entistä johdonmukaisemmaksi. Pankkivaltuuston tehtävät painottuisivat selkeämmin Suomen Pankin yhteiskunnalliseen valvontaan, hallinnon järjestämiseen ja rahapolitiikkaa koskevien kertomusten tuottamiseen, kun taas talousvaliokunta saisi entistä suuremman merkityksen pankkia koskevan kertomuksen käsittelyssä.

5.7. Euroopan unionin vaikutukset

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa tammikuun 1 päivänä 1995 toteutui talous- ja rahaliiton toisessa vaiheessa. Heti liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen Suomen talouden sekä raha- ja talouspolitiikan

seuranta tiivistettiin Euroopan unionin komiteoissa ja komissiossa. Suomi esitti taloutaan koskevan lähentymisohjelman varsinkin jäsenyyden voimaantultua.

Suomen Pankki sekä muiden uusien jäsenmaiden (Itävalta ja Ruotsi) keskuspankit pääsivät automaattisesti mukaan ERI:n toimintaan sen jälkeen, kun jäsenyys tuli voimaan. Suomen Pankille myönnettiin tarkkailijan asema jo heinäkuun alusta 1994 alkaen liittymissopimuksen allekirjoittamisen ja jäsenyyden voimaantulon väliseksi ajaksi.

Suomi sai tarkkailijan aseman myös raha-asiaain komiteassa (*Monetary Committee*) ja pankkikomiteassa (*Banking Advisory Committee*) liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Jäsenyyden unionissa tulua voimaan Suomi sai täysjäsenyyden komiteoissa. Kullakin jäsenvaltiolla on kaksi edustajaa raha-asiankomiteassa, toinen valtiovarainministeriöstä ja toinen keskuspankista. Jäseninä ovat yleensä olleet valtiovarainministeriöiden valtiosihteerit ja keskuspankkien varapääjohtajat. Myös komissio nimittää raha-asiaainkomiteaan kaksi jäsentä.

Raha-asiankomitea kokoontuu vähintään kerran kuukaudessa. Se seuraa jäsenvaltioiden rahapoliittista ja taloudellista tilannetta sekä maksujärjestelmiä. Havainnoistaan komitea raportoi säännöllisesti neuvostolle ja komissiolle. Komitealla on myös valuuttapolitiikkaan liittyviä tehtäviä. Kurssimuutoksista päätetään raha-asiaainkomitean kokouksessa.

Talous- ja rahaliiton toisen vaiheen aikana rahapoliittinen yhteistyö jatkuu pitkälti samoin periaattein kuin aikaisemminkin, mutta yhteistyötä tiivistetään ja seuranta lisätään. Jäsenvaltioiden on ennen mahdolliseen kolmanteen vaiheeseen siirtymistä harjoitettava yhteisen edun mukaista valuuttakurssipoliitiikkaa. Käytännössä rahapoliittista yhteistyötä jatketaan jäsenvaltioiden keskuspankkien vuonna 1979 EMS:stä tekemän sopimuksen puitteissa.

Parhailaan meneillään olevaan talous- ja rahaliiton toiseen vaiheeseen ei liity, keskuspankkirahoituskieltoa lukuun ottamatta, välittömiä lainsäädännön muutostarpeita. Lainuudistuksen tarvetta ja sisältöä on tässä vaiheessa arvioitava nykyisen toimintaympäristön ja kansallisten lähtökohtien mukaisesti.

EKPJ:n perustaminen vaatii ehdotettuun Suomen Pankkia koskevaan lainsäädäntöön muutoksia, jos Suomi osallistuu talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen.

6. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

6.1. Tavoitteet

Valtioelinten toimivaltasuhteiden selkeyden kannalta on tärkeää säätää keskuspankin toiminnan tavoitteet, tehtävät ja toimintavaltuudet aikaisempaa täsmällisemmin laissa. Lainsäädännöstä tulee käydä riittävän selvästi ilmi erikseen sekä keskuspankin tehtävät että tehtävien hoitamiseksi tarvittavat toimivaltuudet.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella on vaikea saada riittävän selkeää kokonaiskäsitystä Suomen Pankin tehtävistä ja toimivaltuuksista. Kansainvälisillä rahamarkkinoilla on entistä tärkeämpää antaa maan keskuspankista ja sen toiminnasta selkeä ja luottamusta herättävä kuva.

Esityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on Suomen Pankin toiminnan tavoitteiden selkiinnyttäminen laissa. Suomen Pankin ensisijainen tavoite tulisi olla vakaan rahan arvon turvaaminen. Samalla Suomen Pankille laissa säädetty selkeä toimintatavoite määrittäisi yhtäältä pankin toiminnallisen riippumattomuuden ulottuvuutta ja toisaalta tarjoaisi lainsäädännöllisen mittapuun pankin toiminnan arvioimiselle sekä tehokkaalle valvonnalle.

Esityksessä olevilla uudistuksilla pyritään myös vahvistamaan Suomen Pankin mahdollisuutta harjoittaa uskottavaa rahapolitiikkaa. Luottamus raha arvon pysyvyyteen luo ajan myötä taloudelliselle toiminnalle vakaat ja myönteiset olosuhteet. Lisäksi uskottavuus lisää rahapolitiikan liikkumavaraa. Rahoitusmarkkinoilla sekä kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtunut kehitys on entistään korostanut rahan arvon vakauden merkitystä tasapainoisen ja kestävä talouden kehityksen edellytyksenä.

Suomen Pankin tulisi lisäksi tukea muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista, jos ne eivät vaaranna keskuspankin ensisijaista tavoitetta. Mitä suurempi on luottamus Suomen rahan arvoon, sitä paremmat edellytykset Suomen Pankilla on harjoittaa muuta talouspolitiikkaa tukevaa rahapolitiikkaa.

Suomen Pankin toimielinten välisen tehtävänjaon ja vastuusuhteiden selkiinnyttäminen vahvistaisi osaltaan rahapolitiikan uskottavuutta. Nykyistä tilannetta, jossa pankkivaltuuston ja johtokunnan vastuusuhteissa on

päällekkäisyyksiä, ei voida pitää tehokkaana toimivallan jakona. Esityksen tavoitteena on korostaa pankkivaltuuston asemaa valvontaelimenä ja keskeisten hallinnollisten päätösten tekijänä. Rahapolitiikasta päättäminen ja sen toteuttaminen keskitettäisiin Suomen Pankin johtokunnalle, jolloin johtokunnan jäsenet olisivat nykyistä selkeämmin vastuussa harjoitetusta rahapolitiikasta.

Johtokunnan jäsenten vastuuta harjoitetusta rahapolitiikasta lisättäisiin muuttamalla johtokunnan jäsenten virkasuhteet määräaikaisiksi. Johtokunnan jäsenten nimitysesityksen tekijänä pankkivaltuusto saisi nykyistä suuremmat mahdollisuudet arvioida johtokunnan rahapolitiittisia linjauksia. Tämä korostaisi pankkivaltuuston valvonnallista asemaa ja samalla yhteiskunnallisen kontrollin mahdollisuuksia.

Esityksen tavoitteena on myös edistää parlamentaarisia vaikutusmahdollisuuksia Suomen Pankin toiminnassa. Voimassa olevat ja esityksessä olevat säännökset tarjoavat mahdollisuuden luoda tehokkaan kuulemismenettelyn, jossa Suomen Pankin pääjohtajaa tai muita johtokunnan jäseniä kuullaan eduskunnan talousvaliokunnassa ajankohtaisista rahapolitiittisista tai muista keskuspankin toimintaan liittyvistä kysymyksistä. Niin ikään pankkivaltuuston kertomuksia talousvaliokunnalle Suomen Pankin toiminnasta ja hoidosta voitaisiin kehittää niin, että ne sisältäisivät eduskuntakeskustelua varten pankkivaltuuston näkemyksiä sovelletusta rahapolitiikasta. Kertomusten käsittelytapaa eduskunnassa voitaisiin myös kehittää ja lisätä Suomen Pankin edustajien ja muiden talous- ja rahapolitiikan asiantuntijoiden kuulemista valiokunnassa.

Esityksen yhtenä tavoitteena on lisäksi tehdä Suomen Pankin asemaa ja toimintaa koskeviin säädöksiin ne tarkistukset, jotka tässä vaiheessa aiheutuvat Euroopan taloudellisesta yhdentymisestä. Suomi on Euroopan unionin jäsenenä velvollinen noudattamaan Euroopan talous- ja rahaliiton toiseen vaiheeseen liittyvää julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kieltoa. Euroopan talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta koskevat keskuspankkilainsäädännön muutostarpeet selviävät vasta sitten, kun mahdolliseen kolmanteen vaiheeseen siirtymiseen liittyvät kysymykset täsmentyvät. Käsiteltävänä olevan lakiuudistuksen tarvetta ja sisältöä on arvioitava nykyisen toimintaympäristön ja kansallisten lähtökohtien mukaisesti.

6.2. Keskeiset ehdotukset

Suomen Pankin perinteinen asema eduskunnan alaisena laitoksena tarjoaa hyvän lähtökohdan Suomen Pankkiin kohdistuvien muutostarpeiden huomioon ottamiselle. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudelliseen asemaan ei ole tarvetta tehdä muutoksia. Esitykseen sisältyy jo käytännössä vakiintunut määritelmä, jonka mukaan Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen Pankin ensisijaisena tavoitteena tulisi olla vakaan rahan arvon turvaaminen. Suomen Pankin toiminta ei kuitenkaan rajoittuisi ainoastaan tähän, vaan sisältäisi myös pyrkimyksen tukea muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi Suomen Pankin tulisi osaltaan edistää rahoitusjärjestelmän vakautta.

Esityksessä ehdotetaan myös, että Suomen Pankki ei saisi rahapolitiikkaan liittyviä tehtäviään hoitaessaan pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä. Muutoin Suomen Pankin olisi oltava tarvittaessa yhteistoiminnassa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten kanssa.

Suomen Pankin tehtävänä olisi esityksen mukaan päättää maan rahapolitiikasta ja toteuttaa sitä. Tehtävänä olisi myös huolehtia valuuttavarannosta ja sen sijoittamisesta sekä muista maan ulkoisen maksuvalmiuden tukemiseksi tarvittavista toimenpiteistä, huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen. Lisäksi Suomen Pankin tehtävänä olisi huolehtia toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta. Suomen Pankin yksinoikeudesta laskea liikkeeseen laillisia maksuvälineitä ja sen muista tehtävistä maan rahaviranomaisena säädetään rahalaissa.

Suomen Pankille ei annettaisi olennaisesti uusia toimivaltuuksia. Suomen Pankilla ei olisi edelleenkaan yleistä määräystenantovaltaa. Siltä osin kuin määräyksenantovalta on Suomen Pankille annettu, sen käyttö perustuisi lakiin ja olisi tarkoin yksilöity.

Suomen Pankki voisi antaa ja ottaa luottoa, ottaa vastaan ja tehdä talletuksia, harjoittaa arvopaperi-, jalometalli- ja valuuttakauppaa sekä hoitaa maksuliikettä ja maksujen selvitystä. Suomen Pankki voisi lisäksi määrätä talletuspankin, muun luottolaitoksen ja ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimivan sivukonttorin pitämään Suomen Pankis-

sa vähimmäisvarantoa, jos Suomen Pankin rahapolitiikkaan liittyvien tehtävien hoito sitä edellyttää. Toimivaltuudet vastaavat pankilla jo nykyisin olevia toimivaltuuksia. Mainittujen keinojen käyttö liittyisi nimenomaisesti pankille asetettujen tehtävien hoitoon.

Suomen Pankki ei saisi antaa luottoa Euroopan yhteisöjen toimielimille tai laitoksille, Euroopan yhteisöihin kuuluvalla valtiolla, sen alueelliselle, paikalliselle tai muulle viranomaiselle taikka julkisyhteisölle. Suomen Pankki ei myöskään saisi merkitä näiden yhteisöjen liikkeeseen laskemia velkasitoumuksia. Merkintä tarkoittaa velkasitoumusten hankkimista ensisijaismarkkinoilta. Esitys koskee luottolaitoksia lukuun ottamatta myös yrityksiä, jossa yllä mainitulla julkisyhteisöllä on määräysvalta.

Suomen Pankin toimielimiä olisivat edelleen pankkivaltuusto ja johtokunta sekä tilintarkastajat. Pankkivaltuustoon kuuluisi edelleen yhdeksän pankkivaltuutettua, jotka eduskunta valitsee valtiopäiväjärjestyksessä säädetyllä tavalla.

Pankkivaltuuston tehtävät jakautuisivat lähinnä kolmeen ryhmään: valvontatehtäviin, keskeisiin hallintotehtäviin ja muihin tehtäviin. Pankkivaltuuston tehtävänä Suomen Pankin toimintaa valvovana toimielimenä olisi muun muassa päättää tilintarkastajien lausunnon perusteella pankin tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta sekä vastuuvapauden myöntämiselle johtokunnalle. Lisäksi pankkivaltuusto antaisi eduskunnalle vuosittain kertomuksen pankin toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista. Pankkivaltuuston tehtävänä olisi pankin hallinnon osalta tehdä johtokunnan jäsenen viran täyttämistä koskevat esitykset ja käyttää työnantajan valtaa johtokunnan jäseniin laissa säädetyllä tavalla. Pankkivaltuuston tehtävänä olisi lisäksi muun muassa päättää muista kuin rahalain 4 §:ssä tarkoitetuista valtioneuvostolle tehtävistä ehdotuksista periaatteellisesti merkityksellisissä asioissa sekä vahvistaa johtokunnan esityksestä johtosääntö.

Suomen Pankin johtokuntaan kuuluisi puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä, jotka tasavallan presidentti nimittää. Johtokunnan puheenjohtaja nimitettäisiin seitsemän vuoden pituiseksi toimikaudeksi ja muut johtokunnan jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi. Johtokunnan jäsenillä olisi oltava tehtävien edellyttämä asiantuntemus.

Johtokunnan tehtävänä olisi huolehtia Suomen Pankille laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja pankin hallinnosta, jos asia ei ole muutoin lailla säädetty pankkivaltuuston tehtäviin kuuluvaksi tai rahoitustarkastuslaista muuta johdu. Pankin toiminta olisi lisäksi järjestettävä tehokkaalla ja taloudellisella tavalla. Johtokunnalla olisi oikeus antaa tarkempia määräyksiä pankin yksiköiden ja pankin palveluksessa olevien tehtävis-
tä ja toimivallasta.

Esityksessä ehdotetaan, että tasavallan presidentti voisi vapauttaa johtokunnan jäsenen tehtävistään ainoastaan, jos johtokunnan jäsen on syyllistynyt virkavirheeseen tai on muutoin menettellyllään osoittautunut sopimattomaksi jatkamaan tehtävässään taikka tullut kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa.

Suomen Pankin toimielimen muodostaisivat nykyiseen tapaan myös tilintarkastajat. Eduskunta valitsisi Suomen Pankin tilinpää-
töstä ja kirjanpitoa sekä hallintoa tarkastamaan viisi tilintarkastajaa ja kullekin heistä yhden varajäsenen siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Vähintään kahden tilintarkastajan samoin kuin heidän varajäsentensäkin olisi oltava Keskuskauppakamarin tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymiä tilintarkastajia. Tilintarkastajat valitsisivat keskuudestaan puheenjohtajan ja ottaisivat sihteerin, jonka tulisi olla Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja. Esitys sisältää myös kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevat säännökset.

Esityksessä lakiin on sisällytetty nimenomainen säännös valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n 1 momentissa tarkoitetun valiokunnan oikeudesta saada Suomen Pankilta kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeen valiokunnan tehtävien hoitamiseksi.

Suomen Pankin vähimmäisvarantovelvollisuutta ja velvollisuuden laiminlyönnistä saadun taloudellisen hyödyn ulosmittausta koskeviin päätöksiin sekä maksutasetilastoa koskevien tietojen antamisen tehostamiseksi asetettua uhkasakkoa koskeviin päätöksiin voitaisiin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakiin sisällytettäisiin myös muutoksenhakumahdollisuus eräistä pankin virkamiehiä koskevista päätöksistä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös rahalakia siten, että Suomen Pankin esityksen tekemisestä valtioneuvostolle markan

ulkoisesta arvosta päättää Suomen Pankin johtokunta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valuuttalakia, rahoitustarkastuslakia ja työtuomioistuimesta annettua lakia.

7. Esityksen vaikutukset

7.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä valtiontaloudellisia tai kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Esityksellä voi kuitenkin olla pitkällä aikavälillä merkittäviä välillisiä taloudellisia vaikutuksia. Vaikutukset taloudelliseen kasvuun, työllisyyteen ja julkisen sektorin rahoitustasapainoon voivat olla huomattavia. Niitä on kuitenkin vaikeata arvioida tarkasti ja erottaa kokonaistaloudellisesta kehityksestä.

Esityksessä olevat uudistukset parantavat osaltaan Suomen Pankin mahdollisuutta harjoittaa uskottavaa rahapolitiikkaa ja siten myös lisäävät rahapolitiikan liikkumavaraa. Uskottavuuden saavuttaminen on kuitenkin pitkäjänteinen asia, jota rakennetaan usein vuosikymmeniäkin. Rahapolitiikan uskottavuuden puuttuessa keskuspankki joutuu harjoittamaan jatkuvasti suhdannetilanteesta riippumatta kireämpää rahapolitiikkaa.

Rahapolitiikan uskottavuus on muodostunut erityisen merkittäväksi sen jälkeen, kun valuutta- ja korkosäännöstely on purettu ja rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet kansainvälisiksi. Varsinkin Suomen kaltaisissa pienissä ja kansainvälisistä pääomamarkkinoista riippuvaisissa kansantalouksissa rahapolitiikan uskottavuuden säilyttäminen on ensiarvoisen tärkeää.

Vapautuneilla markkinoilla odotukset tulevasta inflaatiosta heijastuvat pitkien sijoitusten markkinakorkoihin. Jos inflaatio on pysyvästi muita maita korkeampi, tämä merkitsee väistämättä myös valuuttakurssin asteittaista heikkenemistä pitkällä aikavälillä. Kun sijoittajat tietävät tämän, he vaativat pitkille lainoille korkeamman koron. Samalla maa maksaa jatkuvasti inflaatioon ja valuuttakurssiin liittyvän riskiinsä paitsi nimellisissä myös reaalisissa koroissa.

Talouspolitiikan päämääränä on turvata ja lisätä kansalaisten taloudellista hyvinvointia. Vakaaseen rahan arvoon perustavalla rahapolitiikalla voidaan parhaiten edistää talouden, tuottavuuden ja työllisyyden kasvua ja sitä kautta kansalaisten kulutusmahdollisuuksien kasvua pitkällä aikavälillä. Rahan arvon

vakauden asettaminen keskuspankin ensisijaiseksi tavoitteeksi perustuu siihen, että rahapolitiikalla voidaan muita politiikkalohkoja tehokkaammin vaikuttaa hintojen kehitykseen ja saavuttaa alhainen inflaatio.

7.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole organisaatio- ja henkilöstövaikutuksia.

8. Asian valmistelu

Valtioneuvosto asetti helmikuun 2 päivänä 1993 komitean, jonka tuli valmistella eri valtioelinten nykyiset toimivaltasuhteet huomioon ottaen hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus Suomen Pankista annetun lain ja siihen liittyvän säädösrakenteen uudistamisesta ja tarvittaessa yksinkertaistamisesta. Komitean tuli lisäksi ehdottaa Suomen Pankin asemaa ja toimintaa koskeviin säädöksiin ne tarkistukset, jotka aiheutuvat Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen voimaantulosta ja sen jälkeisestä mahdollisesta vaihteittain tapahtuvasta syvemmästä osallistumisesta Euroopan taloudelliseen yhdentymiseen. Komitean oli työssään otettava

huomioon valtiosääntökomitea 1992:n valtiosäännön tarkistamistyö. Komitean määräaika päättyi elokuun 31 päivänä 1994. Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys pohjautuu kyseiseen Suomen Pankki -komitean mietintöön (Komiteamietintö 1994:12).

Komitean mietinnöstä pyydettiin syksyllä 1994 lausunnot 17 eri viranomaisilta ja järjestöltä. Lausunnon antoivat Eduskunnan Pankkivaltuusto, oikeusministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriön henkilöstöosasto, valtiovarainministeriön kansantalousosasto, rahoitustarkastus, Suomen Pankin johtokunta, Suomen Pankin tilintarkastajat, Helsingin Arvopaperipörssi Osuuskunta, Keskuskauppakamari, Osuuspankkien Keskusliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, Suomen Pankin henkilöstöyhdistys, Suomen Pankkiyhdistys sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto. Esityksessä on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon lausunnoissa esitetyt näkemykset.

Esityksestä pyydettiin huhtikuun 3 päivänä 1996 ERI:lta lausunto perustamissopimuksen 109 f artiklan kohdan 6 ja ERI:n perussäännön 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti. ERI:lta on tämän nojalla saatu lausunto toukokuun 17 päivänä 1996.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki Suomen Pankista

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Asema.* Pykälässä määritellään Suomen Pankin asema. Ensinnäkin säännöksestä käy ilmi, että Suomen Pankki on Suomen valtion keskuspankki. Toiseksi säännökseen sisältyy jo käytännössä vakiintunut määritelmä, jonka mukaan Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos.

Säännös määrittää lisäksi Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellisen aseman viittaamalla hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin. Suomen Pankin aseman perustaa voidaan muuttaa vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti perustuslainsäätä-

misjärjestyksessä.

Suomen Pankki toimisi jatkossakin hallitusmuodon 73 §:n nojalla eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana. Ilmaisella eduskunnan takuulla tarkoitetaan sitä, että eduskunnan vastuulla on viime kädessä huolehtia siitä, että Suomen Pankki pystyy vastaamaan velvoitteistaan tilanteessa, jossa pankin omat tulot ja varat eivät tähän riitä. Eduskunnan hoidossa oleminen taas merkitsee sitä, että Suomen Pankki ei kuulu valtioneuvoston alaiseen hallinto-koneistoon. Säännös ei kuitenkaan tarkoita, että eduskuntakaan voisi oikeudellisesti sitovasti määrätä pankin toiminnasta muutoin kuin lailla ja eräissä tapauksissa niin sanotussa ainoassa käsittelyssä päätettävällä johtosäännöllä. Suomen Pankin vakiintunut val-

tiosääntöoikeudellinen asema tarjoaa näin ollen hyvän perustan Suomen Pankin toiminnalliselle riippumattomuudelle.

Eduskunta asettaa edelleen valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n nojalla Suomen Pankin hallintoa ja liikettä valvomaan yhdeksän pankkivaltuutettua sekä vahvistaa näille johtosäännön. Eduskunta valitsee mainitun pykälän 5 momentin mukaisesti myös viisi tilintarkastajaa toimittamaan Suomen Pankin tilintarkastusta. Lisäksi eduskunnan talousvaliokunta tutkii valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n mukaisesti Suomen Pankin hallintoa ja tilaa sekä pankkivaltuutettujen ja pankin johtokunnan toimintaa.

2 §. *Tavoite.* Pykälässä säädettäisiin Suomen Pankin toiminnan tavoitteista. Suomen Pankille laissa säädetty selkeä toimintatavoite määrittäisi yhtäältä pankin toiminnallisen riippumattomuuden ulottuvuutta ja toisaalta tarjoaisi lainsäädännöllisen mittapuun pankin toiminnan arvioimiselle ja tehokkaammalle valvonnalle. Keskuspankin toiminnalle asetettu tavoite ja keskuspankin asema liittyvät yhteen sikäli, että keskuspankin toiminnallisen riippumattomuuden odotetaan yleisesti edesauttavan tavoitteen saavuttamista ja lisäävän rahapolitiikan uskottavuutta.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen Pankin toiminnan ensisijainen tavoite olisi vakaan rahan arvon turvaaminen. Rahan vakaalla arvolla tarkoitetaan hyödykkeiden hintojen vakautta niin, että rahan ostovoima säilyy. Luottamus rahan arvon pysyvyyteen luo ajan myötä taloudelliselle toiminnalle vakaat ja myönteiset olosuhteet. Kokemus on osoittanut, että alhaisella inflaatiolla parhaiten edistetään talouden, tuottavuuden ja työllisyyden kasvua ja sitä kautta kansalaisten kulutusmahdollisuuksien kohottamista pitkällä aikavälillä. Asettamalla vakaa rahan arvo keskuspankin toiminnan ensisijaiseksi tavoitteeksi voidaan hillitä inflaatio-odotuksia ja niiden haitallisia vaikutuksia maan korkotasoon.

Rahoitusmarkkinoilla sekä kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtunut kehitys on entisestään korostanut rahan arvon vakauden merkitystä tasapainoisen ja kestävän talouden kehityksen edellytyksenä. Kun korot ja valuuttakurssi määräytyvät markkinoilla, on tärkeää, että luottamus Suomen rahan arvoon säilyy kaikissa oloissa. Tämä vahvistaa samalla Suomen rahoitusjärjestelmää kohtaan tunnettua luottamusta.

Voimassa olevan lain 1 §:n mukaan Suo-

men Pankin tehtävänä on Suomen rahalaitoksen pitäminen vakavalla ja turvallisella kannalla sekä maan rahaliikkeen edistäminen ja helpottaminen. Nykyisen lain pohjalta rahan arvon turvaaminen on tulkittu osaksi tätä yleistä tehtävää.

Suomen Pankin toiminnan tavoitteen määrittelyssä on otettu huomioon kansainvälinen kehitys, sillä useissa muissa Euroopan maissa keskuspankin perustavoite on määritelty vastaavalla tavalla. Säännös on sopusoinnussa myös sen tavoitteen kanssa, joka ohjaa kansallisten keskuspankkien toimintaa niiden ollessa mahdollisesti osana EKPJ:ää.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 105 artiklan 1 kohdan mukaan EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. Suomen Pankkia koskevassa laissa tavoite on kuitenkin syytä ilmaista Suomelle perinteisin ja paremmin soveltuvin termein.

Suomen Pankin olisi toiminnassaan otettava huomioon vakaan rahan arvon turvaamisen lisäksi myös muita tavoitteita, joista säädettäisiin 2 momentissa. Säännöksestä käy kuitenkin ilmi vakaan rahan arvon tavoitteen ensisijaisuus suhteessa muihin tavoitteisiin mahdollisessa ristiriitatilanteessa.

Pykälän 2 momentin mukaan Suomen Pankki tukisi muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Näitä tavoitteita ovat erityisesti talouden kasvu sekä kestävä ulkoinen ja sisäinen tasapaino. Mitä suurempi on luottamus Suomen rahan arvoon, sitä paremmat edellytykset Suomen Pankilla on harjoittaa muuta talouspolitiikkaa tukevaa rahapolitiikkaa. Kun rahan arvoon luotetaan, on mahdollista tukea rahapolitiikalla talouden kasvua ja työllisyyttä suhdanneluonteisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan Suomen Pankin olisi edistettävä rahoitusjärjestelmän vakautta. Säännös lähtee siitä, että Suomen Pankki voi maksuvälineiden liikkeeseen laskeutua, rahapolitiikan harjoittajana ja rahoitusmarkkinoiden keskeisenä osatekijänä vaikuttaa järjestelmän luotettavuuteen ja tehokkuuteen keinoilla, joita muilla viranomaisilla ei ole. Luotettavuudella tarkoitetaan rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa sekä yleisön luottamuksen pitämistä yllä rahoitusolojen häiriöttömään kehitykseen, jotka ovat edellytyksiä talouden myönteiselle kehitykselle ja rahapolitiikan menestykselliselle harjoittamiselle. Rahoitusjärjestelmän tehokkuudella tarkoitetaan valuutta-, raha-, arvo-

paperi- ja luottomarkkinoiden sekä niihin liittyvien maksu- ja selvitysjärjestelmien kilpailullista, kustannustehokasta ja kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaista toimintaa.

3 §. *Tehtävät.* Pykälän 1 momentin mukaan Suomen Pankki päättäisi rahapolitiikasta ja toteuttaisi sitä. Rahapolitiikalla tarkoitetaan kaikkien niiden päätösten ja toimenpiteiden kokonaisuutta, joilla Suomen Pankki pyrkii sille 2 §:ssä asetettuihin tavoitteisiin. Rahapolitiikan keskeisiä osia ovat päättämisen peruskorosta, keskuspankkiluottojen korosta ja muista ehdoista sekä markkinaoperaatioista raha- ja valuuttamarkkinoilla. Näihin lukeutuvat myös päätökset luottolaitoksille 7 §:n nojalla asetettavista vähimmäisvarantovelvoitteista.

Valtiosääntöoikeudellisen asemansa perusteella Suomen Pankki on riippumaton tehdessään rahapolitiittisia päätöksiä ja toimenpiteitä. Suomen Pankki ei saa 5 §:n mukaan pyytää tai ottaa vastaan määräyksiä hoitaessaan rahapolitiikkaan liittyviä tehtäviään.

Pykälän 2 momentissa luetellaan muita Suomen Pankille kuuluvia tehtäviä. Suomen Pankki huolehtii 2 momentin 1 kohdan mukaan valuuttavarannosta ja sen sijoittamisesta. Valuuttavarannolla tarkoitetaan julkisen vallan ulkomaisia saamisia ja jalometallivaroja, joita pidetään ensisijaisesti maan kansainvälisen maksuvalmiuden turvaamiseksi. Suomen Pankin hallussa oleva valuuttavaranto sijoitetaan pääosin kansainvälisille rahoitusmarkkinoille tavoitteina varannon arvon turvaaminen, sen käytettävyys rahapolitiikan tukemiseen ja kohtuullisen tuoton saaminen. Varannon sijoituspolitiikan periaatteet seuraavat Suomen Pankille 2 §:ssä asetetuista tavoitteista ja tämän pykälän 1 momentissa määrätystä tehtävästä. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan Suomen Pankki ryhtyisi tarvittaessa myös muihin maan ulkoisen maksuvalmiuden ylläpitämisen turvaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Pankin tehtävistä poikkeusoloissa tai vakavissa taloudellisissa häiriötilanteissa säädetään valmiuslaissa ja valuuttalaissa.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan Suomen Pankin tehtävänä olisi voimassa olevan lain tapaan huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen. Suomen Pankin vastuu on osavastuuta, sillä rahoitusmarkkinoiden toiminnan luotettavuutta ja tehokkuutta pyrkivät edistämään myös muut viranomaiset, kuten rahoitus-

tustarkastus ja lainsäädännön osalta erityisesti valtiovarainministeriö.

Suomen Pankki voi tukea maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän vakautta rahapolitiikalla. Sellainen rahapolitiikka, joka luo luottamusta rahan arvon pysyvyyteen, vakauttaa rahoitusvaateiden hintoja ja luo siten perusedellytykset rahoitusmarkkinoiden vakaalle toiminnalle. Suomen Pankki voi myös tukea tilapäisesti yksittäisten luottolaitosten maksuvalmiutta erityisluotoin, mikäli tällaiset vaikeudet uhkaavat rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa laajemmin.

Suomen Pankki voi myös muilla tavoin vaikuttaa maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuuteen ja tehokkuuteen. Joissakin, lainsäädännössä tarkoin rajatuissa tapauksissa Suomen Pankki voi antaa suoraan määräyksiä rahoitusmarkkinoilla toimiville yhteisöille. Määräyksenanto-oikeus koskee esimerkiksi rahahuollon yhteydessä pankeille ja muille rahalaitoksille annettavia, rahan käsittelyä koskevia määräyksiä.

Määräyksiä tavallisempi vaikuttamistapa ovat sopimukset, sopimusluonteiset ohjeet sekä lausunnot. Suomen Pankilla on mahdollisuus vaikuttaa muiden rahoitusmarkkinakysymyksiä käsittelevien viranomaisten päätöksiin lausuntomenettelyn avulla. Eräissä tapauksissa tämä on tehty erityislainsäädännöllä pakolliseksi.

Myöntäessään luottolaitoksille keskuspankkirahoitukseen liittyviä oikeuksia Suomen Pankki voi liittää niihin tarkoituksenmukaisiksi katsomiaan rahoitusjärjestelmän luotettavuutta ja rahapolitiikan tehokkuutta lisääviä ehtoja. Samoin Suomen Pankki voi markkinaosapuolten kanssa tehdyillä sopimuksilla vaikuttaa talouden kokonaislikviditeetin kannalta keskeisten markkinoiden toimintaperiaatteisiin. Näiden markkinoiden toimivuus on välttämätöntä, sillä niillä esiintyvät häiriöt heijastuvat helposti valuuttakurssiin ja yleiseen korkotasoon.

Suomen Pankin tehtäväksi määriteltäisiin pykälän 2 momentin 2 kohdassa erikseen osallistuminen rahoitusjärjestelmän kehittämistyöhön. Tärkeä kehittämismuoto on rahoitusmarkkinoita koskevan lainsäädännön uudistaminen vastaamaan kulloinkin vallitsevia olosuhteita. Kehittämistehtävä sisältää osallistumisen aktiivisesti markkinoiden toimintatapojen kehittämiseen myös silloin, kun kyse ei ole lainsäädännön valmistelusta.

Maksujärjestelmän osalta Suomen Pankin vastuu on laajempi kuin rahoitusjärjestelmä-

kysymyksissä yleensä. Maksujärjestelmien osalta Suomen Pankin vastuu rajoittuu yhtäältä maksujärjestelmien mahdollisimman häiriöttömän toiminnan varmistamiseen ja toisaalta siihen, että pankin tulee pyrkiä maksu- ja rahoitusjärjestelmien tehokkuuden ja luotettavuuden edistämiseen käyttäessään laissa määriteltyjä toimivaltuuksiaan.

Kansainvälinen järjestelypankki (BIS) ja Euroopan unionin jäsenmaiden keskuspankit ERI:n puitteissa ovat määrittäneet yleisellä tasolla tavoitteet maksujärjestelmien kehittämiselle. Euroopan unionissa on lähdetty siitä, että maksujärjestelmien tehokkuuden ja luotettavuuden edistäminen sekä maksujärjestelmien yleisvalvonta kuuluvat keskuspankkien keskeisiin vastuualueisiin. Perusteluna vastuun antamiselle keskuspankeille on se, että raha- ja valuuttapolitiikan täytännönpanoon liittyvät transaktiot on voitava selvittää maksu- ja selvitysjärjestelmissä, joiden toiminta on nopeata, turvallista ja häiriötöntä. Suomen Pankin valvontavastuu kohdistuu maksujärjestelmään kokonaisuutena eli on yleisvalvontaa. Rahoitustarkastus vastaa maksujärjestelmiin osallistuvien yksittäisten yhteisöjen valvonnasta.

Pykälän 2 momentin 3 kohdassa säädetäisiin Suomen Pankin tilastointitehtävästä. Suomen Pankki huolehtisi Suomen maksutasetilastosta ja toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta. Kysymyksessä on nykyisen käytännön kirjaaminen lakiin.

Suomen Pankki tarvitsee tehtäviensä hoitamiseksi riittävät tilastotiedot rahoitusmarkkinoiden toiminnasta ja ulkomaantoiminnoista. Suomen Pankki joutuu osittain tuottamaan tarvitsemansa tilastot itse, sillä sen tarve ajan tasalla olevaan tietoon on erittäin suuri, ja virallinen rahoitustilastotuotanto on pankin tarpeisiin nähden liian hidasta. Harkintansa mukaan Suomen Pankki julkaisee laatimiaan tilastoja.

Suomen Pankki huolehtii maan virallisen maksutasetilaston laadinnasta ja julkaisemisesta. Maksutase on tilinpitojärjestelmä, jota käytetään kirjattaessa Suomessa asuvien ja ulkomailta asuvien välisiä liiketoimia sekä niiden perusteella syntyviä saamis- ja velkasuhteita tiettyinä ajanjaksona. Vaihtotase kuvaa tavarakaupan, palveluiden kaupan ja tuotannon tekijöiden tuloja ja menoja. Pääoma- ja rahoitustaseesta ilmenevät ulkomaiden saamisten ja velkojen sekä valuuttaverran muutokset. Suomen Pankin tuottama

tilasto liitetään ulkomaantaloutta kuvaavaksi osaksi Tilastokeskuksen ylläpitämään Suomen kansantalouden tilinpitoon. Vastaavat tilastotehtävät ovat yleisesti ottaen muissakin maissa keskuspankin vastuulla. Lisäksi Suomen Pankki laatii ja tarpeen mukaan julkaisee useita muita tilastoja kuten rahoitus- ja pankkitilastoja.

4 §. *Maksuvälineiden liikkeeseen lasku.* Suomen Pankin tehtäviin kuuluu yksinoikeus laillisten maksuvälineiden liikkeeseen laskuun. Laillisia maksuvälineitä ovat setelit ja metallirahat, jotka on laskettu liikkeeseen rahalain mukaisesti. Lainkohdassa viitataan rahalakiin, johon sisältyvät säännökset Suomen Pankin yksinoikeudesta setelinantoon sekä oikeudesta laskea liikkeeseen seteleitä ja metallirahaa sekä muista tehtävistä maan rahaviranomaisena, kuten maan yleisestä rahahuollosta. Suomen Pankin perustehtäviä ovat maksuvälinehuoltotehtävät, joihin kuuluu arvioida laillisten maksuvälineiden, setelien ja metallirahojen tarve, laskea ne liikkeeseen ja ottaa niitä vastaan sekä huolehtia rahojen laadusta, aitoudesta ja saatavuudesta maan eri osissa.

5 §. *Yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa.* Säännöksen 1 momentissa todettaisiin Suomen Pankin olevan tarvittaessa yhteistoiminnassa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten kanssa. Säännös ilmaisee vaikiintuneen periaatteen viranomaisten välisestä yhteistoiminnasta.

Viranomaisten väliseen yhteistoimintaan viitataan myös 2 §:n 2 momentissa, jonka mukaan Suomen Pankki tukee myös muiden talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Talouspolitiikan keskeisten päätöksentekijöiden välinen yhteistoiminta on tarpeen rahaja talouspoliittisten näkemysten vaihtamiseksi. Lisäksi eräästä Suomen Pankille laissa säädetty tehtäväkokonaisuudet, kuten huolehtiminen osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistuminen rahoitusjärjestelmän kehittämiseen, sivuavat osittain myös muiden viranomaisten tehtäväkenttää ja edellyttävät asioiden luonteen johdosta yhteistoimintaa. Eri viranomaisten tehtäväalueissa saattaa käytännössä ilmetä jonkin verran päällekkäisyyksiä, vaikka näkökulma onkin erilainen ja siksi yhteistoiminta näissäkin tilanteissa on tarpeen.

Suomen Pankin institutionaalista ja toiminnallista riippumattomuutta painottaa 2 momentin säännös, jonka mukaan Suomen

Pankki ei saisi rahapolitiikkaan liittyviä tehtäviään hoitaessaan pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä. Säännöksen tarkoituksena on turvata keskuspankin toiminnallista riippumattomuutta sen hoitaessa rahapolitiikkaan liittyviä tehtäviään. Säännöksellä pyritään tukemaan keskuspankin mahdollisuuksia harjoittaa toimintaansa ilman, että ulkopuoliset määräykset pääsevät vaikuttamaan pankin ratkaisuihin. Tietoisuus siitä, että keskuspankilla on kaikissa olosuhteissa mahdollisuus itsenäisiin päätöksiin ja sitä kautta mahdollisuus pysyä sen toiminnalle laissa asetettujen tavoitteiden takana, tukee riippumattomuutta ja samalla keskuspankin uskottavuutta.

Säännös merkitsee myös sitä, ettei johtokunta, joka esityksen mukaan vastaa rahapolitiikasta, hoitaessaan rahapolitiikkaan liittyviä tehtäviä saa pyytää tai ottaa vastaan määräyksiä myöskään muilta pankin toimielimiltä, kuten pankkivaltuutetuilta tai tilintarkastajilta. Myöskään yksittäinen johtokunnan jäsen ei saa pyytää tai ottaa vastaan lainkohdassa tarkoitettuja määräyksiä.

6 §. *Toimivaltuudet.* Toimivaltasäännös pyrkii kattavasti ja kootusti määrittelemään, millaisiin toimenpiteisiin Suomen Pankki voi ryhtyä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi. Säännös toteuttaa hallinnon lainalaisuuden periaatetta, jonka mukaan säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisten keinojen ja valtuuksien tulee käydä riittävän selvästi ilmi laista. Toimintaympäristön jatkuvien muutosten vuoksi keskuspankin toimivaltuussäännöksiä ei kuitenkaan ole syytä laatia kovin yksityiskohtaiseen muotoon. Tarkoitus on, että keskuspankki voi toiminnassaan käyttää hyväksi uusia rahoitusvälineitä ja sopeuttaa toimintatapansa säännösten estämättä vaihtuviin markkinaolosuhteisiin.

Säännöksessä mainittujen toimivaltuuksien käyttö on kytketty Suomen Pankin lakisääteisten tehtävien hoitoon, mikä rajaa toimivaltuuksien käyttömahdollisuutta. Eräistä Suomen Pankin käytössä olevista yksittäisistä toimivaltuuksista säädetäisiin selkeyden vuoksi erikseen, kuten 37 §:n mukaisesta tietojen saanti- ja anto-oikeudesta sekä 39 §:n mukaisesta tietojensaantioikeudesta makusasetilastointia varten.

Säännöksessä Suomen Pankille ei annettaisi olennaisesti uusia toimivaltuuksia. Suomen Pankilla ei olisi edelleenkaan yleistä määräystenantovaltaa. Siltä osin kuin mää-

räyksenantovalta on Suomen Pankille annettu, sen käyttö perustuu lakiin ja on yksilöityä, kuten 7 §:n vähimmäisvarantosäännös ja rahalain 13 §:ään perustuva oikeus antaa rahan käsittelyä koskevia määräyksiä ja ohjeita. Taustalla on eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintunut ratkaisukäytäntö (PeVL 4/1957 vp, 1/1984 vp, 11/1993 vp sekä PeVL 12/1996 vp), jonka mukaan Suomen Pankki jää niiden hallintoviranomaisten ulkopuolelle, joille voidaan hallitusmuodon periaatteiden mukaan luovuttaa aineellista lainsäädäntövaltaa. Tähän liittyvästi valiokunta on katsonut, että Suomen Pankille annettava norminantovalta edellyttäisi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Suomen Pankilla on kuitenkin mahdollisuus antaa luonteeltaan teknisiä ja vähämerkityksellisiä määräyksiä, jos niiden antaminen perustuu lakiin.

Toimivaltasäännöksen selkeyttämiseksi yksittäiset toimivaltuudet on lueteltu kohdittain. Toimivaltuuksien määrittelyssä on myös pyritty mahdollisuuksien mukaan käyttämään käsitteitä, joita muualla uudessa lainsäädännössä on käytetty vastaavankaltaisista asioista säädettyäessä.

Pykälän 1 momentin 1—4 kohdan mukaan Suomen Pankki voisi antaa ja ottaa luottoa, ottaa vastaan ja tehdä talletuksia, harjoittaa arvopaperi-, jalometalli- ja valuuttakauppaa sekä hoitaa maksuliikettä ja maksujen selvitystä. Toimivaltuudet vastaavat pankilla jo voimassa olevan lain mukaan olevia toimivaltuuksia. Voimassa olevaan lakiin verrattuna on kuitenkin olennaista, että mainittujen keinojen käyttö olisi kytketty nimenomaisesti pankille asetettujen tehtävien hoitoon.

Säännöksen 1 momentin 5 kohdan mukaan Suomen Pankki voisi harjoittaa muutakin kuin 1 momentin 1—4 kohdassa mainittua arvopaperi-, raha- tai valuuttamarkkinatoimintaa. Säännös on tarpeen sen vuoksi, että rahapolitiikan toteuttamiskeinot uudistuvat jatkuvasti eikä yksittäisiä keinoja ole tästä syystä mahdollista ennakoida ja yksilöidä etukäteen. Yhdessä 1 momentin 1 kohdan kanssa 5 kohta sallii esimerkiksi johdannais-sopimusten käytön. On kuitenkin huomattava, että myös 5 kohdan mukaisten toimien käyttö rajautuu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Säännöksen 2 momentin mukaan Suomen Pankki määräisi peruskoron ja muut Suomen Pankin soveltamat korot. Lisäksi pankki voi-

si tarvittaessa määritellä ja julkaista muitakin viitekorkoina käytettäviä korkoja. Pykälässä mainitaan erikseen peruskorko, koska se on aiemmin ollut yleisesti käytetty korko ja siihen viitataan vieläkin useissa säännöksissä, vaikka peruskoron merkitys nykyään onkin vähenemässä. Mikäli tulevaisuudessa peruskorosta halutaan luopua, edellyttää se muutosia asianomaisiin säännöksiin.

Säännöksen 3 momentissa Suomen Pankille annettaisiin oikeus osakkeiden, osuuksien ja kiinteistöjen omistamiseen. Omistus olisi kuitenkin mahdollista yksinomaan siinä määrin, kuin se on pankin tehtävien hoitamiseksi tai toiminnan järjestämiseksi perusteltu. Näin ollen myös tämän toimivaltuuden käytömahdollisuus rajautuisi toiminnan järjestämisen lisäksi pelkästään tehtävien hoitamiseen.

7 §. *Vähimmäisvaranto.* Pykälän mukaan Suomen Pankki voisi määrätä talletuspankin, muun luottolaitoksen ja ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimivan sivukonttorin pitämään Suomen Pankissa vähimmäisvarantoa, jos Suomen Pankin rahapolitiikkaan liittyvien tehtävien hoito sitä edellyttää. Varannon pitämiseen velvollisista käytetään yhteistä nimitystä *varantovelvollinen*. Vähimmäisvarannon suuruus voisi olla enintään viisi prosenttia varantovelvollisella olevan vieraan pääoman määrästä. Säännös vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 1 a §:ää, joka lisättiin lakiin erillisellä lailla (583/93) vuonna 1993. Tällä hetkellä vähimmäisvarantovaatimus on asetettu talletuspankeille ja ulkomaisten luottolaitosten Suomessa toimiville sivukonttoreille.

Useimmissa markkinatalousmaissa keskuspankeilla on perinteisesti ollut käytössään rahapolitiikan ohjausvälineenä reservi- tai vähimmäisvarantojärjestelmä. Reservivoitteen perusteella luottolaitosten on pidettävä tietty määrä varojaan niin sanottuina pakollisina reserveinä eri tavoin, useimmiten talletuksina keskuspankissa. Lähes kaikkien OECD-maiden keskuspankeille on nimenomaisesti lainsäädännössä annettu oikeus reservitalletusten keräämiseen.

Reservi- tai varantovaatimuksen tehtävä on toimia rahapolitiikan välineenä. Keskuspankkiin tehtyjen varantotalletusten johdosta supistuu pankkijärjestelmässä vapaasti käytettävissä olevan keskuspankkirahan määrä. Talletusvelvoite sellaisenaan vakauttaa automaattisesti luotto- ja rahamäärien muutosta. Vakauttaminen tapahtuu siten, että aina kun

luottolaitoksen antama luotto palautuu talletuksina pankkijärjestelmään, kerätään osa näiden talletusten määrästä reserveiksi keskuspankkiin. Menettely vaimentaa muutoin tapahtuvaa luotonlaajennusta. Kun lisäksi varantotalletuksille joko ei makseta korkoa lainkaan tai maksettu korko on markkinakorkoa huomattavasti alempi, kasvaa reservien pidon kustannus pankeille korkotason noustessa. Näin ollen vähimmäisvarantovaatimus lisää automaattisesti rahapolitiikan tehokkuutta, vaikka velvoiteprosentti pysyisi ennallaan. Täyttämällä varantovelvoite keskiarvon pohjalta voidaan lisäksi vaimentaa lyhyimpien markkinakorkojen vaihtelua ja pienentää keskuspankin interventiotarvetta sekä helpottaa pankkien välisten maksujen suorittamista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Suomen Pankin oikeudesta periä varantovaatimuksen täyttämättä jättäneeltä varantovelvolliselta laiminlyönnistä saatu taloudellinen hyöty enintään puolitoista kertaisena. Voimassa olevan lain 1 a §:n 3 momentin mukaan puuttuvasta varannon määrästä edellytetään maksettavaksi viivästyskorkoa, jonka nimelliskorko on määriteltävä laissa. Viivästyskorkon nimelliskorkoihin perustuva määrittely estää säännöksen tarkoituksen toteuttamisen.

Taloudellisella hyödyllä tarkoitetaan pääsääntöisesti sitä korkokustannusta, joka varantovelvolliselle olisi aiheutunut, jos puuttuva varanto olisi hankittu normaalisti Suomen Pankin keskuspankkiluotosta kulloinkin voimassa olevien ehtojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on muodostaa ennakkolta tehoste velvoitteen täyttämiseksi. Säännös mahdollistaa taloudellisen hyödyn perimisen enintään puolitoistakertaisena. Mahdollisuus päätyä harkinnan perusteella lievempään seuraamukseen on tarpeen, koska velvoitteen täyttämättä jättäminen voi johtua esimerkiksi tahattomasta virheestä varantopohjan laskennassa. Toisaalta ankara seuraamus on tarpeen, mikäli varantovelvollinen ei noudata varantopohjan laskennassa riittävää huolellisuutta tai jättää muuten velvoitteen täyttämättä saadakseen taloudellista hyötyä itselleen.

Pykälän 5 momentin mukaan 4 momentissa tarkoitettu taloudellinen hyöty saataisiin ulosmitata ilman tuomiota siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/61) säädetään.

8 §. *Julkisen rahoituksen kielto.* Pykälän

mukaan Suomen Pankki ei saisi antaa luottoa Euroopan unionin toimielimelle tai laitokselle, Euroopan unionin jäsenvaltiolle, sen alueelliselle, paikalliselle tai muulle viranomaiselle taikka muulle julkisyhteisölle eikä yritykselle, joissa niillä on määräysvalta. Suomen Pankki ei myöskään saisi merkitä näiden yhteisöjen liikkeeseen laskemia velkasitoumuksia. Merkintä tarkoittaa velkasitoumusten hankkimista ensisijaismarkkinoilta. Säännös ei kuitenkaan estä keskuspankkia käyttämästä valtion liikkeeseen laskemia velkasitoumuksia markkinaoperaatioissaan, mikäli pankki hankkii velkasitoumukset jälkimarkkinoilta.

Kieltoa ei ole ulotettu koskemaan julkisessa omistuksessa olevia luottolaitoksia, jotta näitä voidaan keskuspankkirahoituksessa kohdella samalla tavalla kuin yksityisessä omistuksessa olevia luottolaitoksia.

Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa rahapolitiikan toimintaedellytyksiä. Jos valtio voisi kattaa menojaan keskuspankista saatavalla rahoituksella ja hyödyntäisi tätä mahdollisuutta, keskuspankki ei kykenisi enää säätelemään rahan määrää taloudessa. Tällöin rahan arvon säilyttäminen voisi vaarantua.

Voimassa olevassa lainsäädännössä Suomen Pankkia ei nimenomaisesti kielletä antamasta luottoa valtiolle tai muulle julkiselle sektorille. Poikkeuksen tekee valtion vekselirahoitus.

Voimassa olevan lain 6 §:n mukaan setelin katteeksi ei voida lukea valtion vekseleitä, mikä käytännössä estää laajamittaisen vekselirahoituksen. Toisin kuin monen muun valtion ja keskuspankin välillä, ovat Suomen Pankin ja valtion väliset luottojärjestelyt olleet tosiasiaissa hyvin harvinaisia, joten uusi säännös ei aiheuta muutoksia noudatettuun käytäntöön.

Julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kielto sisältyy Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 104 artiklaan. Kielto tuli voimaan Euroopan talous- ja rahaliiton toisen vaiheen alkaessa eli 1 päivänä tammi-kuuta 1994. 104 artiklassa kielletään tilinlytys-oikeudet ja muut sellaiset luottojärjestelyt Euroopan keskuspankissa tai kansallisissa keskuspankeissa yhteisön toimielinten, jäsenvaltioiden keskushallintojen, alueellisten, paikallisten tai muiden viranomaisten, muiden julkisoikeudellisten laitosten taikka julkisten yritysten hyväksi. Keskuspankit eivät voi myöskään hankkia velkasitoumuksia

suoraan edellä mainituilta tahoilta. Artiklan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät julkisessa omistuksessa olevat luottolaitokset.

Lisäksi neuvosto on antanut asetuksen (N:o 3603/93) 104 artiklaan sisältyvien määräysten täsmentämisestä. Asetuksen mukaan kielletyksi rahoitukseksi ei katsota muun muassa päivänsisäisiä luottoja, talous- ja rahaliiton toisen vaiheen aikana toisen jäsenvaltion julkisen sektorin liikkeeseen laskevien velkasitoumusten hankintaa valuuttavarannon sijoittamiseksi eikä Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) jäsenyydestä aiheutuvien maksuvelvoitteiden suorittamista valtion puolesta.

Julkisyhteisön määritelmän ulkopuolelle on kuitenkin jätetty kansalliset keskuspankit, millä mahdollistetaan keskuspankkien väliset lainajärjestelyt. Kansallisten keskuspankkien välillä on oltava olemassa mahdollisuus lainajärjestelyihin, jotta keskuspankit voivat esimerkiksi järjestää tukirahoitusta toisille keskuspankeille valuuttainterventioiden tekemiseksi, kun pyritään vakauttamaan valuuttaturssikehitystä.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimus ja neuvoston asetus velvoittavat jäsenvaltioita sellaisenaan. 104 artikla ei nimenomaisesti edellytä, että siinä tarkoitettujen rahoituksen olisi oltava kielletty kansallisessa lainsäädännössä. Riittävää on, että sitä ei ole nimenomaisesti sallittu. Oikeustilan selvytyden vuoksi on perusteltua sisällyttää julkisen sektorin rahoittamista koskeva kielto lakiin.

9 §. *Vakuudet.* Säännöksen mukaan Suomen Pankilla olisi luotonannossaan oltava riittävät vakuudet. Vakuuksien käytöllä halutaan ehkäistä sitä, ettei mahdollisuus keskuspankista saatavaan rahoitukseen kannusta pankkeja käyttämään tätä oikeutta väärin lyhytaikaisen keinottelun rahoittamiseen tai lisää pankkien valmiutta myöntää kovin riskipitoisia luottoja. Lisäksi vakuusvaatimuksella turvataan Suomen Pankkia saamiin liittyvältä luottoriskiltä, jotta keskuspankin rahoitukselliset toimintaedellytykset säilyisivät mahdollisimman hyvinä.

Nykyisessä keskuspankkirahoitusjärjestelmässä vakuusvaatimus koskee sekä maksuvalmiusluottoa, päivänsisäisiä luottolimiittejä että rahamarkkinaoperaatioita, joihin kuitenkin voidaan soveltaa erityyppisiä vakuusjärjestelyjä. Vakuuksien vaatiminen on myös sopusoinnussa niiden Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa omaksuttujen periaatteiden kanssa, jotka edellyttävät, että kansalliset

keskuspankit vaativat luotoilleen riittävät vakuudet.

Keskuspankin käytännön toimintaedellytysten ja maksuliikenteen sujuvuuden takaa-miseksi on tärkeää, että vakuusvaatimusta ei lain tasolla aseteta liian joustamattomaksi. Lähtökohtaisesti luotonannolla olisi kuitenkin oltava riittävät vakuudet. Valuutta-, raha- ja obligaatiomarkkinakaupankäynnin maksuliikenteeseen liittyen luottolaitoksille saattaa syntyä keskuspankin sekkitilijärjestelmässä erittäin suuria päivänsisäisen luoton tarpeita. Näiden osalta saatetaan joutua tilanteisiin, joissa on tarvetta soveltaa joustavuutta. Sen sijaan maksuvalmiusluottojen ja markkinaoperaatioiden osalta on syytä pyrkiä täysimääräiseen vakuudellisuuteen.

Maan keskuspankkina Suomen Pankilla on velvoite huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta. Turvataksaan maksuliikenteen ja rahoitusjärjestelmän häiriöttömän toiminnan Suomen Pankki voi joissakin oloissa joutua myöntämään tilapäisiin maksuvalmiusvaikeuksiin ajautuneelle luottolaitokselle vakuudetonta luottoa. Lainkohdan mukaan Suomen Pankki voisi tilapäisesti olla vaatimatta myöntämilleen luotoille vakuuksia, jos se on erityisen painavasta syystä perusteltua. Vakuudettoman luoton myöntämisen tulee perustua erilliseen päätökseen. Luoton myöntämisen ehtona on, että maksuvalmiusvaikeuksissa oleva luottolaitos ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin maksuvalmiusasemansa korjaamiseksi normaalkiksi.

10 §. *Peruspääoma.* Pykälän mukaan Suomen Pankin peruspääoma muodostuisi kantarahastosta ja vararahastosta. Nimitykset ovat samat kuin voimassa olevassa laissa.

Rahastojen suuruudesta ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista säätää enää laissa. Tietyn markkamäärän vahvistaminen esimerkiksi kantarahaston suuruudeksi on osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi, koska se edellyttää ajoittaisia lainmuutoksia.

Kun Suomen Pankki hallitusmuodon mukaan toimii eduskunnan takuulla, pankin vakavaraisuus on aina turvattu siten, että se kykenee vastaamaan sitoumuksistaan ja velvoitteistaan.

Jotta Suomen Pankki pystyisi kasvavassa taloudessa vaikuttamaan rahamarkkinakehitykseen taseeseensa nojautuen, pankin taseen peruspääoman täytyy olla riittävän suuri ja sitä olisi myös voitava kartuttaa. Tämä tarve korostuu, kun perinteisten maksuvälineiden,

setelistön ja metallirahan, korvautuminen elektroniikkaan perustuvilla maksutavoilla on osaltaan kaventamassa pankin taseen suuruuteen perustuvia talouspoliittisia vaikutusmahdollisuuksia.

Keskuspankille asetettavan oman pääoman vaatimuksen tulee olla sellainen, että se ylittää niiden riskien määrän, jotka syntyvät keskuspankkitoiminnasta, toisin sanoen keskuspankin rahapolitiikka- ja rahoitusmarkkinatehtävistä. Tämä tavoitetaso on selvästi normaalille pankkitoiminnalle asetettavaa vakavaraisuusvaatimusta korkeampi. Pelkäämään keskuspankin rahapolitiittiset toimintaedellytykset vaativat riittävän vahvaa tasakennettä ja tulonmuodostusta. Ylläpitäessään maan ulkoisen maksuvalmiuden sekä rahapolitiikan luotettavuuden kannalta riittävää valuuttavarantoa Suomen Pankki altistuu merkittävälle valuuttakurssiriskille. Lisäksi valuuttavarannon kasvun pankkijärjestelmän maksuvalmiutta keventävät vaikutukset on käytännössä kompensoitava laskemalla liikkeeseen markkinakorkoisia velkapapereita. Tämä rasittaa Suomen Pankin tulosta, jos kotimainen markkinakorko on valuuttavarannon korkotuottoa korkeampi.

Pykälän 2 momentin mukaan vararahastoa voitaisiin käyttää kantarahaston korottamiseen. Rahastosiirto suoritetaan tilinpäätöksen yhteydessä.

Suomen Pankin ylijäämän käyttöä koskevat ehdotetun 31 §:n säännökset lähtevät siitä, että ylijäämä käytettäisiin ensisijaisesti vararahaston kartuttamiseen ja muu osa ohjattaisiin valtion käytettäväksi. Mitä pienempi on oman pääoman suhde pankin taseen loppusummaan, sitä suurempi osa pankin ylijäämästä siirrettäisiin vararahastoon.

Mikäli Suomen Pankin kannattavuuskehitys ei tarjoa mahdollisuuksia sellaiseen peruspääoman määrään kuin keskuspankkipoliittisten vaikuttamiskeinojen käyttö vaatisi, on olemassa mahdollisuus lisätä pankin peruspääomaa kantarahaston korotuksella valtion talousarvion kautta.

2 luku. Hallinto

11 §. *Toimielimet.* Pykälän mukaan Suomen Pankin toimielimet voimassa olevan lain tapaan olisivat pankkivaltuusto, johtokunta ja tilintarkastajat.

Säännös korostaa osaltaan sitä, että myös pankkivaltuusto on Suomen Pankkiin liittyviä tehtäviä hoitaessaan nimenomaan pankin,

eikä talousvaliokunnan tapaan eduskunnan elin, vaikka eduskunta valitseekin sen jäsenet ja vaikka pankkivaltuutetut yleensä ovat olleet kansanedustajia. Pankkivaltuutettujen ei nykyisinkään tarvitse olla kansanedustajia. Mikäli pankkivaltuutetuiksi valittaisiin nykyistä useammin myös muita kuin kansanedustajia, voitaisiin vahvistaa pankkivaltuustossa tarvittavaa monipuolista asiantuntemusta.

12 §. *Pankkivaltuusto.* Pykälä sisältäisi säännökset pankkivaltuuston kokoonpanosta ja asettamisesta. Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n mukaan eduskunta valitsee Suomen Pankin hallintoa ja liikettä valvomaan yhdeksän pankkivaltuutettua. Lainkohdassa säädetään myös siitä, että pankkivaltuutetuista kolme muodostaa suppeamman pankkivaltuuston, joka käsittelee kaikki ne asiat, joita ei pankkivaltuutettujen johtosäännössä ole määrätty yhdeksänjäsenen laajemman pankkivaltuuston käsiteltäviksi. Laajempi pankkivaltuusto on päätösvaltainen kuusijäsenenä. Jos joku suppeammasta pankkivaltuustosta on estynyt tai eroaa, tulee hänen sijaansa pankkivaltuutettu laajemmasta pankkivaltuustosta.

Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 4 momentin mukaan pankkivaltuutetut valitaan edustajavaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Pankkivaltuutettujen toimikausi alkaa niin pian kuin vaali on suoritettu ja kestää uusien pankkivaltuutettujen vaalien toimittamiseen. Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Vaalitoimituksessa on määrättävä, ketkä kolme kuuluvat suppeampaan valtuustoon ja ketkä kaksi laajemmasta valtuustosta tulevat tarvittaessa kunkin suppeamman valtuuston jäsenen tilalle ja missä järjestyksessä. Edelleen 4 momentissa säädetään siitä, että vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan, jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä.

Pykälän 1 momentin mukaan pankkivaltuutetut valitsisivat keskuudestaan itselleen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Pykälän 2 momentin mukaan pankkivaltuutettu olisi velvollinen eroamaan, jos hänet kutsutaan valtioneuvoston jäseneksi. Säännös on siirretty lakiin voimassa olevasta eduskunnan vahvistamasta pankkivaltuutettujen johtosäännön 12 §:stä, johon se on sisältynyt saman sisältöisenä.

13 §. *Pankkivaltuuston tehtävät.* Ehdotetulla lailla pyritään selkeyttämään pankkivaltuuston ja johtokunnan välistä tehtävänjakoa ja vastuusuhteita. Samalla tehtäisiin sisällöl-

lisiä muutoksia pankkivaltuutettujen nykyiseen tehtäväluetteloon. Sen sijaan pankkivaltuuston ja johtokunnan tehtävänjakoa koskevat yleiset periaatteet säilyisivät ennallaan. Johtokunnalla olisi yleistöimivalta pankin tehtävien hoitamisessa ja pankkivaltuustolle kuuluisivat laissa erikseen säädetty tehtävät. Pankkivaltuutettujen tehtäviä koskeva säännös on tarkoitettu tyhjentäväksi. Tämä merkitsee sitä, että pankkivaltuusto ei voisi pidättää itselleen johtokunnalle kuuluvia tehtäviä eikä myöskään siirtää johtokunnalle sen itsensä päätettäväksi säädettyjä tehtäviä.

Rahapoliittisessa päätöksenteossa joudutaan usein laajasti arvioimaan eri toimintavaihtoehtojen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Keskuspankki käyttää etenkin kelluvien valuuttakurssien aikana lyhyellä aikavälillä merkittävää talouspoliittista valtaa. Tältä kannalta keskuspankin rahapoliittiseen päätöksentekojärjestelmään kohdistuu erityisiä vaatimuksia. Voimassa olevan lain mukaan pankkivaltuusto ottaa osaa rahapoliittiseen päätöksentekoon muun muassa määräämällä peruskorosta sekä muista Suomen Pankin soveltamista koroista tai niiden rajoista. Samanaikaisesti se vastaa Suomen Pankin rahapoliittisen ja muun toiminnan valvonnasta. Esityksessä pyritään korostamaan Suomen Pankin toimielinten vastuusuhteiden ja keskinäisen tehtävänjaon selkeyttä. Näistä lähtökohdista säännöksessä painotetaan pankkivaltuuston asemaa erityisesti valvontaelimenä ja hallintopäätösten tekijänä. Rahapoliitikasta päättäminen ja sen toteuttaminen sekä muut operatiiviset tehtävät keskitettäisiin johtokunnalle. Tämä selkiinnyttää vastuusuhteita siten, että johtokunta olisi kiistatta vastuussa harjoitetusta rahapoliitikasta. Johtokunnan yhteiskunnallista vastuuta toteutettaisiin tekemällä johtokunnan jäsenten virkasuhteet määräaikaisiksi.

Pankkivaltuutettujen tehtävät jakautuisivat kolmeen ryhmään: valvontatehtäviin, hallintotehtäviin ja muihin tehtäviin. Tehtäväkonaisuudet on ryhmitelty eri momentteihin. Pykälässä selkeytetään siten voimassa olevan lain 17 §:ssä olevaa pankkivaltuutettujen hajanaisia, 23 kohtaa sisältävää tehtävänsännöstä.

Pankkivaltuutettujen tehtäväluettelosta poistettaisiin rahapoliittikkaa koskevat tehtävät ja pankin muuhun operatiiviseen toimintaan liittyvät tehtävät. Pankkivaltuuston ja johtokunnan välisen uuden työnjaon perus-

teella johtokunnalle siirtyisivät pankkivaltuuston voimassa olevaan lakiin sisältyvistä tehtävistä muun muassa Suomen Pankin peruskoron ja muiden Suomen Pankin soveltamien korkojen tai niiden rajojen määrittäminen, päättäminen ulkomaisesta luotonotosta, rahalain 4 §:n mukaisen markan ulkoista arvoa koskevan esityksen tekeminen valtioneuvostolle, päättäminen uusien seteliyksiköiden ja -mallien valmistuksesta ja setelien lakkauttamisesta laillisena maksuvälineenä sekä kiinteistöjen hankintaa ja rakentamista koskevat asiat.

Samalla pykälästä jätettäisiin pois nykyiseen tehtäväluetteloon sisältyviä vähämerkityksellisiä tai vanhentuneita tehtäviä. Tehtäväluettelosta poistettaisiin muun muassa erääntä tarkastus- ja inventointitehtävät sekä haarakonttoreiden valvojien määrittäminen.

Pykälän 1 momentin 1—4 kohdassa on lueteltu ne tehtävät, jotka pankkivaltuustolla olisi Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvovana elimenä. Lainkohdan mukaan pankkivaltuusto vahvistaisi Suomen Pankin tilinpäätöksen perusteet, päättäisi tilintarkastajien lausunnon perusteella pankin tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta sekä vastuuvapauden myöntämisestä johtokunnalle, päättäisi pankin tilikauden tulosta koskevista toimenpiteistä sekä antaisi eduskunnalle vuosittain kertomuksen pankin toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista.

Pankkivaltuuston valvontatehtävää koskevat säännökset vastaavat voimassa olevaan lakiin sisältyviä säännöksiä. Kirjanpitolain (655/73) säännöksiä ei sovelleta Suomen Pankin tilinpäätökseen, joten on tarpeen, että pankkivaltuusto vahvistaa Suomen Pankin taseen ja tuloslaskelman kaavan sekä muutoinkin pankin tilinpäätöksen perusteet. Momentin 3 kohdan mukainen päättäminen pankin tilikauden tulosta koskevista toimenpiteistä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että pankkivaltuusto päättää 31 §:n mukaisesta ylijäämän siirtämisestä vararahastoon ja alijäämän kattamisesta. Toiseksi pankkivaltuusto tekee säännöksen perusteella ehdotuksen eduskunnalle ylijäämän muun kuin 31 §:n nojalla vararahastoon siirrettävän osan käyttämisestä valtion tarpeisiin. Käytännössä tämä tapahtuu siten, että pankkivaltuusto sisällyttää tällaisen ehdotuksen eduskunnalle antamaansa kertomukseen.

Suomen Pankin toiminnallisen riippumattomuuden kääntöpuolena on vaatimus yh-

teiskunnallisen valvonnan merkityksen lisäämisestä yhteiskunnallisesti merkittävässä päätöksenteossa. Pankkivaltuuston toimenkuvan keskittäminen valvontaan luo edellytykset nykyistä tehokkaammalle Suomen Pankin toiminnan valvonnalle. Valvontakäytäntöjä voidaan kuitenkin kehittää nykyiseltä pohjalta. Säännökset tarjoavat mahdollisuuden luoda tehokas kuulemismenettely, jossa Suomen Pankin pääjohtajaa tai muita johtokunnan jäseniä kuullaan eduskunnan talousvaliokunnassa ajankohtaisista rahapolittisista tai muista keskuspankin toimintaan liittyvistä kysymyksistä. Pankkivaltuuston kertomusta talousvaliokunnalle Suomen Pankin toiminnasta ja hallinnosta voidaan kehittää niin, että se sisältää eduskuntakeskustelua varten pankkivaltuuston arvioita ja näkemyksiä sovelletusta rahapolitiikasta. Pankkivaltuuston kertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnalla on täysistunnossa mahdollisuus vuosittain keskustella Suomen Pankkia koskevista asioista.

Pykälän 2 momentin kohdat 1—7 koskevat pankkivaltuuston Suomen Pankin hallintoon liittyviä tehtäviä. Säännöksen mukaan pankkivaltuusto tekisi valtioneuvostolle johtokunnan jäsenen viran täyttämistä koskevat esitykset, päättäisi johtokunnan jäsenten palkkauksen, virkavapauden ja vuosiloman määräytymisen perusteista, ratkaisisi johtokunnan jäseniä koskevat kurinpitoasiat sekä muut heidän virkasuhteeseensa liittyvät asiat, nimittäisi johtajat Suomen Pankin johtokunnan tekemän esityksen perusteella, määräisi johtokunnan varapuheenjohtajan, vahvistaisi Suomen Pankin eläke- ja perhe-eläkesäännöt sekä antaisi määräykset pankin eläkevastuun hoitamisesta johtokunnan tekemän esityksen perusteella sekä antaisi johtokunnan esityksestä määräykset Suomen Pankin virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta.

Pankkivaltuustolla säilyisivät näin ollen edelleen voimassa olevan lain mukaiset keskeiset hallintotehtävät. 15 §:ään sisältyvä ehdotus johtokunnan jäsenten virkasuhteiden määräaikaistamisesta merkitsee kuitenkin sitä, että pankkivaltuuston johtokunnan viran täyttämistä koskevan esityksen merkitys korostuu. Nimitysesitysten tekijänä pankkivaltuusto saisi aikaisempaa paremmat mahdollisuudet arvioida johtokunnan kokoonpanoa ja noudatetun rahapolitiikan linjaa. Pankkivaltuusto käyttäisi työnantajan ratkaisuvaltaa johtokunnan jäsenten osalta. Näin ollen pankkivaltuusto ratkaisisi muun muassa joh-

tokunnan jäsenten sivutoimilupaa koskevat asiat sekä päättäisi palkkauksen, virkavapauden ja vuosiloman määräytymisen perusteista.

Pykälän 3 momentin 1—4 kohdassa luetaisiin pankkivaltuuston muut tehtävät. Lainkohtien mukaan pankkivaltuusto päättäisi eduskunnalle tehtävistä esityksistä, päättäisi muista kuin rahalain 4 §:ssä tarkoitetuista valtioneuvostolle tehtävistä ehdotuksista periaatteellisesti merkityksellisissä asioissa, vahvistaisi tilintarkastajille ja heidän sihteerilleen maksettavien palkkioiden ja korvausten perusteet sekä vahvistaisi johtosäännön johtokunnan esityksestä.

Pankkivaltuutettujen 3^a momentin 1—4 kohdissa mainitut tehtävät vastaavat pitkälti pankkivaltuutettujen voimassa olevan lain mukaisia tehtäviä. Pankkivaltuuston ja johtokunnan välisen uuden työnjaon perusteella siirtyisi johtokunnalle rahalain 4 §:ssä tarkoitettujen esitysten tekeminen valtioneuvostolle. Pankkivaltuutetut päättäisivät muista valtioneuvostolle tehtävistä ehdotuksista periaatteellisesti merkittävissä asioissa. Tässä tarkoitetaan lähinnä lainsäädännön muuttamista koskevia periaatteellisesti merkittäviä ehdotuksia. Säännöksen tarkoituksena ei ole rajoittaa Suomen Pankin johtokunnan mahdollisuutta olla tehtäviään hoitaessaan tarvittaessa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Voimassa olevan lain mukaan pankkivaltuustolla on oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvilta osin antaa johtosäännöllä tarkempia määräyksiä Suomen Pankista annetun lain soveltamisesta. Voimassa oleva pankin johtosääntö on ehdotettu kumottavaksi. Koska pankki riippumattoman asemansa vuoksi jää asetuksenantomahdollisuuksien ulkopuolelle, tulisi pankkivaltuustolla kuitenkin olla oikeus antaa johtokunnan päätösmenettelyä ja sen yhteydessä käytettävää esittelyä koskevia hallinnollisia määräyksiä. Nämä määräykset annettaisiin pankkivaltuuston vahvistamalla johtosäännöllä. Tällainen mahdollisuus on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että hallinnollista menettelytapoista ei ole ehdotettu otettavaksi lakiin kattavia säännöksiä.

Pykälän 1 momentin 1 ja 3 kohdissa, 2 momentin 4, 6 ja 7 kohdissa sekä 3 momentin 4 kohdassa olisi säännökset asioiden vireille tulosta pankkivaltuuston kokouksissa. Voimassa olevan lain tapaan eräät pankkivaltuuston päätökset edellyttäisivät johtokunnan nimenomaista esitystä. Johtokunta ei

vakiintuneen kannan mukaan voi kieltäytyä tekemästä pankkivaltuuston pyynnöstä esitystä asiassa, joka kuuluu pankkivaltuuston päätettäväksi.

Pankkivaltuuston rahoitustarkastukseen liittyvät tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi Suomen Pankista annetusta laista rahoitustarkastuslakiin.

14 §. *Pankkivaltuuston päätöksenteko.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pankkivaltuuston päätösvaltaisuudesta. Momentissa toistetaan valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n säännös, jonka mukaan pankkivaltuusto on päätösvaltainen kuusijäsenisenä. Päätökseksi katsotaan se mielipide, jota useimmat ovat kannattaneet. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni. Säännökset pankkivaltuuston kokoontumisesta, suppeamman ja laajemman pankkivaltuuston välisestä työnjaosta sekä yleensä käytännön työskentelystä ovat eduskunnan vahvistamassa pankkivaltuutettujen johtosäännössä.

Säännöksen 2 momentissa säilytettäisiin voimassa olevan lain mukainen järjestely, jonka mukaan johtokunnan jäsenillä on oikeus olla läsnä ja käyttää puhevaltaa pankkivaltuuston kokouksessa. Läsnäolo-oikeus on perusteltu pankkivaltuuston ja johtokunnan yhteistoiminnan kannalta sekä myös siltä kannalta, että yleensä johtokunnan jäsenet esittelevät vastuualueeseensa kuuluvat asiat pankkivaltuuston kokouksissa.

15 §. *Johtokunta.* Pykälä sisältäisi Suomen Pankin johtokunnan jäsenten lukumäärää, nimitysmenettelyä ja virkasuhteen määräaikaisuutta koskevat säännökset. Pykälän 1 momentin mukaan johtokuntaan kuuluisi puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä.

Voimassa olevan lain tapaan tasavallan presidentti nimittäisi pankkivaltuuston esityksestä johtokunnan jäsenet. Johtokunnan jäsenten yhteiskunnallisen vastuun toteuttamiseksi johtokunnan jäsenten virkasuhteet tehtäisiin määräaikaisiksi. Toimikauden pituus olisi säännöksen mukaan seitsemän vuotta johtokunnan puheenjohtajalla ja viisi vuotta muilla johtokunnan jäsenillä. Toimikautta pituutta harkittaessa on kiinnitetty huomiota ensinnäkin siihen, että toimikauden pituus antaisi mahdollisuuden viran riittävän pitkäjänteiseen hoitamiseen. Toiseksi toimikauden pituutta ei ole tarkoituksenmukaisista mahdollisten sidonnaisuuksien syntyminen vuoksi määrätä eduskunnan tai tasavallan presidentin vaalikausien pituuden,

neljä tai kuusi vuotta, mukaan. Lisäksi toimikauden pituudet ovat sopusoinnussa EKP:n perussäännön kanssa, jonka mukaan kansallisen keskuspankin pääjohtajan toimikauden pituuden tulee olla vähintään viisi vuotta.

Pykälän 1 momentissa asetetun yleisen kelpoisuusvaatimuksen mukaan johtokunnan jäsenellä olisi oltava tehtävien edellyttämä asiantuntemus. Näin määriteltynä kelpoisuusvaatimus ei rajaa mahdollisten johtokunnan jäsenten valitsemispiiriä tarpeettoman kapeaksi, vaan tekee mahdolliseksi erilaisen asiantuntemuksen hyödyntämisen.

Pykälän 2 momentin mukaan johtokunnan jäsenten nimitysmenettely säilyisi voimassa olevan lain kaltaisena. Kun johtokunnan jäsenen virka tulee avoimeksi, pankkivaltuusto ottaisi asian käsiteltäväkseen kokouksessaan ilman, että johtokunta tekee asiasta esitystä, ja ilman, että virka julistetaan etukäteen haettavaksi. Pankkivaltuuston asiana olisi harkita, onko avoimeksi tulleen viran täyttäminen tarpeen. Pykälän 1 momentin mukaan johtokunnassa voisi olla puheenjohtajan lisäksi enintään viisi muuta jäsentä, joten säännös antaa mahdollisuuden harkita johtokunnan jäsenten lukumäärää kulloistenkin tarpeiden mukaan. Jos pankkivaltuusto katsoo avoimeksi tulleen viran täyttämisen tarpeelliseksi, sen tulee tehdä valtioneuvostolle esitys viran täyttämiseksi. Tasavallan presidentti, joka päättää nimityksestä valtioneuvoston istunnossa valtiovarainministerin esittelystä, ei ole sidottu pankkivaltuuston virkaesitykseen.

Pykälän 3 momentin mukaan johtokunnan puheenjohtaja olisi Suomen Pankin pääjohtaja. Säännös on otettu lakiin selvyiden vuoksi.

Pykälän 4 momentissa rajattaisiin johtokunnan jäsenten toimikaudet enintään kolmeen. Esitys merkitsee sitä, että sama henkilö voisi olla johtokunnan jäsenenä enintään 15 vuotta. Poikkeuksena olisi pääjohtajan virka, johon sama henkilö voitaisiin nimittää kahdeksi toimikaudeksi, vaikka hän olisi toiminut aikaisemmin johtokunnan jäsenenä.

16 §. *Johtokunnan tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin Suomen Pankin johtokunnan tehtävistä. Pykälän mukaan pankkivaltuuston ja johtokunnan toimivaltasuhteen oikeudellinen määräytymistapa säilyisi ennallaan. Johtokunta huolehtisi siten Suomen Pankille laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja pankin hallinnosta, jollei asiaa ole säädetty lailla

pankkivaltuuston tehtäviin kuuluvaksi. Säännöksen mukaisesti johtokunnalle kuuluisi yleistoimivalta, pankkivaltuustolle taas erityistoimivalta eli sen tehtävät luettelaisiin erikseen ja tyhjentävästi. Pankkivaltuuston tehtävät ovat ehdotetussa 13 §:ssä painotettu valvontaan ja keskeisiin hallinnollisiin sekä eräisiin muihin tehtäviin. Rahapoliittinen päätöksenteko ja sen toteuttaminen kuuluisivat johtokunnalle, joka näin olisi kiistatta myös vastuussa harjoitetusta rahapolitiikasta.

Pykälän 2 momentti koskisi johtokunnan toiminnalle asetettavaa laadullista vaatimusta. Suomen Pankin toiminta olisi järjestettävä tehokkaalla ja taloudellisella tavalla. Säännökseen on kirjattu julkishallintoa yleensäkin koskeva tehokkuusvaatimus.

Pykälän 3 momentin mukaan johtokunta voisi antaa tarkempia määräyksiä pankin yksiköiden ja pankin palveluksessa olevien henkilöiden tehtävistä ja toimivallasta. Säännöksen nojalla johtokunta voisi siirtää päätösvaltaa alemmalle tasolle tai vaihtoehtoisesti pidättää itselleen päätösvallan asiassa, joka muutoin tulisi päätettäväksi alemmalla tasolla. Säännöksen perusteella johtokunta voisi varmistaa tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen päätöksenteon pankissa. Säännös poistaisi voimassa olevassa laissa olevan puutteen.

17 §. *Johtokunnan päätöksenteko.* Pykälä sisältäisi säännön johtokunnan päätöksentekotavasta ja vastaa voimassa olevaa päätösvaltasäännöstä. Johtokunta olisi päätösvaltainen, kun vähintään kolme johtokunnan jäsentä on läsnä.

Pykälän 2 momentin mukaan johtokunnan päätösmenettelystä ja sen yhteydessä käytetävästä esittelystä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä johtosäännössä. Säännöksen nojalla olisi mahdollista järjestää tarvittava esittelymenettely, jota koskevia säännöksiä ei ole voimassa olevassa laissa. Johtosäännön vahvistaisi ehdotetun 13 §:n mukaan pankkivaltuusto.

18 §. *Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättäminen.* Pykälässä vahvistettaisiin johtokunnan jäsenen virassa pysymisoikeutta säätämällä tyhjentävästi johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättymisen perusteista. Uudistus selkeyttäisi johtokunnan jäsenten oikeudellista asemaa ja on tarpeellinen keskuspankin toiminnallisen riippumattomuuden takaimiseksi.

Säännöksen mukaan tasavallan presidentti voisi vapauttaa johtokunnan jäsenen tehtä-

vistään ainoastaan, jos johtokunnan jäsen on syyllistynyt virkavirheeseen tai muutoin menettelyllään osoittautunut sopimattomaksi hoitamaan tehtäväänsä taikka tullut kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa. Säännös ei vastaa sanamuodoltaan virkamieslain irtisanomis- eikä purkamisperusteita, vaan on pääosin muotoiltu pääjohtajan irtisanomista koskevan EKP:n perussäännön pohjalta.

Harkittaessa virkasuhteen päättämistä 1 momentissa mainitulla perusteella on arvioitava, onko johtokunnan jäsenen menettelyllä ollut luottamusta heikentävä vaikutus hänen toimintaansa johtokunnan jäsenenä. Tällöin on voitava ottaa huomioon menettelyviranhoidossa ja viranhoidon ulkopuolella. Lisäksi virkasuhteen päättäminen olisi mahdollista, jos johtokunnan jäsen on tullut kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa. Tässä yhteydessä ei tarkoiteta lyhytaikaisen sairauden tai muun tilapäisen esteen aiheuttavaa kykenemättömyyttä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi viittauksen eräisiin virkamieslain säännöksiin. Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättämiseen sovellettaisiin 1 momentissa ilmenevän ohella virkamieslain 25 §:n 6 momenttia, joka koskee määrääjäksi nimitetyn virkamiehen virkasuhteen päättymistä ilman irtisanomista, kun määräaika on kulunut loppuun sekä 35 §:n 1 ja 3 momenttia, joissa säädetään virkamiesten eroamisista.

19 §. *Johtokunnan jäsenen sivutoimilupa.* Säännöksessä kielletäisiin johtokunnan jäsentä ottamasta vastaan tai pitämästä sivutoiminta ilman pankkivaltuuston myöntämää sivutoimilupaa. Sivutoimilupaa ei voitaisi myöntää, jos sivutoimi teksisi johtokunnan jäsenen esteelliseksi tehtävässään. Lupaa ei myöskään saisi myöntää, jos sivutoimi vaarantaisi luottamusta johtokunnan jäseneseen hänen tehtävän hoidossaan tai muutoin haittaisi tehtävän asianmukaista hoitamista. Säännöksessä tarkoitettaisiin sivutoimella virkaa sekä palkattua ja palkatonta työtä ja tehtävää, josta saa kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Tehtävä, josta ei saa kieltäytyä, on muun muassa kunallinen luottamustehtävä.

Säännöksen perusteella johtokunnan jäsen ei saisi kuulua esimerkiksi luottolaitoksen tai pörssi-yhtiön hallintoneuvostoon, johtokuntaan tai muuhun johtoeleimeen.

20 §. *Tilintarkastajien valinta.* Pykälän 1 momentissa todettaisiin tilintarkastajien lu-

kumäärä sekä viitattaisiin valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin heidän valintamenettelynsä osalta.

Pykälän 2 momentin mukaan vähintään kahden tilintarkastajan samoin kuin heidän varajäsentensäkin olisi oltava Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia tai julkishallinnon ja talouden tilintarkastajan tutkinnan suorittaneita. Tällä tilintarkastajille asetetulla kelpoisuusehdolla pyritään osittaiseen siirtymiseen luottamushenkilötilintarkastuksesta ammattitilintarkastajien suuntaan, mitä nykyaikana tilintarkastukselle asetetut vaatimukset edellyttävät.

Pykälän 3 momentin mukaan tilintarkastajat valitsisivat keskuudestaan puheenjohtajan ja ottavat sihteerin, jonka tulisi aina olla Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja.

3 luku. Suomen Pankin virkamiehet

21 §. *Muiden säännösten soveltaminen.* Suomen Pankin virkamiehiin, virkoihin ja virkasuhteeseen sovellettaisiin ehdotetun lain 3 luvun lisäksi soveltuvin osin virkamieslain säännöksiä. Virkamieslakia ei kuitenkaan sovellettaisi kokonaisuudessaan, vaan ulkopuolelle jäisivät asian luonteen johdosta Suomen Pankkiin soveltumattomat säännökset. Yleisviittaus soveltuvin osin on tarpeen sen vuoksi, että yksinomaan valtionhallintoon soveltuvia säännöksiä ei tarvitse erikseen sulkea viittauksilla pois. Pykälässä säädettäisiin lisäksi selvytyden vuoksi, että eräitä yksinomaan valtionhallintoon soveltuvia virkamieslain säännöksiä ei sovellettaisi Suomen Pankin virkamiehiin.

Virkamieslain säännökset koskisivat myös johtokunnan jäseniä eräitä poikkeuksia ja erityissääntelyä lukuun ottamatta. Johtokunnan jäseniin ei sovellettaisi esimerkiksi virkasuhteen irtisanomista ja purkamista koskevia säännöksiä. Pankkivaltuusto käyttäisi työnantajan ratkaisuvalltaa johtokunnan jäseniin.

Virkamieslaissa virkasuhdetta on pyritty kehittämään poistamalla perusteettomat erot työsopimussuhteeseen nähden. Valtion tehtävien erityisvaatimusten mukaisesti on kuitenkin säilytetty muun muassa virkamiehen virkavastuu, laajat velvollisuudet ja se, ettei virkasuhde katkea lainvastaisen irtisanomisen johdosta. Säännösten omaksumiselle Suomen Pankkiin ei pääosin ole estettä.

Pykälä koskisi vain julkisoikeudellista pal-

velussuhdetta, josta käytetään yhtenäistä nimitystä virkasuhde. Työsuhdetta voitaisiin edelleenkin käyttää Suomen Pankissa tarpeen vaatimassa laajuudessa ja siihen sovelletaan entiseen tapaan yleisiä työoikeudellisia säännöksiä. Virkasuhteessa olevia henkilöitä kutsuttaisiin jatkossa Suomen Pankin virkamiehiksi ja nykyisin käytössä olevista käsitteistä toimenhaltija ja toimi luovuttaisiin.

Suomen Pankin virkamiehiin sovellettaisiin ensinnäkin virkamieslain 1 luvun säännöksiä, joissa määritellään virkasuhteen luonne ja lain tavoite.

Virkamieslain 3 luvusta sovellettaisiin nimitysmistä ja yleisiä kelpoisuusvaatimuksia koskevia 6 §:ää sekä 8—10 §:ää. Suomen Pankin virkamiesten kielitaitovaatimuksista päättäisi pankkivaltuusto tämän lain 13 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät virkamieslain 3 luvun säännöksistä kansalaisuusvaatimusta koskeva 7 § ja 9 §:n 3 momentti, joka koskee asetuksella säädettäviä määräaikaisia virkoja.

Viranomaisen ja virkamiehen yleisiä velvollisuuksia koskevan 4 luvun säännöksistä sovellettaisiin 11—19 §:iä myös Suomen Pankissa. Suomen Pankkia työnantajana koskisivat syrjäntäkielto ja kielto rajoittaa virkamiehen oikeutta liittyä yhdistyksiin. Vastavasti työnantajan edustajina olevat virkamiehet eivät saisi toimia henkilöstöyhdistyksessä tehtävissä, jotka ovat ristiriidassa virkatehtävien kanssa. Viittauksella tulisivat sovellettaviksi myös yleiset säännökset virkavelvollisuuksista, salassapidosta, sivutoimista, tehtävien hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevien tietojen antamisesta sekä terveydentilan toteamiseksi suoritettavista tarkastuksista ja tutkimuksista. Virkamieslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettut kustannukset suoritettaisiin Suomen Pankin varoista.

Virkavapautta koskevaa virkamieslain 5 lukua sovellettaisiin myös Suomen Pankin virkamiehiin 23 §:n 4 momenttia lukuun ottamatta.

Sisäisen kurinpidon rangaistuslajit vähenisivät yhteen eli kirjalliseen varoitukseen, josta on säännös virkamieslain 6 luvussa. Esimiehen suullisen huomautuksen mahdollisuus olisi olemassa ilman lain säännöstään, eikä sitä pidetä kurinpitorangeistuksena. Virkavirhetilanteissa voitaisiin edelleenkin käyttää virkavirhesyytettä ja lievemmissä tapauksissa irtisanomismahdollisuutta tai

virkasuhteen purkamista.

Virkasuhteen päättämiseen sovellettaisiin virkamieslain 7 luvun säännöksiä. Suomen Pankin virkamiehiä ei kuitenkaan voitaisi irtisanoa 26 §:n mukaisella perusteella, eikä asetuksella voitaisi säätää viroista, jotka edellyttävät yleistä eroamisikää alemmaa eroamisikää. Suomen Pankin palvelussuhde päättyisi irtisanomalla tai purkamalla virkasuhde. Pankissa sovellettaisiin valtion virkamiesten normaalia irtisanomisjärjestelmää johtokunnan jäseniä lukuun ottamatta. Johtokunnan jäsenten virkasuhteen päättämisestä säädettäisiin ehdotetussa 18 §:ssä. Pääsäännön mukaan Suomen Pankki ei työnantajana saisi irtisanoa virkamiehistä tästä itsestään johtuvasta syystä, ellei syy ole erityisen painava. Säännöksistä ilmenee tarkemmin perusteet, jotka eivät ainakaan muodostaisi erityisen painavaa syytä. Tällaisia olisivat esimerkiksi sairaus, työtaistelu, poliittiset mielipiteet ja raskaus.

Irtisanomisperusteina olisivat lisäksi organisatoriset ja virkamiehen tai Suomen Pankin tehtäviin liittyvät seikat. Irtisanomisoikeus olisi olemassa, jos yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa, tai jos virkamiehen tehtävät tai pankin mahdollisuudet tarjota hänelle tehtäviä olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenisivät. Tällöin pankilla olisi kuitenkin velvollisuus ensin pyrkiä sijoittamaan tai kouluttamaan virkamies toisiin tehtäviin, jos tämä kohtuudella on mahdollista virkamiehen ammattitaitoon tai kykyihin nähden. Virkasuhde voitaisiin purkaa päättymään välittömästi, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

Myös virkamieslain 8 luvun säännökset lomauttamisesta tulisivat sovellettaviksi. Yleinen irtisanomisperuste oikeuttaisi siten myös lievempään seuraamukseen eli lomauttamiseen, jolla tarkoitetaan virantoimituksen ja palkanmaksun keskeyttämistä virkasuhteen muutoin pysyessä voimassa. Tällöin lomautuksen kestolle ei olisi asetettu ylärajaa. Mikäli lomauttamisperusteena olisivat taloudelliset ja tuotannolliset syyt, olisi lomauttamisajan enimmäismäärä 90 päivää. Lomauttamismenettelystä ja virkamiehen oikeuksista on virkamieslaissa lisäksi muita tarkempia säännöksiä.

Virkamieslain virantoimituksesta pidättämistä koskevaa 9 lukua ja yksittäisen virkamiehen kanssa tehtävää sopimusta koskevaa 11 lukua sovellettaisiin sellaisenaan myös

Suomen Pankissa. Lisäksi sovellettaisiin virkamieslain 15 luvun säännöksistä 60—64, 66, 67 ja 69 a §:ää. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät muun muassa virkamieslautakuntia koskeva virkamieslain 13 luku. Se ei sovellu Suomen Pankkiin, koska pankki ei kuulu valtion sopimusjärjestelmän piiriin eikä oman lautakunnan perustaminen ole perusteltua pankin koon vuoksi.

22 §. *Virkasuhteet.* Pykälän mukaan Suomen Pankissa olisi johtokunnan jäsenen ja johtajan virkoja sekä virkasuhteita, joihin nimitetään toistaiseksi tai määräajaksi. Suomen Pankissa ei ole tarkoituksenmukaista ottaa yleisesti käyttöön virka -käsitettä ja siihen liittyvää virkojen perustamismenettelyä organisaation pienen koon vuoksi. Suomen Pankissa olisi siten vain laissa erikseen määrätty virat ja muut virkamiehet olisivat virkasuhteessa Suomen Pankkiin. Palvelussuhteen syntyessä virkamies otettaisiin yleisesti Suomen Pankin virkasuhteeseen. Virkasuhteen yksilöinti tapahtuisi sen tehtäväkokonaisuuden määrittelyn yhteydessä, johon viranhoito kohdistuu. Oikeussuojakeinot kytkettäisiin, kuten virkamiesoikeudessa yleensäkin, Suomen Pankin tehtäviin ja tehtävänimikkeeseen. Lisäksi tukea antaisi virkamiehelle laadittu toimenkuva. Virassapysymisoikeutta vastaavat suojamekanismit kytketään siten tähän tehtävämäärittelyyn esimerkiksi silloin, kun joudutaan harkitsemaan virkamiehen siirtämistä toisiin tehtäviin tai hänen lomauttamistaan. Lisäksi voitaisiin käyttää määräaikaista virkasuhdetta virkamieslaissa säädetyin perustein.

23 §. *Palvelussuhteen ehtojen määräytyminen.* Pykälässä saatettaisiin lakisääteiselle pohjalle Suomen Pankin palvelussuhteen ehtoja koskeva neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä.

Pankin henkilöstön palvelussuhteen ehdot perustuvat tällä hetkellä pankkivaltuutettujen tai pankin johtokunnan päätöksiin sekä pankkivaltuutettujen ja johtokunnan sekä Suomen Pankin henkilöstöä edustavan yhdistyksen välisiin sopimuksiin palvelussuhteen ehdoista, niin sanottuihin PES-sopimuksiin. PES-sopimukset puolestaan perustuvat PES-pääsopimukseen. Se määrittelee menettelyn, jota noudatetaan neuvoteltaessa erillisiä sopimuksia palvelussuhteen ehdoista. PES-pääsopimus ja erilliset PES-sopimukset eivät ole perustuneet lakiin vaan pankkivaltuuston ja johtokunnan päätöksiin. Järjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1981.

PES-sopimukset kattavat lähes koko henkilöstön. Sopimukset käsittävät sisällöltään jokseenkin saman alueen kuin valtion virkaehtosopimusjärjestelmän mukaiset sopimukset. Palkkausten osalta PES-sopimus ei koske pankin johtoa eikä ylempää esimiestasoa.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen Pankki työnantajana ja sen neuvottelu- ja sopimusosapuoleksi hyväksymä rekisteröity yhdistys voisivat virkaehtosopimuksiin sopia pankin virkamiesten palvelussuhteen ehdoista. Pykälään sisältyy viittaus valtion virkaehtosopimuslakiin (664/70), jäljempänä virkaehtosopimuslaki, jonka säännöksiä noudatettaisiin soveltuvien osin. Pykälän 5 momentissa olisi lisäksi suljettu soveltamisalan piiristä sellaiset virkaehtosopimuslain säännökset, jotka eivät luonteensa vuoksi ole sovellettavissa Suomen Pankissa.

Pykälässä todetaan yleisperiaatteena, että palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi neuvoteltaisiin ja että niistä olisi voimassa, mitä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai mitä niistä säädetään tai määrätään. Selkeyden vuoksi säännöksessä todetaan nimenomaisesti, että Suomen Pankki olisi työnantajana sidottu virkaehtosopimukseen. Virkamiesten ja heitä edustavien yhdistysten sidottuus sen sijaan määräytyisi virkaehtosopimuslain asianomaisten säännösten perusteella. Virkaehtosopimuslaissa on määriteltä ja poissuljettu asiakokonaisuudet, joita ei katsota palvelussuhteen ehdoiksi ja jotka siten jäisivät myös Suomen Pankin virkaehtosopimusten ulkopuolelle. Tällaisia olisivat ennen kaikkea Suomen Pankin asema, tehtävät, organisaatio, työnjohto ja työmenetelmät sekä virkasuhteen alkaminen ja lakkaaminen lukuun ottamatta irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita. Lisäksi virkaehtosopimuslaissa on lueteltu sinänsä joissakin tapauksissa palvelussuhteen ehdoiksi katsottavia asiakokonaisuuksia, jotka kuitenkin on jätetty sopimus toiminnan ulkopuolelle. Tällaisia ovat kelpoisuusvaatimukset, ylennysperusteet, virkavelvollisuudet, kurinpito, eläketurva, pankin omaisuuden käyttö sekä asiat, joista ei saa sopia työehtosopimuksiin.

Pykälän 2 momentin mukaan neuvottelumenettelystä sekä työrauhan turvaamista koskevasta tai muusta menettelystä voitaisiin tehdä erillinen sopimus (*pääsopimus*). Samoin virkamiesasioiden hoitamisessa noudatettavasta menettelystä voitaisiin tehdä sopimus (*yleissopimus*). Yleissopimuksella ei kuitenkaan 3 momentin mukaan voitaisi poi-

keta laissa tai asetuksessa säädettyistä menettelytavoista. Muutoin pääsopimuksesta ja yleissopimuksesta olisi voimassa, mitä virkaehtosopimuksesta säädetään, jollei toisin säädetä. Säännökset vastaavat virkaehtosopimuslain 3 §:n 1 ja 2 momenttia.

Pykälän 4 momentin mukaan Suomen Pankki voisi erikseen määrätä osan virkamiehistä toimimaan työnantajavirkamiehinä. Näiden virkamiesten tehtävänä olisi edustaa Suomen Pankkia virkaehtosopimusneuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa ja muutoinkin toimia työnantajan edustajana. Työnantajavirkamiesten palvelussuhteen ehdoista ei sovittaisi virkaehtosopimuksen, vaan heidän palvelussuhteensa ehdot määräisi Suomen Pankki. Näillä virkamiehillä ei virkaehtosopimuslain 8 §:n 4 momentin mukaan ole työtaisteluoikeutta.

Pykälän 5 momentissa suljettaisiin eräitä Suomen Pankkiin soveltumattomia virkaehtosopimuslain säännöksiä soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomen Pankilla olisi 6 momentin mukaan oikeus määrätä virkamiehen palvelussuhteen ehdoista virkaehtosopimuksen estämättä, jos virkamiehen kanssa ei ole tehty virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettua sopimusta palvelussuhteen ehdoista. Pankki ei kuitenkaan saisi määrätä palvelussuhteen ehtoja virkaehtosopimuksessa sovittuja huonommiksi. Säännös vastaa virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 4 kohtaa, jossa vastaava oikeus on annettu valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitetuille laitoksille.

24 §. *Työrauha ja työriidat.* Pykälässä viitataan erikseen virkaehtosopimuslain asianomaisiin pykäliin, koska niissä säädetään Suomen Pankin toimintaan ja virkamiesten oikeuksiin syvällisesti vaikuttavista työrauhavelvoitteesta ja työriidoista. Virkaehtosopimuslain mukaisesti Suomen Pankissa sallittuja työtaistelumuotoja olisivat ainoastaan työsulku ja lakko, eikä niilläkään saisi pyrkiä vaikuttamaan muihin kuin sopimuksenvaraisiin asioihin. Työnantajan edustajat eivät saisi osallistua lakkoon.

Säädettyä työrauhavelvoite rajoittaisi työtaistelun sellaiseen aikaan, jolloin virkaehtosopimus ei ole voimassa. Työriidan johdosta ei saisi myöskään ryhtyä työtaisteluun, ellei sen käynnistymisestä ole työriitojen sovittelusta annetun lain (420/62) säännösten mukaisesti vähintään kahta viikkoa aikaisemmin ilmoitettu vastapuolelle sekä lisäksi valtakunnansovittelijan toimistoon. Virkaeh-

tosopimusten tai työrauhavelvoitteen rikkomisesta voisi työtuomioistuin langettaa virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisesti hyvityssakon.

25 §. *Eräät työtaistelutoimenpiteet.* Suomen Pankin laissa määritellyt tehtävät ovat eräiltä osin sellaisia, että niiden häiriötön hoitaminen on maan edun kannalta välttämätöntä. Suomen Pankki muun muassa huolehtii maan valuuttavarannon sijoittamisesta siten, että varanto on kulloinkin likvidisti ja turvallisesti sekä tuottavasti sijoitettu. Käytännössä tämä edellyttää erääntyvien sijoitusten jatkuvaa uudelleen sijoittamista. Suomen Pankilla on keskeinen rooli myös kotimaisilla rahamarkkinoilla. Erityisesti on välttämätöntä, että pankkijärjestelmän maksuvalmius voidaan jatkuvasti turvata. Tämän toiminnan merkitys korostuu luottamusta yleisesti horjuttavissa kriisitilanteissa, jolloin Suomen Pankin kotimaisen rahamarkkinatoiminnan estyminen tai vakava häiriintyminen voisi johtaa syvään luottamuskriisiin raha- ja pankkijärjestelmän toimivuuden suhteen.

Keskuspankin tärkeiden toimintojen turvaamiseksi lakiin otettaisiin erityissäännös koskemaan tilanteita, joissa työtaistelun johdosta maalle voisi aiheutua huomattavaa vahinkoa tai joissa voisi aiheutua vakavaa häiriötä maksu- ja rahoitusjärjestelmien toiminnalle taikka vakava uhka Suomen Pankin turvallisuudelle. Tällaiset työtaistelut olisivat pykälän 1 momentin mukaan kokonaan kiellettyjä.

Virkaehtosopimuslain 22 §:n mukaan sitä, että virkamies osallistuu virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella työtaisteluun ei pidetä virkarikoksena, kurinpidollisesti rangaistavana tekona eikä perusteena virkasuhteen purkamiseen. Virkamieslain 64 §:n 2 momentin mukaan virkamiehellä ei ole vahingonkorvausvelvollisuutta työtaistelun mahdollisesti aiheuttamista vahingoista. Jos Suomen Pankin virkamies ryhtyy säännöksessä kiellettyyn työtaisteluun, ei mainittuja virkaehtosopimuslain ja virkamieslain säännöksiä sovellettaisi. Tämä merkitsee sitä, että 1 momentissa kiellettyyn työtaisteluun osallistumista voitaisiin käsitellä virkarikoksena, kurinpidollisesti rangaistavana tekona tai perusteena virkasuhteen purkamiseen ja että virkamies voitaisiin velvoittaa korvaamaan työtaistelun mahdollisesti aiheuttamia vahinkoja.

Myös sellaiset työtaistelutoimenpiteet, joissa Suomen Pankki tai sen virkamiehet eivät

ole osallisina, saattavat vaarantaa Suomen Pankin tehtävien hoitamisen ja aiheuttaa maalle huomattavaa vahinkoa. Jotta tällaisilta tilanteilta vältyttäisiin 3 momentissa edellytetään, että Suomen Pankin laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estäisi tai olennaisesti häiritäisi Suomen Pankin tehtävien hoitamista, osapuolten tulisi siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi. Vastaava säännös on tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/95) 56 §:ssä.

26 §. *Viittaussäännös.* Säännöksen 1 momentin mukaan 23 §:ssä tarkoitetun virkaehto-, pää- ja yleissopimuksen sekä 24 §:ssä tarkoitettuja työrauhaa ja työriitoja koskevien virkaehtosopimuslain 8—10 §:n rikkomisesta olisi voimassa, mitä virkaehtosopimuslain 4 luvussa säädetään. Seuraamuksina tulisivat kysymykseen hyvityssakko ja sopimuksen purkaminen.

Säännöksen 2 momentin mukaan virkaehtosopimuslain 23—25 §:ää sovellettaisiin myös Suomen Pankin virkamiehiin. Säännökset koskevat virkamiehen neuvotteluvoimaa, työtaistelun ajalta maksettavaa palkasta sekä muutoksenhakukieltoa.

27 §. *Yhteistoimintajärjestelmät.* Säännöksessä saatettaisiin lakisääteiselle pohjalle Suomen Pankissa käytössä olevat luottamusmies-, työsuojelu- ja yhteistoimintajärjestelmät. Suomen Pankissa on sopimusperusteinen (PES) luottamusmiesjärjestelmä. Pankin työsuojeluvälitteet perustuvat työsuojelulainsäädäntöön. Yhteistoiminnan periaatteista on sovittu PES-sopimuksin. Yhteistoimintamenettelyn tarkoituksena on, samaan tapaan kuin valtion yhteistoimintalaissa (651/88), edistää pankin toiminnan tuloksellisuutta ja antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa työhön ja työoloihin sekä päätöksentekoon, joka vaikuttaa pankin toimintaan. Yhteistoimintajärjestelmien lakisääteisyys takaisi sopimusjärjestelmien toimivuuden.

28 §. *Eläkkeet.* Pykälä sisältää perussäännöksen palvelussuhteessa Suomen Pankkiin olevan eläketurvasta. Voimassa olevan lain tapaan eläketurva määräytyisi samojen perusteiden mukaan kuin valtion palveluksessa olevia koskevassa eläkelainsäädännössä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset eläkkeen ja perhe-eläkkeen maksamisesta ja eläketurvasta muutoin annetai-

siin pankkivaltuutettujen vahvistamalla eläke- ja perhe-eläkesäännöillä.

Suomen Pankin palveluksessa olevien velvollisuudesta osallistua eläketurvan kustantamiseen säädetäisiin 3 momentissa. Pankin palveluksessa olevat maksaisivat eläkemaksun, joka on työntekijäin eläkelain 12 b §:n 1 momentissa säädetyn eläkemaksuprosentin suuruinen osa palkasta. Työnantaja pidättäisi eläkemaksun palkanmaksun yhteydessä.

4 luku. **Tilinpäätös, voiton käyttö ja tilintarkastus**

29 §. *Tilinpäätös.* Säännöksen 1 momentin mukaan Suomen Pankin tilikausi olisi kalenterivuosi.

Pykälän 2 momentissa todetaan, että Suomen Pankin tilinpäätös koostuisi taseesta, tuloslaskelmasta ja niiden liitetiedoista sekä toimintakertomuksesta. Toimintakertomus sisältää tavanmukaisesti paitsi taseen ja tuloslaskelman myös selostuksen tärkeimmistä päätöksistä ja harjoitetusta rahapolitiikasta. Tämän lisäksi toimintakertomus sisältää katsauksen rahoitusmarkkinoiden, maksujärjestelmien ja maksuvälineiden kehityksestä sekä näitä alueita koskevasta Suomen Pankin toimenpiteistä. Toimintakertomuksesta ilmenee myös kuvaus muusta Suomen Pankin harjoittamasta toiminnasta, kuten kansainvälisestä yhteistyöstä sekä henkilöstö- ja muista vastaavista asioista.

Pykälä sisältää myös säännökset tilinpäätöksen ja taseen laatimisesta ja julkaisemisesta. Pankille asetettaisiin velvoite laatia tilinpäätös kunkin vuoden helmikuun loppuun mennessä. Pankin tilinpäätös olisi julkaistava huhtikuun loppuun mennessä sen jälkeen, kun pankkivaltuusto on vahvistanut taseen ja tuloslaskelman. Lisäksi säännös velvoittaisi pankin julkaisemaan taseen tilikauden aikana neljä kertaa kuukaudessa.

Pykälän 3 momentin mukaan tilinpäätöksen tulisi antaa oikeat ja riittävät tiedot Suomen Pankin taloudellisesta asemasta ja tuloksen muodostumisesta. Tilinpäätöksen laati ja allekirjoittaisi pankin johtokunta.

30 §. *Kirjanpito.* Koska kirjanpitolaki ei koske Suomen Pankkia, pykälän 1 momenttiin on otettu velvoite myös Suomen Pankille noudattaa kirjanpidossaan hyvää kirjanpitolittoa. Hyvän kirjanpitolitotavan sisältö vaihtelee muun muassa toimialan ja julkisen informaation tarpeen mukaan. Suomen Pankin osalta hyvän kirjanpitolitotavan noudattaminen

saa omat erityispiirteensä siitä, että Suomen Pankki on keskuspankki. Kirjanpidon erityispiirteisiin tulevat myös voimakkaasti vaikuttamaan keskuspankkien kirjanpitokäytäntöjen yleiset yhtenäistämistarpeet, jotka ennen pitkää tulevat antamaan keskeisen sisälön keskuspankin hyvälle kirjanpitotavalle.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että valuuttavarantoon sisältyvät arvopaperit ja rahamarkkinoilla kaupan kohteena olevat arvopaperit merkittäisiin tilinpäätöksessä enintään markkina-arvoon. Tämä poikkeaa kirjanpitolain järjestelmästä, jossa lähtökohtana on yrityksen tuloksen laskennan ensisijaisuus. Tällöin arvostussääntönä on yleensä se, että omaisuuserät merkitään kirjanpitoon hankinta-arvoon. Markkina-arvoon merkitseminen vastaa usean eurooppalaisen keskuspankin jos tällä hetkellä noudattamaa käytäntöä. Markkinahintainen arvostus on saamassa yhä lisääntyvää kannatusta keskuspankkien varantojen raportointitapana.

Kolmanteen momenttiin sisältyy säännös varauksista. Lainkohdan mukaan tilinpäätöksessä voitaisiin tehdä varauksia, jos se pankin rahastojen reaaliarvon turvaamiseksi taikka valuuttakurssin tai arvopaperien markkinahintojen muutoksista aiheutuvien tuloksen vaihtelujen tasaamiseksi on tarpeen. Säännöksellä säilytetään voimassa olevankin lain tuntema mahdollisuus varauksin turvata pankin omien pääomien reaaliarvon säilyminen. Lisäksi säännös mahdollistaisi varauksien tekemisen valuuttakurssien muutoksista aiheutuvien tuloksen vaihtelujen tasaamiseksi, mikä on myös voimassa olevan lain mukaan mahdollista.

Kelluvan valuuttakurssin olosuhteissa voi valuuttojen satunnaisilla kurssimuutoksilla olla Suomen Pankin tulokseen huomattavat vaikutukset, ja ilman varausten tekoa ja käyttöä ne saattaisivat johtaa tuloksen varsin suuriin heilahteluihin.

31 §. *Ylijäämän käyttö.* Pykälän 1 ja 2 momentit sisältävät säännökset Suomen Pankin ylijäämän käyttämisestä ja 3 momentti tappion kattamisesta.

Keskuspankin tulos ja vakavaraisuus eivät ole rinnastettavissa liikeyrityksen vastaaviin tunnuslukuihin. Keskuspankin tulos syntyy kokonaistaloudellisen kehityksen ja keskuspankkipoliittisten päätösten seurauksena ilman, että tulostähtäimien annettaisiin vaikuttaa päätöksiin. Keskuspankin tuloslaskelman osoittama ylijäämä tai tappio on pankin tuottojen ja kulujen yli- tai alijäämä eikä sel-

laisenaan kuvaa pankin toiminnan onnistumista tai epäonnistumista.

Pankin keskuspankkipoliittisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi on tärkeätä, että Suomen Pankki huolehtii oman pääomansa reaaliarvon kartuttamisesta. Tämän vuoksi ylijäämän käyttöä koskevat säännökset määräävät, että Suomen Pankin ylijäämä olisi käytettävä ensisijaisesti vararahaston kartuttamiseen. Samalla kuitenkin säännökset jättäisivät pankkivaltuustolle, joka vahvistaa Suomen Pankin tilinpäätöksen perusteet, tarvittavan harkintavallan ylijäämän käyttämisestä. Tällainen harkinta on erityisen tärkeää silloin, kun Suomen Pankin tase on poikkeuksellisista syistä pienentynyt tai on nähtävissä merkittäviä Suomen Pankin tulosta rasittavia uhkia.

Pykälän mukaan järjestelmä olisi sellainen, että mitä pienempi oman pääoman osuus olisi pankin taseen loppusummasta, sitä suurempi osuus pankin voitosta siirrettäisiin vararahastoon.

Tarkemmat säännökset ylijäämän käytöstä olisivat seuraavat:

Koko ylijäämä siirrettäisiin vararahastoon, kun pankin rahastojen ja varausten yhteismäärä on kolmasosa tai vähemmän pankin taseen loppusummasta.

Vähintään neljäsosa voitosta siirrettäisiin vararahastoon, kun pankin rahastojen ja varausten yhteismäärä on enemmän kuin kolmasosa mutta enintään puolet pankin taseen loppusummasta.

Ylijäämän siirrosta vararahastoon voitaisiin luopua, kun pankin rahastojen ja varausten yhteismäärä on yli puolet pankin taseen loppusummasta.

Ylijäämän muun osan käytöstä valtion tarpeisiin määrää hallitusmuodon 73 §:n 3 momentin perusteella eduskunta. Tämä tapahtuu pankkivaltuuston ja talousvaliokunnan ehdotuksen perusteella siinä yhteydessä, kun eduskunta käsittelee talousvaliokunnan mietintöä pankkivaltuuston vuosittaisesta kertomuksesta Suomen Pankin toiminnasta ja hallinnosta. Valtioapäiväjärjestyksen 50 §:n mukaan päätöstä Suomen voittovarojen käytöstä valtion tarpeisiin ei voi tehdä ennen kuin talousvaliokunta on antanut asiasta lausunnon. Tämän jälkeen siirretään sanottu osuus voitosta valtion tilille.

Jos Suomen Pankin tilinpäätös on alijäämäinen, alijäämä katettaisiin ensisijaisesti vararahastosta. Siltä osin kuin vararahasto ei riitä, alijäämä voitaisiin jättää kattamatta

tilapäisesti. Kattamatta jäänyt alijäämä olisi katettava seuraavien vuosien ylijäämällä.

32 §. *Tilintarkastus.* Pykälässä säädetään määräaika tilintarkastuksen suorittamiselle. Tilintarkastusta toimitettaessa olisi noudatettava hyvää tilintarkastustapaa. Erityissäännös on tarpeen, koska tilintarkastuslaki (936/94) ei koske Suomen Pankkia.

Pankilla olisi velvollisuus antaa tilintarkastajien käyttöön kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka nämä katsovat tarpeellisiksi tilintarkastustehtävän suorittamiseksi. Pankin henkilöstön salassapitovelvollisuus luonnollisesti väistyisi tilintarkastajien pyytäessä tämän säännöksen nojalla käyttöönsä tietoja.

33 §. *Tilintarkastuskertomus.* Säännöksen mukaan tilintarkastajat antaisivat kirjallisen tarkastuskertomuksensa pankkivaltuustolle. Tarkastuskertomuksen tulisi sisältää lausunnot tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta, vastuuvapauden myöntämisestä sekä johtokunnan ehdotuksesta pankin tulosta koskeviksi toimenpiteiksi. Lisäksi kertomus voisi sisältää muistutukset, jotka saattavat vaikuttaa tuloslaskelman ja taseen vahvistamiseen ja vastuuvapauden myöntämiseen. Säännökset tilintarkastuskertomuksen sisällöstä vastaavat yleistä käytäntöä.

5 luku. Erinäiset säännökset

34 §. *Hallintomenettely.* Hallintomenettelylaissa (598/82) säädetään menettelystä käsiteltäessä hallintoasioita viranomaisessa. Hallintomenettelylain 3 §:ssä määritellään ne viranomaiset, joihin lakia sovelletaan. Suomen Pankkia ei tässä lainkohdassa mainita.

Asetuksella voidaan säätää, että hallintomenettelylakia on noudatettava hallintoasiain käsittelyssä myös silloin, kun asian käsittely on muun muassa itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen tehtävänä. Tällaista asetusta ei Suomen Pankin osalta ole annettu, eikä lain soveltamisen järjestäminen asetuksella ole luonteavaa pankin valtiosääntöoikeudellisen aseman vuoksi.

Lain tasolla ainoastaan valuuttalain 11 §:ssä on viittaus hallintomenettelylain soveltamiseen Suomen Pankissa. Säännöksessä todetaan, että käsiteltäessä valuuttalain mukaisia hallintoasioita Suomen Pankissa noudatetaan, mitä hallintomenettelylaissa on säädetty. Sen lisäksi Suomen Pankki on tehnyt sisäisen päätöksen hallintomenettelylain soveltamisesta viranomaistoiminnassa soveltuvien osin.

Ehdotettu säännös on johdonmukainen jatko noudatetulle käytännölle. Sen mukaan Suomen Pankissa olisi noudatettava hallintomenettelylakia, kun pankki viranomaisena käsittelee sen ratkaistaviksi säädettyjä hallintoasioita.

Hallintopäätöksessä on kyse viranomaisen hallintoasiassa tekemästä ratkaisusta. Suomen Pankki keskuspankkina toimii julkisen vallan käyttäjänä tehdessään rahapoliittisia päätöksiä, jolloin kysymyksessä on hallintopäätös. Sen sijaan hallintomenettelylain piiriin ei kuulu keskuspankin hallintopäätöksen perusteella tekemä yksityisoikeudellinen oikeustoimi, esimerkiksi sijoitustodistuskauppa rahamarkkinoilla. Hallintomenettelylain säännökset koskevat lähinnä tilanteita, joissa asianomaisena oleva kansalainen tai yhteisö saattaa asian vireille viranomaisessa hakemuksella. Valuutansäännöstelyn purkauduttua ei Suomen Pankki enää juuri joudu käsittelemään sellaisia asioita, joissa syntyisi edellä tarkoitettu asianosaissuhde pankin ja yksittäisen kansalaisen tai yhteisön välillä. Suomen Pankin tekemät rahapoliittiset hallintopäätökset kohdistuvat vaikutuksiltaan tavallisesti määrittelemättömään asianosaissiipiin, kuten rahamarkkinoilla toimiviin, jolloin useimmat hallintomenettelylain säännökset eivät luonteensa puolesta tällaiseen tilanteeseen sovellu.

35 §. *Maksut.* Säännöksen mukaan Suomen Pankki voisi periä suoritteistaan maksuja. Maksujen periminen olisi mahdollista sekä viranomais- että pankkitoiminnassa syntyneistä suoritteista. Maksujen perimisellä pyritään kustannusvastaavuuden tavoitteen toteuttamiseen sekä yleensä yhteiskunnan voimavarojen tehokkaaseen käyttöön. Periaate ilmenee valtion maksuperustelaista (150/92), joka koskee myös Suomen Pankkia. Lain mukaan Suomen Pankki päättää itse maksujen perimisestä ja maksujen suuruudesta.

Säännöksen loppuosa koskee pankin viranomaistoiminnan suoritteita. Ehdotuksen mukaan maksujen suuruutta määrittäessä tulisi soveltuvin osin ottaa huomioon, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään.

36 §. *Salassapitovelvollisuus.* Pykälän 1 momentti sisältää yleissäännöksen salassapitovelvollisuudesta. Lainkohdan soveltamisala kattaisi kaikki Suomen Pankin palveluksessa olevat samoin kuin pankkivaltuutetut, tilintarkastajat ja heidän sihteerinsä. Salassapitovelvollisuus laajennettaisiin koske-

maan myös muita henkilöitä, jotka näiden toimeksiannosta suorittavat Suomen Pankin toimintaan kuuluvia tehtäviä. Tähän ryhmään kuuluisivat esimerkiksi muiden yhteisöjen palveluksessa olevat henkilöt, jotka toimeksiannosta suorittavat Suomen Pankin ostamia palveluita.

Pykälän 2 momentin mukaan salassapitovelvollisuus koskisi myös sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen sivulliselle saattaisi häiritä pankin tehtävien hoitoa tai vaarantaa pankin turvallisuutta tai taloudellista etua. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi Suomen Pankin rahapolitiikkaan liittyvien tehtävien hoitoa ja toisaalta taas puhtaasti pankin tekniseen turvallisuuteen liittyviä asioita. Säännöksen sisältö vastaa niitä periaatelinjoja, jotka sisältävät julkisuuslainsäädännön muutosehdotukseen.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin periaate, että pankin toiminnassa noudatetaan yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettua lakia (83/51).

37 §. *Oikeus saada ja antaa tietoja.* Pykälä sisältäisi säännökset Suomen Pankin oikeudesta saada viranomaisilta sekä luotto- ja rahoituslaitoksilta ja muilta rahoitusmarkkinoilla toimivilta pankin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja.

Pykälän 2 momentissa on säännökset siitä, missä tilanteissa Suomen Pankilla olisi velvollisuus antaa muutoin salassa pidettäviä tietoja. Tarkoitus on helpottaa viranomaisten välistä yhteistyötä. Suomen Pankilla olisi velvollisuus antaa 36§:ssä tarkoitettuja tietoja rahoitusmarkkinoita valvovalle viranomaiselle sekä esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi. Lisäksi pankki olisi velvollinen antamaan muita kuin tilastotarkoituksiin saatuja tietoja muillekin viranomaisille, jos niillä on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

Suomen Pankki olisi velvollinen antamaan myös tilastotarkoituksiin saamiaan tietoja rahoitusmarkkinoita valvovalle viranomaiselle sekä esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselle rikoksen selvittämistä varten. Muulle viranomaiselle Suomen Pankilla olisi oikeus antaa mainittuja tietoja tilastotarkoituksiin, jos tällä on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja. Suomen Pankin ei tulisi luovuttaa tilastotarkoituksiin saamiaan tietoja muulle viranomaiselle, ellei tälle ole säädetty tilastotietojen saantiin liittyvää salassapitovelvollisuutta.

38 §. *Valiokunnan tietojensaantioikeus.*

Pykälässä ehdotetaan selkeyden vuoksi säädettäväksi valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n 1 momentissa tarkoitettun valiokunnan oikeudesta saada Suomen Pankilta kaikki valiokunnan tehtävien suorittamisen kannalta tarpeelliset tiedot. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan säännöksessä tarkoitettu valiokunta on talousvaliokunta.

39 §. *Tietojensaantioikeus maksutasetilastointia varten.* Pykälässä säädettäisiin Suomen Pankin oikeudesta saada jokaiselta Suomessa koti- tai asuinpaikan omaavalta tiedot valuuttatoimista maksutasetilastointia varten. Suomen Pankin nykyinen tiedonsaantioikeus tilastollisia tarkoituksia varten perustuu määraikaaiseen valuuttalakiin. Koska Suomen Pankin laissa säädettyihin tehtäviin kuuluu laatia Suomen maksutase, on tiedonsaantioikeutta koskeva säännös tarkoituksenmukaista sijoittaa Suomen Pankista annettuun lakiin.

Maksutasetta varten Suomen Pankki kerää tilastoviranomaisena tiedot kaikista Suomessa asuvien ja ulkomailla asuvien välisistä valuuttatoimista. Pykälässä lueteltaisiin valuuttatoimet, joista tiedot on annettava.

Suomen maksutasetietojen keruujärjestelmä koostuu ulkomaisten maksujen tiedoista sekä suppealle yritys- ja rahoituslaitosjoukolle suunnatuista kyselyistä. Suomalaiset pankit ilmoittavat välittämänsä ulkomaiset maksut Suomen Pankille ja muut maksut ilmoitetaan suoraan Suomen Pankille.

Maksutaseen laadintaperusteet määräytyvät Kansainvälisen valuuttarahaston ja Euroopan yhteisöjen tilastoviranomaisen suositusten perusteella. Suomen Pankin on Suomen tekemien sopimusten perusteella luovutettava maksutasetietoja kansainvälisille järjestöille, kuten Kansainväliselle valuuttarahastolle ja OECD:lle. Tiedot luovutetaan vain tilastollisia tarkoituksia varten, eikä niistä paljastu luonnollista henkilöä tai yksittäistä yritystä koskevia tunnistetietoja.

Suomen Pankki voisi pykälän 2 momentissa olevan säännöksen nojalla asettaa uhkasakon tilastotietojen saamiseksi. Se voisi itse määrätä uhkasakon maksettavaksi. Suomen Pankin tekemään päätökseen, jolla uhkasakko määrätään maksettavaksi, voisi haakea muutosta 42 §:n mukaisesti.

40 §. *Puhevallan käyttö ja oikeuspaikka.* Voimassa olevaa lakia vastaava säännös puhevallan käyttämisestä koskisi pankin etujen valvomista tuomioistuimissa, asioimista viranomaisissa sekä pankin edustamista esimerkiksi yhtäkokouksissa. Säännös koskisi

siten pankin ulkopuolista toimintaa. Sen sijaan pankin sisäinen hallinto jäisi sen ulkopuolelle.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen Pankin johtokunta käyttäisi puhevaltaa tuomioistuimissa sekä muissa viranomaisissa ja yhteisöissä.

Pykälän 2 momentin mukaan Suomen Pankki vastaisi riita-asioissa Helsingin kärjäoikeudessa. Säännös ei kuitenkaan estäisi pankkia sopimasta siitä, että pankki vastaa muussakin oikeuspaikassa. Säännös ei myöskään koskisi tilannetta, jossa Suomen Pankki on kantajana.

Vastaavat säännökset on voimassa olevasakin laissa, sen 33 ja 34 §:ssä.

41 §. *Virkasyytteet.* Pykälän mukaan pankkivaltuutettua ja johtokunnan jäsentä vastaan virkavirheestä nostetut syytteet käsitelisi ensimmäisenä oikeusasteena Helsingin hovioikeus. Vastaava säännös on voimassa olevan lain 32 §:ssä.

42 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 1 momentin mukaan Suomen Pankin vähimmäisvarantoa koskevasta päätöksestä samoin kuin 38 §:n 2 momentissa tarkoitettusta päätöksestä, jolla uhkasakko on määrätty maksettavaksi, saataisiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/96) säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan Suomen Pankin päätös voitaisiin panna täytäntöön valituksesta huolimatta. Korkein hallinto-oikeus voisi kuitenkin kieltää täytäntöönpanon. Muutoksenhakua koskeva säännös on uusi.

Suomen Pankin päätöksiin ei voida voimassa olevan lain mukaan eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta yleisesti hakea muutosta. Sen sijaan ylimääräiset muutoksenhakukeinot, kantelu, lainvoiman saaneen päätöksen purku ja menetetyn määräajan palauttaminen, ovat myös Suomen Pankin päätösten osalta käytettävissä. Valitusoikeussäännös sisältyy voimassa olevan lain 24 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Suomen Pankin johtokunnan päätökseen eläkettä koskevassa asiassa saadaan hakea muutosta valittamalla vakuutus oikeudelta siten kuin on säädetty muutoksenhausta hallintoasioissa.

Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi Suomen Pankin ohjesäännön muuttamiseksi (HE 66/1993 vp), joka koski vähimmäisvarantojen pitämistä Suomen Pankissa, perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 11/1993 vp) huomiota siihen, ettei

lakiesitykseen eikä voimassa olleeseen ohjesääntöön sisältynyt muutoksenhakusäännöksiä. Valiokunta piti sitä valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavana, sillä laki antaisi Suomen Pankille toimivallan tehdä sellaisia yksittäisten pankkien vähimmäisvarantoja koskevia päätöksiä, joiden yhteydessä oikeussuojan tarve voi ajankohtaistua esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa tarkoitettujen pankkien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kannalta. Valiokunta huomautti muutoksenhakusäännösten puuttumisen mahdollisesti olevan merkityksellinen seikka Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Kyseisen artiklan ensimmäisessä kappaleessa korostetaan jokaisen oikeutta kohtuullisen ajan kuluessa oikeuden mukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Ilmeisesti ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttömahdollisuus ei täytä artiklan asettamia vaatimuksia.

Voimassa olevan lain 1 a §:n nojalla Suomen Pankin johtokunta on päättänyt asettaa saman sisältöisen vähimmäisvarantovelvoitteen kaikille talletuspankeille ja ulkomaisten luottolaitosten Suomessa oleville sivukontto-reille. Vähimmäisvarantoja koskevat määräykset ja ehdot Suomen Pankki on ilmoittanut kaikille luottolaitoksille osoitetussa kiertokirjeessään. Tältä osin Suomen Pankin päätös on pitkälle rinnastettavissa normipäätökseen, jonka sisältö on kaikille osapuolille sama. Vaikka edellä mainittuun hallituksen esitykseen sisältyy maininta pankkien tasapuolisesta kohtelusta, ei säädöksen sanamuoto itessään näyttäisi velvoittavan Suomen Pankkia asettamaan kaikille luottolaitoksille samansuuruisia vähimmäisvarantovelvoitteita. Lain toimivaltasäännös antaa Suomen Pankille mahdollisuuden käyttää itsenäistä harkintavaltaa päättäessään vähimmäisvarantovelvoitteesta, sillä laki asettaa ainostaan ylärajan vähimmäisvarannoille ja vieraan pääoman varantovelvoitteen laskentapohjaksi.

43 §. *Muutoksenhaku virkasuhdeasioissa.* Pykälä sisältäisi säännökset muutoksenhausta eräissä virkasuhdeasioissa. Muutoksenhaku olisi säännönmukaisesti mahdollinen ilman väliastetta suoraan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä on perusteltua Suomen Pankin erityisasetman sekä tapausten oletettavan harvalukuisuuden johdosta. Lisäksi Suomen Pankin johtokunnan mahdollisuus itse

oikaista asia vähentää muutoksenhaun tarvetta.

Luottamusmies- ja neuvottelujärjestelmän toimivuus Suomen Pankin kokoisessa, suhteellisen pienessä organisaatiossa vähentää myös muutoksenhaun tarvetta.

Suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin valittaa Suomen Pankin virkamiehelle antamasta varoituksesta, lomautuksesta ja irtisanomisesta, virkasuhteen purkamisesta sekä virantoimituksesta pidättämis- ja sivutoimikieltopäätöksistä sekä eläkemaksua koskevasta päätöksestä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin valittaa lisäksi lain 27 §:ssä tarkoitetun yhteistoimintaelimen perusteettomien määräaikaisten virkasuhteiden johdosta antamaan korvauspäätökseen.

Virkaehtosopimukseen liittyvistä asioista eli sopimuksen tulkintaa, työtaistelun lainmukaisuutta ja muita vastaavia asioita koskevat erimielisyydet saatettaisiin yleisen järjestelmän mukaisesti työtuomioistuimen tutkittaviksi ja ratkaistaviksi.

Johtokunnan päätökseen eläkettä koskevasa asiassa haettaisiin muutosta valittamalla vakuutusoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muutoksenhakukelpoiset asiat luettelaisiin laissa tyhjentyvästi.

6 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

44 §. *Voimaantulo.* Pykälässä on lain voimaantulosäännös.

Esityksessä ehdotetaan rahalain 4 §:ää muutettavaksi siten, että markan ulkoista arvoa koskevan Suomen Pankin esityksen tekemisestä valtioneuvostolle päättää Suomen Pankin johtokunta. Ehdotettua muutosta sovellettaisiin kuitenkin vasta siitä lukien, kun EKPJ on perustamissopimuksen mukaisesti perustettu. Ennen EKPJ:n perustamista sovellettaisiin edelleen aikaisempaa lakia, jonka mukaan esityksestä päättää eduskunnan pankkivaltuusto Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella.

Ehdotetun lain 13 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan pankkivaltuusto päättäisi muista kuin rahalain 4 §:ssä tarkoitetuista valtioneuvostolle tehtävistä ehdotuksista periaatteellisesti merkityksellisissä asioissa. Yhdenmukaisesti rahalakiin ehdotetun muutoksen kanssa säännös olisi kuitenkin EKPJ:n perustamiseen saakka voimassa sellaisena, että

pankkivaltuusto tekisi kaikki periaatteellisesti merkityksellisiä asioita koskevat ehdotukset valtioneuvostolle.

Yhdenmukaisesti sen kanssa, mitä hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 201/1996 vp) lain 43 §:n 6 momentti olisi väliaikaisesti voimassa vuoden 1999 loppuun saakka rajoitetumpana kuin pysyväksi ehdotettu säännös.

Ehdotettu laki kumoaisi voimassa olevan lain Suomen Pankista sekä sen nojalla annetun Suomen Pankin johtosäännön, Suomen Pankin tilintarkastajien johtosäännön sekä Suomen Pankin palkkaussäännön.

Lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voitaisiin 4 momentin mukaan ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa. Lain 7 §:ssä tarkoitettujen vähimmäisvarantosäännösten ja 8 §:ssä tarkoitetun julkisen rahoituksen kiellon toteuttamiseen on varattava riittävästi aikaa. Tarvittaviin toimenpiteisiin on voitava ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa.

45 §. *Johtokunnan jäsenen eroamisikää koskeva siirtymäsäännös.* Kumottavan lain 23 §:n 4 momentin säännöstä eroamisikästä sovellettaisiin Suomen Pankin johtokunnan jäseniin, jotka ovat virassa ehdotetun lain voimaantullessa.

46 §. *Eläke- ja perhe-eläkesääntöjä koskeva siirtymäsäännös.* Kumottavan lain nojalla vahvistetut Suomen Pankin eläkesääntö ja Suomen Pankin perhe-eläkesääntö jäisivät edelleen voimaan.

47 §. *Johtokunnan jäsenen toimikautta koskeva siirtymäsäännös.* Lain voimaantullessa johtokuntaan kuuluvien jäsenten 15 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimikausi alkaisi lain voimaantulosta.

48 §. *Virkamiehiä koskevat muut siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 momentin mukaan virkamieslain 75 §:n 2 momenttia ei sovellettaisi Suomen Pankin virkamiehiin. Mainitun säännöksen mukaan valtion virkamieslain voimaanpanolain 35 §:ää sovelletaan edelleen virkamiehiin, joihin sitä oli sovellettu ennen virkamieslain voimaantuloa. Voimaanpanolain 35 §:n mukaan nimittämiskirjalakia sovelletaan virkamiehiin, joihin sitä oli sovellettu ennen vuoden 1986 valtion virkamieslain voimaantuloa. Koska ehdotettuun lakiin sisältyisi Suomen Pankin virkamiehiä koskevat säännökset, ei nimittämiskirjalain säännösten soveltaminen enää olisi tarpeellista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sivutoimiluvan hakemisesta silloin, kun Suomen Pankin virkamiehellä lain voimaan tullessa on virkamieslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu sivutoimi eikä hänellä ole siihen sivutoimilupaa. Kysymys luvan myöntämisestä olisi tällöin saatettava pankin ratkaistavaksi kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

1.2. Rahalaki

4 §. Markan ulkoista arvoa koskeva ylin päätösvalta kuuluu rahalain 4 §:n säännösten nojalla valtioneuvostolle. Päätöksentekomenettely on järjestetty siten, että valtioneuvosto tekee päätöksensä Suomen Pankin esityksestä. Eduskunnan pankkivaltuutetut puolestaan päättävät 4 momentin mukaan Suomen Pankin esityksen tekemisestä pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella.

Suomen Pankista annettavaksi ehdotetun lain mukaan rahapolitiikkaa koskeva päätöksenteko, sen toteuttaminen ja muut operatiiviset tehtävät kuuluisivat yksinomaan Suomen Pankin johtokunnalle. Vastaavasti pankkivaltuuston asema erityisesti valvontaelimenä ja hallintopäätösten tekijänä korostuisi. Tämän johdosta ehdotetaan rahalain 4 §:n 4 momentti muutettavaksi siten, että Suomen Pankin esityksen valtioneuvostolle markan ulkoista arvoa koskeviksi päätöksiksi tekisi johtokunta.

Keskuspankin operatiivisen toiminnan kannalta vapaiden pääomaliikkeiden maailmassa valuuttakurssipoliittinen päätös on täysin rinnastettavissa rahapoliittiseen päätökseen. Tämän vuoksi olisi johdonmukaista, että Suomen Pankin esityksen markan ulkoisesta arvosta tekee johtokunta.

Esitys koskisi vain sitä, miten Suomen Pankki tekee oman päätöksensä, joka tässä tapauksessa olisi esityksen tekeminen valtioneuvostolle, osana Suomen valuuttakurssipoliittista päätöksentekoa. Kyseessä olisi Suomen Pankin toimielinten, pankkivaltuuston ja johtokunnan, välisen tehtäväjaon ja vastuusuiden selkiyttämiseksi laissa.

Suomen osallistuminen ERM:ään merkitsee eri vaiheista koostuvan kotimaisen päätöksentekojärjestelmän yhdistämistä monenkeskiseen päätöksentekojärjestelmään. Voimassa olevan lain mukainen kotimainen järjestelmä on teknisesti hankala, koska siihen liittyvä päätöksenteko vie runsaasti aikaa.

Voimaantulosäännös. Perustamissopimuksen 108 artikla edellyttää, että Euroopan unionin jäsenvaltion on huolehdittava, että viimeistään päivänä, jolloin EKPJ perustetaan, kansallinen lainsäädäntö on sopuolosuhteissa perustamissopimuksen ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännön kanssa. Velvoite koskee niin talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen sisältyvään yhteisen rahan alueeseen eli rahaliittoon osallistuvia kuin tämän ulkopuolelle jääviä valtioita. Tämän johdosta ehdotettua rahalain muutosta sovellettaisiin vasta, kun EKPJ on perustamissopimuksen mukaisesti perustettu. Siihen asti sovellettaisiin edelleen aikaisemman lain säännöstä, jonka mukaan markan ulkoista arvoa koskevista Suomen Pankin esityksistä päättää eduskunnan pankkivaltuusto Suomen Pankin johtokunnan esityksestä.

1.3. Valuuttalaki

6 §. Valuuttalain voimassaoloa jatkettiin vuoden 1998 loppuun lailla (1688/95), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996. Samassa yhteydessä siirrettiin luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin säännös luottolaitosten valuuttakurssiriskien valvonnasta. Kaikki valuuttalain nojalla annetut valtioneuvoston ja Suomen Pankin päätökset kumottiin.

Valuuttalaista tuli luonteeltaan poikkeusoloja koskeva valtuuslaki lukuunottamatta maksutasetilaston tietojen keräysvaltuutta. Tässä yhteydessä valuuttalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksutasetilaston tietojen keräysvaltuutta koskeva säännös kumottaisiin valuuttalaista ja säännös otettaisiin Suomen Pankista annettavaan lakiin.

1.4. Rahoitustarkastuslaki

5 §. *Eduskunnan pankkivaltuutetut.* Voimassa olevassa laissa Suomen Pankista on säännöksiä eduskunnan pankkivaltuutettujen rahoitustarkastukseen liittyvistä tehtävistä. Rahoitustarkastuslain 5 §:ssä puolestaan säädetään, että pankkivaltuutetuilla on rahoitustarkastuksessa vain hallintoon liittyviä tehtäviä.

Selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi ehdotettu laki Suomen Pankista koskisi yksinomaan Suomen Pankkia eikä lakiin enää sisällyttäisi säännöksiä pankkivaltuutettujen

rahoitustarkastuksen hallintoon liittyvistä tehtävistä. Tehtävät ehdotetaan otettaviksi rahoitustarkastuslakiin. Lisäksi voimassa olevan lain 6 §:ssä olevat säännökset rahoitustarkastuksen johtokunnan nimittämisestä ehdotetaan siirrettäväksi 5 §:ään.

6 §. *Rahoitustarkastuksen johtokunta.* Pykälän 2 ja 3 momentissa olevat säännökset rahoitustarkastuksen johtokunnan nimittämisestä sekä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan määräämisestä ehdotetaan poistettavaksi pykälästä ja siirrettäväksi 5 §:ään, jossa ehdotetaan säänneltäväksi eduskunnan pankkivaltuutettujen rahoitustarkastukseen liittyvistä tehtävistä.

9 §. *Työjärjestys.* Pykälässä säädetään rahoitustarkastuksen työjärjestyksestä. Koska ehdotetun 5 §:n mukaan rahoitustarkastuksen työjärjestyksen vahvistaisi eduskunnan pankkivaltuutus, ehdotetaan vastaava maininta poistettavaksi turhana 9 §:stä.

16 e §. *Rahoitustarkastuksen virkamiehet.* Voimassa olevassa rahoitustarkastuslaissa ei ole perussäännöksiä rahoitustarkastuksen virkamiehistä, viroista eikä virkasuhteista. Voimassa olevan Suomen Pankista annetun lain 17 §:ssä on säännös rahoitustarkastuksen toimen haltijain palkkaetujen vahvistamisesta. Koska rahoitustarkastus on Suomen Pankin yhteydessä, on sen virkamiehiin sovellettu Suomen Pankin toimen haltijoita koskevia säännöksiä. Toisaalta myöskin Suomen Pankin toimen haltijoita koskevat säännökset lain tasolla ovat suppeat. Pääosin toimen haltijoita koskevat säännökset sisältyvät Suomen Pankin virkasääntöön.

Esityksessä ehdotetaan Suomen Pankin virkamiehiä koskevien säännösten ottamista Suomen Pankista annettavaan lakiin. Koska ehdotettu laki Suomen Pankista koskisi vain Suomen Pankkia, siihen ei ole sisällytetty rahoitustarkastuksen virkamiehiä koskevia säännöksiä.

Rahoitustarkastuksen virkamiehistä ehdotetaan säädettäväksi rahoitustarkastuslaissa.

Ehdotettavan säännöksen mukaan rahoitustarkastuksen virkamiehistä, viroista ja virkasuhteesta olisi voimassa, mitä rahoitustarkastuslaissa säädetään. Tämän lisäksi sovellettaisiin soveltuvin osin, mitä Suomen Pankista annetussa laissa säädetään. Säännös merkitsee sitä, että rahoitustarkastuksen virkamiesten oikeusasema, palkkaus, eläkeoikeudet ja muut virkasuhteeseen liittyvät asiat määräytyisivät samojen perusteiden mukaan kuin Suomen Pankin virkamiestenkin. Vain

siltä osin kuin rahoitustarkastuslaki sisältää Suomen Pankista annetusta laista poikkeavia tai sitä täydentäviä säännöksiä, rahoitustarkastuksen virkamiesten asema poikkeaisi Suomen Pankin virkamiesten asemasta.

Rahoitustarkastuslaissa on eräitä rahoitustarkastuksen virkamiehiä koskevia erikoissäännöksiä. Näitä ovat muun muassa lain 17 §, jossa on säännökset rahoitustarkastuksen johtokunnan jäsenten, varajäsenten, lisäjäsenten ja virkamiesten esteellisyydestä sekä 18 §, jossa on säännös edellä mainittujen henkilöiden salassapitovelvollisuudesta. Nämä säännökset ovat tarpeellisia rahoitustarkastuksen valvontatehtävästä johtuen.

1.5. Laki työtuomioistuimesta

1 §. Suomen Pankista annettavaan lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset pankkia koskevasta virkaehtosopimusjärjestelmästä. Työtuomioistuimen toimivaltaa koskevaan pykälän 1 momenttiin tämän johdosta ehdotetaan lisättäväksi maininta Suomen Pankista annetusta laista, jotta työtuomioistuin voisi käsitellä ja ratkaista Suomen Pankin virkaehtosopimuksia koskevat riidat.

2 §. Työtuomioistuimen jäsenten nimittämistä koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta Suomen Pankista ja Suomen Pankin virkamiesten ammattiyhdistyksestä, jotta myös Suomen Pankilla ja sen virkamiesten ammattiyhdistyksillä olisi mahdollisuus vaikuttaa työtuomioistuimen kokoonpanoon.

11 §. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta, että työtuomioistuimeen kuuluva riita-asia saataisiin virkaehtosopimuksessa olevan määräyksen perusteella jättää välimiesmenettelyssä ratkaistavaksi, jos Suomen Pankkia koskeva virkaehtosopimus Suomen Pankista annetun lain nojalla vaaditaan julistettavaksi purkautuneeksi.

13 §. Pykälän 2 ja 5 momentteihin ehdotetaan lisättäväksi työtuomioistuimessa kannetta ajamiseen oikeutettuihin Suomen Pankki. Virkamiesyhdistysten kanneoikeus ei edellytä pykälään muutoksia. Pykälän voimassa oleva sanamuoto kattaa myös Suomen Pankin virkamiesyhdistykset, kun kyse on pankkia koskevista virkaehtosopimuksista.

2. Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitettu tulemaan

voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Ehdotettua rahalain 4 §:ää sovellettaisiin kuitenkin edelleen muuttumattomana, kunnes Euroopan keskuspankkijärjestelmä perustamissopimuksen 109 1 artiklan mukaisesti perustetaan.

3. Säättämisjärjestys

Hallitusmuodon 73 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen Pankkia hoidetaan niin kuin siitä lailla säädetään ja 3 momentin mukaan eduskunta päättää Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä valtion tarpeisiin. Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä on säännökset pankkivaltuutettujen ja Suomen Pankin tilintarkastajien valitsemisesta.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia hallitusmuodon tai valtiopäiväjärjestyksen Suomen Pankkia koskeviin säännöksiin. Suomen Pankista annettavaksi ehdotettuun lakiin ei sisälly säännöksiä, joilla poikettaisiin hallitusmuodon tai valtiopäiväjärjestyksen Suomen Pankkia koskevista säännöksistä. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellinen asema säilyisi siten muuttumattomana.

Eduskunnan pankkivaltuutettujen valtiosääntöoikeudelliseen asemaan ei myöskään ehdoteta muutoksia. Heidän tehtävänään olisi edelleen hallitusmuodon mukaisesti valvoa Suomen Pankin toimintaa. Samoin pankkivaltuuston kokoonpano ja pankkivaltuutettujen valintamenettely säilyvät muuttumattomina.

Esityksen, kuten voimassa olevan lainkin mukaan eduskunnan pankkivaltuusto ja johtokunta ovat Suomen Pankin toimielimiä. Näin ollen sekä pankkivaltuuston että johtokunnan päätökset ovat Suomen Pankin päätöksiä. Esityksen mukaan rahapoliittiset päätökset siirtyisivät pankkivaltuustolta johtokunnalle. Esitys ei kuitenkaan merkitse eduskunnan elimen päätösvaltaan puuttumista, vaan Suomen Pankin omien toimielinten välisen päätösvallan järjestelyä. Hallitusmuodon 73 §:n 2 momentin mukaan Suomen Pankkia hoidetaan siten kuin siitä lailla säädetään. Näin ollen ehdotettu päätöksenton järjestely voidaan säätää tavallisena lakina.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä on

säännös vähimmäisvarannosta. Säännöksen mukaan Suomen Pankki voisi määrätä, että talletuspankkien ja muiden luottolaitosten sekä ulkomaisten luottolaitosten Suomessa toimivien sivukonttoreiden on pidettävä korotonta vähimmäisvarantoa Suomen Pankissa. Vähimmäisvaranto voisi olla enintään 5 prosenttia varantovelvollisella olevan vieraan pääoman määrästä. Suomen Pankki määräisi vähimmäisvarannon laskentaperusteet sekä antaisi muut tarpeelliset vähimmäisvarantoa koskevat määräykset. Vähimmäisvarantovelvollisuuden laiminlyönnistä olisi seuraamuksena laiminlyönnistä saadun taloudellisen hyödyn maksaminen enintään puolitoistakerlaisena Suomen Pankille. Mainittu taloudellinen hyöty voitaisiin ulosmitata ilman tuomiota siten kuin verojen ja maksujen ulosotosta säädetään.

Säännös vähimmäisvarannosta sisältyy voimassa olevaan Suomen Pankista annetun lain 1 a §:ään. Pykälä lisättiin lakiin lailla (583/93), joka säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoi säännöstä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 66/1993 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 11/1993 vp), että säännös oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä Suomen Pankin hyväksi tulevan lainsäädäntövallan delegoinnin vuoksi. Myös se, että lakiehdotus ei sisältänyt muutoksenhakusäännöksiä vähimmäisvarantoa koskevista päätöksistä, edellytti valiokunnan lausunnon mukaan vaikeutettua säättämisjärjestystä. Sen sijaan pykälän 3 momentin säännökset viivästyskorosta eivät valiokunnan mielestä vaikuttaneet käsittelyjärjestykseen.

Ehdotettava vähimmäisvarantoa koskeva pykälän 1—3 momentit varantovelvollisista, vähimmäisvarannon määrästä ja Suomen Pankin määräyksenantovallasta ovat samansisältöiset kuin voimassa olevan lain 1 a §:n 1 ja 2 momentit. Ehdotettavan 7 §:n 4 momentin säännös vähimmäisvarantovelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksesta sen sijaan poikkeaa voimassa olevan lain 1 a §:n 3 momentista. Voimassa olevan lain mukaan seuraamuksena on viivästyskorko, jonka suuruus on Suomen Pankin keskuspankki-luotostaan perimän ylimmän koron määrä korotettuna 5 prosenttiyksiköllä. Ehdotettavassa säännöksessä seuraamuksena olisi taloudellisen hyödyn maksaminen Suomen Pankille enintään puolitoistakerlaisena. Pääsääntönä olisi, että laiminlyönnistä saatu taloudellinen hyöty maksetaan Suomen Pan-

kille puolitoistakertaisena. Sellaisissa tilanteissa, joissa laiminlyöntiä ei voida pitää tahallisena, vaan esimerkiksi tahattomasta virheestä varantopohjan laskennassa, voi laiminlyönnin seuraamuksena olla pienempi maksuvelvollisuus.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty säännös voidaan siirtää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toiseen lakiin edellyttäen, että samalla ei laajenneta jo tehtyä poikkeusta perustuslaista. Ehdotettavassa 7 §:ssä ei Suomen Pankille annettaisi uutta tai laajempaa määräyksenantovaltuutta kuin mitä jo voimassa olevassa laissa on tehty. Ehdotettu 7 §:n 4 momentin säännös taloudellisen hyödyn maksamisesta

Suomen Pankille on seuraamus laissa säädetyn velvollisuuden laiminlyönnistä. Momentti ei säännöksen perusteluiden mukaan anna Suomen Pankille vapaa harkintavaltaa seuraamuksen määrittelyssä, vaan lähtökohtana on saadun hyödyn maksaminen puolitoistakertaisena. Vain tapauksissa, joissa laiminlyöntiä voidaan pitää lähinnä tahattomana virheenä tai vahinkona, voitaisiin seurauksena alentaa.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotukset voitaisiin hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että sääntämisyjärjestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Suomen Pankista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Asema

Suomen Pankki on Suomen keskuspankki. Se on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka asemasta säädetään hallitusmuodossa, valtiopäiväjärjestyksessä ja tässä laissa.

2 §

Tavoite

Suomen Pankin toiminnan tavoitteena on turvata vakaa rahan arvo.

Suomen Pankin on tuettava muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista

sekä edistettävä rahoitusjärjestelmän vakautta vaarantamatta kuitenkaan 1 momentissa säädettyä tavoitetta.

3 §

Tehtävät

Suomen Pankin tehtävänä on päättää maan rahapolitiikasta ja toteuttaa sitä.

Suomen Pankin tehtävänä on myös:

1) huolehtia valuuttavarannosta ja sen sijoittamisesta sekä muista maan ulkoisen maksuvalmiuden tukemiseksi tarvittavista toimenpiteistä;

2) huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen; sekä

3) huolehtia toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta.

4 §

Maksuvälineiden liikkeeseen lasku

Suomen Pankin yksinoikeudesta laskea liikkeeseen laillisia maksuvälineitä ja sen muista tehtävistä maan rahaviranomaisena säädetään rahalaissa (358/93).

5 §

Yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa

Suomen Pankin on oltava tarvittaessa yhteistoiminnassa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten kanssa.

Hoitaessaan rahapolitiikkaan liittyviä tehtäviä Suomen Pankki ei saa pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä.

6 §

Toimivaltuudet

Suomen Pankki voi tehtäviensä hoitamiseksi:

- 1) antaa ja ottaa luottoa;
- 2) ottaa vastaan ja tehdä talletuksia;
- 3) harjoittaa arvopaperi-, jalometalli- ja valuuttakauppaa;
- 4) hoitaa maksuliikettä ja maksujen selvitystä; sekä
- 5) harjoittaa muutakin arvopaperi-, raha- tai valuuttamarkkinatoimintaa.

Suomen Pankki määrää peruskoron ja muut Suomen Pankin soveltamat korot sekä voi tarvittaessa määritellä ja julkaista muitakin viitekorkoina käytettäviä korkoja.

Suomen Pankki voi omistaa osakkeita, osuuksia ja kiinteistöjä siinä määrin kuin se on perusteltua pankin tehtävien hoitamiseksi tai toiminnan järjestämiseksi.

7 §

Vähimmäisvaranto

Suomen Pankki voi määrätä, että talletuspankkien ja muiden luottolaitosten sekä ulkomaisten luottolaitosten Suomessa toimivien sivukonttoreiden (*varantovelvollinen*) on pidettävä Suomen Pankissa korotonta vähimmäisvarantoa, jos Suomen Pankin rahapolitiikkaan liittyvien tehtävien hoito sitä edellyttää.

Vähimmäisvarannon suuruus voi olla enintään viisi prosenttia varantovelvollisella olevan vieraan pääoman määrästä.

Suomen Pankki määrää vähimmäisvarannon laskentaperusteet sekä antaa muut tarpeelliset vähimmäisvarantoa koskevat määräykset.

Jos varantovelvollinen ei ole täyttänyt Suomen Pankin asettamassa määräajassa 1 momentin mukaista velvollisuuttaan, on varantovelvollisen Suomen Pankin vaatimuksesta maksettava laiminlyömisestä saamansa taloudellinen hyöty enintään puoli-toistakertaisena Suomen Pankille.

Edellä 4 momentissa tarkoitettu taloudellinen hyöty saadaan ulosmitata ilman tuomiota siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/61) säädetään.

8 §

Julkisen rahoituksen kielto

Suomen Pankki ei saa antaa luottoa Euroopan unionin toimielimille tai laitoksille, Euroopan unionin jäsenvaltiolle, sen alueelliselle, paikalliselle tai muulle viranomaiselle taikka muulle julkisyhteisölle.

Suomen Pankki ei myöskään saa merkitä 1 momentissa tarkoitettujen yhteisöjen liikkeeseen laskemia velkasitoumuksia.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee luottolaitoksia lukuun ottamatta myös yrityksiä, joissa 1 momentissa tarkoitettulla julkisyhteisöllä on määräysvalta.

9 §

Vakuudet

Suomen Pankilla on oltava luotonannossaan riittävät vakuudet. Suomen Pankki voi olla tilapäisesti vaatimatta vakuuksia, jos se on erityisen painavasta syystä perusteltua.

10 §

Peruspääoma

Suomen Pankilla on kantarahasto ja vararahasto.

Vararahastoa voidaan käyttää kantarahaston korotukseen tai alijäämän kattamiseen siten kuin 30 §:n 3 momentissa säädetään.

2 luku

Hallinto

11 §

Toimielimet

Suomen Pankin toimielimiä ovat pankkivaltuusto ja johtokunta sekä tilintarkastajat.

12 §

Pankkivaltuusto

Pankkivaltuustoon kuuluu yhdeksän pankkivaltuutettua, jotka eduskunta valitsee valtiopäiväjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Pankkivaltuutetut valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Pankkivaltuutettu on velvollinen eroamaan, jos hänet kutsutaan valtioneuvoston jäseneksi.

13 §

Pankkivaltuuston tehtävät

Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvovana toimielimenä pankkivaltuuston tehtävänä on:

1) vahvistaa johtokunnan esityksestä Suomen Pankin tilinpäätöksen perusteet;

2) päättää tilintarkastajien lausunnon perusteella pankin tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta sekä vastuuvapauden myöntämisestä johtokunnalle;

3) päättää johtokunnan esityksestä pankin tilikauden tulosta koskevista toimenpiteistä; sekä

4) antaa eduskunnalle vuosittain kertomus pankin toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista.

Pankkivaltuuston tehtävänä pankin hallinnon osalta on:

1) tehdä 15 §:ssä tarkoitetut johtokunnan jäsenen viran täyttämistä koskevat esitykset;

2) päättää johtokunnan jäsenten palkkauksen, virkavapauden ja vuosiloman määräytymisen perusteista;

3) ratkaista johtokunnan jäseniä koskevat kurinpitoasiat sekä muut heidän virkasuhteeseensa liittyvät asiat;

4) nimittää johtajat johtokunnan tekemän esityksen perusteella;

5) määrätä johtokunnan varapuheenjohtaja;

6) vahvistaa Suomen Pankin eläke- ja perhe-eläkesäännöt sekä antaa määräykset pankin eläkevastuun hoitamisesta johtokunnan tekemän esityksen perusteella; sekä

7) antaa johtokunnan esityksestä määräykset Suomen Pankin virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta.

Lisäksi pankkivaltuuston tehtävänä on:

1) päättää eduskunnalle tehtävistä esityksistä;

2) päättää muista kuin rahalain 4 §:ssä tarkoitetuista valtioneuvostolle tehtävistä ehdotuksista periaatteellisesti merkityksellisissä asioissa;

3) vahvistaa tilintarkastajille ja heidän sihteerilleen maksettavien palkkioiden ja korvausten perusteet; sekä

4) vahvistaa johtokunnan esityksestä 17 §:n 2 momentissa tarkoitettu johtosääntö.

Pankkivaltuustolla on oikeus saada tässä pykälässä säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot.

14 §

Pankkivaltuuston päätöksenteko

Pankkivaltuusto on päätösvaltainen, kun kuusi sen jäsenistä on läsnä. Päätökseksi katsotaan se mielipide, jota useimmat ovat kannattaneet. Jos äänet menevät tasan, ratkaisee puheenjohtajan ääni.

Johtokunnan jäsenillä on oikeus olla läsnä ja käyttää puhevaltaa pankkivaltuuston kokouksessa.

15 §

Johtokunta

Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä, jotka tasavallan presidentti nimittää. Johtokunnan puheenjohtaja nimitetään seitsemän vuoden pituiseksi toimikaudeksi ja muut johtokunnan jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi. Johtokunnan jäsenellä on oltava tehtävien edellyttämä asiantuntemus.

Pankkivaltuusto tekee johtokunnan jäsenen viran täyttämistä koskevan esityksen valtioneuvostolle virkaa haettavaksi julistamatta.

Johtokunnan puheenjohtaja on Suomen Pankin pääjohtaja.

Sama henkilö voidaan nimittää johtokunnan jäseneksi enintään kolmeksi toimikaudeksi. Johtokunnan puheenjohtajaksi voidaan sama henkilö kuitenkin nimittää kahdeksi toimikaudeksi, vaikka hän on toiminut aikaisemmin johtokunnan jäsenenä.

16 §

Johtokunnan tehtävät

Johtokunta huolehtii Suomen Pankille laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja pankin hallinnosta, jollei asia ole muutoin lailla säädetty pankkivaltuuston tehtäviin kuuluvaksi tai jollei rahoitustarkastuslaista (503/93) muuta johdu.

Pankin toiminta on järjestettävä tehokkaalla ja taloudellisella tavalla.

Johtokunnalla on oikeus antaa tarkempia määräyksiä pankin yksiköiden ja pankin palveluksessa olevien tehtävistä ja toimivallasta.

17 §

Johtokunnan päätöksenteko

Johtokunta on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään kolme jäsentä. Johtokunnan päätökseksi katsotaan mielipide, jota useimmat ovat kannattaneet. Äänen mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni.

Johtokunnan päätösmenettelystä ja sen yhteydessä käytettävästä esittelystä voidaan antaa tarkempia määräyksiä johtosäännössä.

18 §

Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättäminen

Tasavallan presidentti voi vapauttaa johtokunnan jäsenen tehtävästään, jos tämä on syyllystynyt virkavirheeseen tai muutoin menettelyllään osoittautunut sopimattomaksi jatkamaan tehtävässään taikka tullut kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa.

Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättämiseen sovelletaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, valtion virkamieslain (750/94) 25 §:n 6 momenttia ja 35 §:n 1 ja 3 momenttia.

19 §

Johtokunnan jäsenen sivutoimilupa

Johtokunnan jäsen ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, ellei pankkivaltuusto hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Sivutoimilupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Sivutoimilupa voidaan peruttaa, kun siihen on syytä.

Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että johtokunnan jäsen ei saa tulla sivutoimen johdosta esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta johtokunnan jäsenen hänen tehtävän hoidossaan eikä muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista.

Sivutoimella tarkoitetaan 1 ja 2 momentissa virkaa sekä palkattua ja palkatonta työtä ja tehtävää, joista johtokunnan jäsenellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä.

20 §

Tilintarkastajien valinta

Eduskunta valitsee Suomen Pankin tilinpäätöstä ja kirjanpitoa sekä hallintoa tarkastamaan viisi tilintarkastajaa ja kullekin heistä yhden varajäsenen siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

Vähintään kahden tilintarkastajan samoin kuin heidän varajäsentensäkin on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia tai julkishallinnon ja talouden tilintarkastajan tutkinnon suorittaneita.

Tilintarkastajat valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja ottavat sihteerin, jonka tulee olla Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja.

3 luku

Suomen Pankin virkamiehet

21 §

Muiden säännösten soveltaminen

Suomen Pankin virkamiehiin, virkoihin ja virkasuhteisiin sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään soveltuvin osin valtion virkamieslakia lukuun ottamatta sen 2 luku, 6 §:n 2 momenttia, 7 §:ää, 9 §:n 3 moment-

tia, 20—22 §:ää, 23 §:n 4 momenttia, 26 §:ää, 35 §:n 2 momenttia, 10 ja 12—14 lukua, 65, 68, 69 ja 70 §:ää ja 16 lukua.

22 §

Virkasuhteet

Suomen Pankissa on johtokunnan jäsenen ja johtajan virkoja sekä virkasuhteita, joihin nimitetään toistaiseksi tai määräajaksi.

23 §

Palvelussuhteen ehtojen määräytyminen

Virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan soveltuvin osin siten kuin valtion virkaehtosopimuslaissa (664/70) säädetään sekä virkaehtosopimuksin Suomen Pankin ja sen neuvottelu- ja sopijaosapuoleksi hyväksymän henkilöstöä tai henkilöstöryhmää edustavan rekisteröidyn yhdistyksen kanssa sovitaan. Virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla sovitaan tai mitä niistä säädetään tai määrätään. Suomen Pankki on sidottu virkaehtosopimukseen.

Neuvottelumenettelystä sekä työrauhan turvaamista koskevasta tai muusta sellaisesta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (*pääsopimus*). Samoin voidaan tehdä erillinen sopimus virkamiesasioiden hoitamisessa noudatettavista menettelytavoista (*yleissopimus*).

Edellä 2 momentissa tarkoitettulla yleissopimuksella ei saa poiketa muualla laissa tai asetuksessa säädetyistä menettelytavoista. Muutoin 2 momentissa mainituista sopimuksista on voimassa, mitä virkaehtosopimuksesta säädetään, jollei toisin säädetä.

Suomen Pankki voi erikseen määrätä ne virkamiehet, joiden tehtäviin kuuluu edustaa Suomen Pankkia tässä luvussa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. Näiden virkamiesten palvelussuhteen ehdot määrää Suomen Pankki.

Virkaehtosopimuksessa sovittaviin asioihin, sopimuksen tekemiseen ja voimassaoloon sovelletaan valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 2, 3, 5 ja 6 momenttia, 4 §:ää,

5 §:n 1 momentin 3—5 kohtaa ja 5 ja 6 momenttia sekä 6 ja 7 §:ää.

Jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettua sopimusta, Suomen Pankki voi, virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huomommiksi määräämättä mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä, määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista.

24 §

Työrauha ja työriidat

Työrauhaan ja työriitoihin sovelletaan valtion virkaehtosopimuslain 8—11 §:n säännöksiä.

25 §

Eräät työtaistelutoimenpiteet

Työtaistelutoimenpiteet, jotka haittaisivat Suomen Pankin laissa säädettyjen tehtävien hoitamista siten, että niistä voisi aiheutua huomattavaa vahinkoa maalle tai vakavaa häiriötä maksu- tai rahoitusjärjestelmän toiminnalle taikka vakava uhka Suomen Pankin turvallisuudelle, ovat kiellettyjä.

Virkamieheen, joka on ryhtynyt 1 momentissa kiellettyyn työtaistelutoimenpiteeseen, ei sovelleta, mitä valtion virkaehtosopimuslain 22 §:ssä ja valtion virkamieslain 64 §:n 2 momentissa säädetään.

Suomen Pankin laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen on turvattava työtaistelutoimenpiteestä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai olennaisesti haittaa Suomen Pankin tehtävien hoitamista, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksettä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen esteen tai haitan poistamiseksi.

26 §

Viittaussäännös

Edellä 23 §:ssä tarkoitettun virkaehtosopimuksen sekä 24 §:ssä tarkoitettujen työrauhaa ja työriitoja koskevien valtion virkaehtosopimuslain 8—10 §:n rikkomisesta on voimassa, mitä valtion virkaehtosopimuslain 4 luvussa säädetään.

Virkamiehen neuvotteluoikeudesta, työtaistelun ajalta maksettavasta palkkauksesta sekä muutoksenhakukiellosta on voimassa, mitä

valtion virkaehtosopimuslain 23—25 §:ssä säädetään.

27§

Yhteistoimintajärjestelmät

Edellä 23 §:ssä tarkoitettujen sopimusten noudattamista, osapuolten välillä syntyvien erimielisyyksien tarkoituksenmukaista, oikeudenmukaista ja nopeaa selvittämistä, työrauhan ylläpitämistä sekä työsuojelua koskevien kysymysten tarkoituksenmukaista hoitamista varten voidaan osapuolten välillä sopia luottamusmiesjärjestelmästä, työsuojeluorganisaatiosta sekä muusta yhteistoimintamenetelystä.

28 §

Eläkkeet

Suomen Pankkiin palvelussuhteessa olevan oikeus pankin varoista kustannettavaan vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja osaaika-eläkkeeseen samoin kuin oikeus hänen jälkeensä suoritettavaan perhe-eläkkeeseen määräytyy soveltuvin osin samojen perusteiden mukaan kuin vastaava eläketurva valtiolla. Eläkkeen ja perhe-eläkkeen myöntää Suomen Pankin johtokunta.

Tarkemmat määräykset eläkkeen ja perhe-eläkkeen maksamisesta ja eläketurvasta muutoin annetaan eläke- ja perhe-eläkesäännöillä.

Suomen Pankin palveluksessa olevat henkilöt ovat velvollisia osallistumaan tämän pykälän mukaisen eläketurvan kustantamiseen suorittamalla Suomen Pankille työntekijäin eläkemaksun, joka on työntekijäin eläkelain 12 b §:n 1 momentissa säädetyn eläkemaksuprosentin suuruinen osa palkasta.

4 luku

Tilinpäätös, ylijäämän käyttö ja tilintarkastus

29 §

Tilinpäätös

Suomen Pankin tilikautena on kalenterivuosi.

Suomen Pankin tilinpäätös, joka käsittää taseen, tuloslaskelman ja niiden liitetiedot

sekä toimintakertomuksen, on laadittava helmikuun loppuun mennessä ja julkaistava huhtikuun loppuun mennessä.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot Suomen Pankin taloudellisesta asemasta ja tuloksen muodostumisesta. Tilinpäätöksen laatii ja allekirjoittaa Suomen Pankin johtokunta.

Pankin tase julkistetaan tilikauden aikana neljä kertaa kuukaudessa.

30 §

Kirjanpito

Suomen Pankin on kirjanpidossaan noudatettava hyvää kirjanpitoa.

Valuuttavarantoon sisältyvät arvopaperit ja rahamarkkinoilla kaupan kohteena olevat arvopaperit merkitään tilinpäätöksessä enintään markkina-arvoon.

Tilinpäätöksessä voidaan tehdä varauksia, jos se pankin rahastojen reaaliarvon turvaamiseksi taikka valuuttakurssien tai arvopapereiden markkinahintojen muutoksista aiheutuvien tuloksen vaihtelujen tasaamiseksi on tarpeen.

Tilinpäätöksessä voidaan tehdä pankin eläkevastuun kattamiseksi tarpeellisia varauksia.

31 §

Ylijäämän käyttö

Suomen Pankin ylijäämä on käytettävä ensisijaisesti pankin vararahaston kartuttamiseen.

Jos pankin rahastojen sekä 30 §:n 3 momentissa tarkoitettujen varausten yhteismäärä on kolmasosa tai vähemmän taseen loppusummasta, siirretään ylijäämä kokonaisuudessaan vararahastoon. Jos suhdeluku on yli kolmasosa taseen loppusummasta, siirretään ylijäämästä vähintään neljäsosa vararahastoon. Ylijäämän siirrosta vararahastoon voidaan kuitenkin luopua silloin, kun suhdeluku on yli puolet taseen loppusummasta. Ylijäämän muun osan käytöstä valtion tarpeisiin päättää eduskunta.

Jos pankin tilinpäätös on alijäämäinen, alijäämä on katettava vararahastosta. Siltä osin kuin vararahasto ei riitä, alijäämä voidaan jättää kattamatta toistaiseksi. Seuraavien vuosien ylijäämä on ensisijaisesti käytettävä kattamatta jääneiden alijäämien kattamiseen.

32 §

Tilintarkastus

Tilintarkastus suoritetaan vuosittain tili-vuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä.

Tilintarkastuksessa on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa.

Tilintarkastajien käyttöön on annettava kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka he katsovat tarpeelliseksi tilintarkastustehtävän suorittamiseksi.

33 §

Tilintarkastuskertomus

Tilintarkastajien tulee antaa pankkivaltuus-tolle kirjallinen tarkastuskertomus, joka sisältää lausunnot pankkivaltuuston vahvistamien tilinpäätöksen perusteiden noudattamisesta tilinpäätöstä laadittaessa, tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta, vastuuvapauden myöntämisestä, johtokunnan ehdotuksesta pankin tulosta koskeviksi toimenpiteiksi sekä mahdolliset muistutukset, jotka saattavat vaikuttaa tuloslaskelman ja taseen vahvistamiseen sekä vastuuvapauden myöntämiseen.

5 luku

Erinäiset säännökset

34 §

Hallintomenettely

Suomen Pankissa noudatetaan hallintomenettelylakia (598/82), milloin pankki viranomaisena käsittelee sen ratkaistaviksi säädettyjä hallintoasioita.

35 §

Maksut

Suomen Pankki on oikeutettu perimään suoritteistaan maksuja. Pankin viranomais-toiminnan suoritteista perittäviä maksua määrättäessä on otettava soveltuvin osin huomioon, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/92) säädetään.

36 §

Salassapitovelvollisuus

Suomen Pankkiin virka- tai muussa palvelussuhteessa oleva sekä pankkivaltuutettu, tilintarkastaja ja tilintarkastajien sihteeri sekä näiden toimeksiannosta tehtävää suorittava muu henkilö on velvollinen pitämään salassa kaiken, minkä hän on tehtävässään saanut tietää jonkun taloudellisesta asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta, jollei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen.

Salassapitovelvollisuus koskee myös tietoja, joiden ilmaiseminen sivulliselle saattaisi haitata pankin tehtävien hoitoa tai vaarantaa pankin turvallisuutta taikka pankin taloudellista etua.

Pankin toiminnassa noudatetaan muutoin, mitä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetussa laissa (83/51) säädetään.

37 §

Oikeus saada ja antaa tietoja

Suomen Pankilla on muiden salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta sekä luotto- ja rahoituslaitoksilta ja muilta rahoitusmarkkinoilla toimivilta kaikki ne ilmoitukset, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen pankin laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Suomen Pankilla on salassapitosäännösten estämättä velvollisuus antaa tietoja rahoitusmarkkinoita valvovalle viranomaiselle, esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muita kuin tilastotarkoituksiin saatuja tietoja muulle viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja. Tilastotarkoituksiin saatuja tietoja Suomen Pankilla on oikeus luovuttaa muulle viranomaiselle tilastotarkoituksiin, jos tällä on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

38 §

Valiokunnan tietojensaantioikeus

Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:n 1 momentissa tarkoitettulla valiokunnalla on oikeus saada pankilta kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeen valiokunnan tehtävien hoitamiseksi.

39 §

Tietojensaantioikeus maksutasetilastointia varten

Jokaisen on annettava Suomen Pankille maksutasetilastointia varten sen antamien ohjeiden mukaisesti tiedot seuraavista valuuttatoimistaan:

1) maksut ulkomailla asuvalle ja ulkomaille asuvalta;

2) Suomessa asuvan saamiset ulkomailla asuvalta, muut ulkomailla olevat varat sekä velat ulkomailla asuvalle; sekä

3) muista valuuttatoimista, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan saamia ulkomailla asuvalta tai velkoja ulkomailla asuvalle.

Suomen Pankki voi uhkasakolla velvoittaa antamaan 1 momentissa tarkoitetut tiedot. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi Suomen Pankki.

40 §

Puhevallan käyttö ja oikeuspaikka

Johtokunta käyttää Suomen Pankin puhevaltaa tuomioistuimissa sekä muissa viranomaisissa ja yhteisöissä.

Riita-asioissa Suomen Pankki vastaa Helsingin käräjäoikeudessa.

41 §

Virkasytteen

Pankkivaltuutettua ja johtokunnan jäsentä vastaan virkavirheestä nostetut syytteet käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena Helsingin hovioikeus.

42 §

Muutoksenhaku

Edellä 7 §:n 1 ja 5 momentissa tarkoitetuista päätöksistä sekä 39 §:n 2 momentissa tarkoitetusta päätöksestä, jolla uhkasakko on määrätty maksettavaksi, saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/96) säädetään.

Suomen Pankin tekemä päätös, josta on valitettu, voidaan valituksesta huolimatta panna täytäntöön, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

43 §

Muutoksenhaku virkasuhdeasioissa

Virkamies, joka katsoo, ettei Suomen Pankki ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa kirjallisesti vaatia siihen oikaisua johtokunnalta. Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistuimesta annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

Päätökseen, jolla Suomen Pankki on antanut varoituksen, lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta taikka ratkaissut työntekijäin eläkemaksua tai sivutointa koskevan asian, samoin kuin 1 momentissa tarkoitetusta oikaisuvaatimuksesta annettuun ja 6 momentissa tarkoitettuun päätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tässä momentissa tarkoitettu asia on käsiteltävä kiireellisenä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Johtokunnan päätökseen eläkettä koskevasa asiassa haetaan muutosta valittamalla vakuutus-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Vakuutus-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Virkamiehen lomauttamista ja sivutointa koskeva päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta. Mitä edellä säädetään, koskee myös virantoimituksesta pidättämisestä tehtyä päätöstä, jollei korkein hallinto-oikeus toisin päättä.

Virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

Virkamiehellä, joka ilman valtion virkamieslain 9 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua perustetta on nimitetty määräajaksi tai joka ilman pätevää syytä on toistuvasti peräkkäin nimitetty määräajaksi, on oikeus virkasuhteen Suomen Pankkiin päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä Suomen Pankin virkamieheksi, saada pankilta vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi 27 §:ssä tarkoitettulla sopimuksella perustettu yhteistoimintaelin, jolle

korvausvaatimus on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

Suomen Pankin antamaan virkamiestä koskevaan muuhun kuin 1—3 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Virkamiehen nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä.

6 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

44 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Tämän lain 13 §:n 3 momentin 2 kohta on voimassa siihen asti, kunnes Euroopan keskuspankkijärjestelmä perustetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 109 l artiklan mukaisesti, seuraavan sisältöisenä:

Lisäksi pankkivaltuuston tehtävänä on:

2) päättää valtioneuvostolle tehtävistä ehdotuksista periaatteellisesti merkityksellisissä asioissa;

Tämän lain 43 §:n 6 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 1999 seuraavan sisältöisenä:

Virkamiehellä, joka ilman valtion virkamieslain 9 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua perustetta on nimitetty määräajaksi, on oikeus virkasuhteen Suomen Pankkiin päätyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä Suomen Pankin virkamieheksi, saada pankilta vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkka vastaava korvaus. Korvauksen määrää maksettavaksi 27 §:ssä tarkoitettulla sopimuksella perustettu yhteistoimintaelin, jolle korvausvaatimus on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

Tällä lailla kumotaan Suomen Pankista 21 päivänä joulukuuta 1925 annettu laki (365/25) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen; 5 päivänä helmikuuta 1926 annettu Suomen Pankin johtosääntö (48/26) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen; 20 päivänä kesäkuuta 1984 hyväksytty Suomen Pankin tilintarkastajien johtosääntö (601/84);

sekä 20 päivänä tammikuuta 1943 vahvistettu Suomen Pankin palkkaussääntö.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

45 §

Johtokunnan jäsenen eroamisikää koskeva siirtymäsäännös

Kumotun lain 23 §:n 4 momentin säännös-tä eroamisistä sovelletaan kuitenkin Suomen Pankin johtokunnan jäsenen, joka on ollut nimitettynä tämän lain voimaan tullessa.

46 §

Eläke- ja perhe-eläkesääntöjä koskeva siirtymäsäännös

Kumotun lain 17 §:n 1 momentin 22 kohdan ja 24 §:n nojalla vahvistettu Suomen Pankin eläkesääntö ja Suomen Pankin perhe-eläkesääntö niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen jäävät edelleen voimaan.

47 §

Johtokunnan jäsenen toimikautta koskeva siirtymäsäännös

Tämän lain voimaan tullessa Suomen Pankin johtokuntaan kuuluvien jäsenten osalta 15 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimikausi alkaa lain voimaantulosta.

48 §

Virkamiehiä koskevat muut siirtymäsäännökset

Valtion virkamieslain 75 §:n 2 momenttia ei sovelleta Suomen Pankin palveluksessa olevaan.

Suomen Pankin virkamiehen, joka tämän lain voimaan tullessa hoitaa valtion virkamieslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettua sivutointa ja jolla ei ole siihen sivutoimilupaa, on kolmen kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta saatettava kysymys luvan myöntämisestä pankin ratkaistavaksi.

2.

Laki**rahalain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 16 päivänä huhtikuuta 1993 annetun rahalain (358/93) 4 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on 7 päivänä kesäkuuta 1996 annetussa laissa (379/96), seuraavasti:

4 §

_____ Suomen Pankin esityksen tekemisestä
 päättää Suomen Pankin johtokunta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 199 .

Rahalain 4 §:ää sovelletaan kuitenkin edelleen sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa, kunnes Euroopan keskuspankkijärjestelmä perustetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 109 1 artiklan mukaisesti.

3.

Laki**valuuttalain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä joulukuuta 1985 annetun valuuttalain (954/85) 6 § seuraavasti:

6 §

Jokaisen on vaadittaessa annettava Suomen Pankille tai valtioneuvoston määräämille muille viranomaisille kaikki ne ilmoitukset, selvitykset ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen tämän lain tai sen nojalla annettujen

määräysten tai lupien ehtojen noudattamisen valvomiseksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 199 .

4.

Laki**rahoitustarkastuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 11 päivänä kesäkuuta 1993 annetun rahoitustarkastuslain (503/93) 5, 6 ja 9 §
 sekä

lisätään lakiin uusi 16 e § seuraavasti:

5 §

Eduskunnan pankkivaltuutetut

Eduskunnan pankkivaltuutetuilla on rahoitustarkastuksessa hallintoon kuuluvia tehtäviä sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Pankkivaltuutettujen tehtävänä on:

1) nimittää kaksi johtokunnan jäsentä ja heille henkilökohtaiset varajäsenet Suomen Pankin ja asianomaisen ministeriön ehdotusten perusteella kolmeksi vuodeksi kerrallaan;

2) nimittää asianomaisen ministeriön ehdotuksen perusteella johtokuntaan lisäjäsen ja hänelle henkilökohtainen varajäsen käsittelemään johtokunnassa rahoitustarkastuksen ja asianomaisen ministeriön yhteistyötä sellaisen konsernin valvonnassa, johon kuuluvat sekä luottolaitos että vakuutusyhtiö;

3) määrätä johtokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä johtokunnan esityksestä johtajan sijainen;

4) päättää johtajan palkkauksen, virkavapauden ja vuosiloman määräytymisen perusteista;

5) ratkaista johtajaa koskevat kurinpitoasiat sekä muut hänen virkasuhteeseensa liittyvät asiat; sekä

6) vahvistaa työjärjestys rahoitustarkastukselle sen johtokunnan esityksestä.

6 §

Rahoitustarkastuksen johtokunta

Rahoitustarkastuksella on johtokunta,

johon kuuluu rahoitustarkastuksen johtaja ja kaksi muuta jäsentä.

Johtokunta on päätösvaltainen täysilukuisena. Käsiteltäessä 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja asioita on lisäjäsenen oltava läsnä. Asiat ratkaistaan yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni.

9 §

Työjärjestys

Rahoitustarkastuksessa noudatettavasta hallintoasioiden käsittelystä, päätöksenteosta, virkamiesten tehtävistä ja muista sen sisäiseen hallintoon liittyvistä asioista annetaan tarkempia määräyksiä työjärjestyksessä, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

4 luku

Rahoitustarkastuksen virkamiehiä koskevat säännökset

16 e §

Rahoitustarkastuksen virkamiehet

Rahoitustarkastuksen virkamiehistä, viroista ja virkasuhteista on voimassa, mitä tässä laissa ja soveltuvin osin Suomen Pankista annetussa laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 199 .

5.

Laki**työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työtuomioistuimesta 31 päivänä heinäkuuta 1974 annetun lain (646/74) 1 §:n momentti, 2 §:n 3 momentti, 11 §:n 1 momentti ja 13 §:n 2 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat 8 päivänä huhtikuuta 1994 annetussa laissa (252/94), seuraavasti:

1 §

Työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee erikoistuomioistuimena työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia sekä työehtosopimuslakiin (436/46), valtion virkaehtosopimuslakiin (664/70), kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin (669/70), evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettuun lakiin (968/74) ja Suomen Pankista annettuun lakiin (/) perustuvat riita-asiat, kun kysymys on:

1) työehto- tai virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta;

2) siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten mukainen; tai

3) työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen lakien vastaisen menettelyn seuraamuksesta, ei kuitenkaan rangaistus- tai kurinpidollisesta seuraamuksesta.

2 §

Kahdeksan jäsentä, joiden on oltava työsuhteisiin perehtyneitä, nimittää tasavallan presidentti kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Näistä jäsenistä neljä nimitetään työnantajajhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen sekä neljä työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Neljä muuta jäsentä, joiden on oltava virkasuhteisiin perehtyneitä, nimittää tasavallan presidentti niin ikään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kaksi näistä jäsenistä nimitetään asianomaisen ministeriön, kunnallisen työmarkkinalaitoksen, evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnan ja Suomen Pankin ja kaksi valtion ja

Suomen Pankin virkamiesten sekä kunnallisten ja kirkollisten viranhaltijain ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Kutakin jäsentä kohti nimitetään kaksi varajäsentä samalla tavalla.

11 §

Työtuomioistuimeen kuuluva riita-asia saadaan työehto- tai virkaehtosopimuksessa olevan määräyksen perusteella jättää välimiesten välimiesmenettelystä annetun lain (967/92) mukaan ratkaistavaksi, ei kuitenkaan, milloin työehtosopimus työehtosopimuslain tai virkaehtosopimus valtion virkaehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain, evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain tai Suomen Pankista annetun lain säännösten nojalla vaaditaan julistettavaksi purkautuneeksi.

13 §

Virkaehtosopimukseen osallinen yhdistys ajaa kannetta työtuomioistuimessa omissa nimissään niidenkin virkamiesten ja viranhaltijain puolesta, jotka eivät ole virkaehtosopimukseen sidottuja mutta joiden palvelussuhteen ehtoja valtio, kunta tai kuntayhtymä, evankelis-luterilainen kirkko, sen seurakunta, seurakuntaliitto tai muu seurakuntain yhtymä taikka Suomen Pankki ei saa määrätä tai sopia sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Valtion virkaehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain, evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain tai Suomen Pankista annetun lain soveltamista koskevassa muussa kuin 1, 2 tai 3 mo-

mentissa tarkoitettussa asiassa on kantajana valtio, valtion virkaehtosopimuslain 3 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kuitenkin työnantajayhdistys tai liikelaitos, kunnallinen työmarkkinalaitos, evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunta tai Suomen Pankki tai, milloin virkaehtosopimus on

kunnan tai kuntayhtymän, seurakunnan, seurakuntaliiton tai muun seurakuntain yhtymän tekemä, tämä, taikka virkamiehiä tai viranhaltijoita edustava yhdistys.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 17 päivänä tammikuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Arja Alho*

2.

Laki**rahalain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 16 päivänä huhtikuuta 1993 annetun rahalain (358/93) 4 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on 7 päivänä kesäkuuta 1996 annetussa laissa (379/96), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

Suomen Pankin esityksen tekemisestä päättää eduskunnan pankkivaltuusto Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella.

Suomen Pankin esityksen tekemisestä päättää *Suomen Pankin johtokunta*.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Rahalain 4 §:ää sovelletaan kuitenkin edelleen sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa, kunnes Euroopan keskuspankkijärjestelmä perustetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 109 l artiklan mukaisesti.

3.

Laki**valuuttalain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä joulukuuta 1985 annetun valuuttalain (954/85) 6 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

Jokaisen on vaadittaessa annettava Suomen Pankille tai valtioneuvoston määräämille muille viranomaisille kaikki ne ilmoitukset, selvitykset ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen tämän lain tai sen nojalla annettujen määräysten tai lupien ehtojen noudattamisen valvomiseksi *taikka tilastollisia tarkoituksia varten*.

6 §

Jokaisen on vaadittaessa annettava Suomen Pankille tai valtioneuvoston määräämille muille viranomaisille kaikki ne ilmoitukset, selvitykset ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen tämän lain tai sen nojalla annettujen määräysten tai lupien ehtojen noudattamisen valvomiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

4.

Laki**rahoitustarkastuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 11 päivänä kesäkuuta 1993 annetun rahoitustarkastuslain (503/93) 5, 6 ja 9 §
 sekä
lisätään lakiin uusi 16 e § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

5 §

5 §

*Eduskunnan pankkivaltuutetut**Eduskunnan pankkivaltuutetut*

Eduskunnan pankkivaltuutetuilla on rahoitustarkastuksessa vain hallintoon kuuluvia tehtäviä sen mukaan kuin tässä laissa ja laissa Suomen Pankista säädetään.

Eduskunnan pankkivaltuutetuilla on rahoitustarkastuksessa hallintoon kuuluvia tehtäviä sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Pankkivaltuutettujen tehtävänä on:

1) nimittää kaksi johtokunnan jäsentä ja heille henkilökohtaiset varajäsenet Suomen Pankin ja asianomainen ministeriön ehdotusten perusteella kolmeksi vuodeksi kerrallaan;

2) nimittää asianomaisen ministeriön ehdotuksen perusteella johtokuntaan lisäjäsen ja hänelle henkilökohtainen varajäsen käsittelemään johtokunnassa rahoitustarkastuksen ja asianomaisen ministeriön yhteistyötä sellaisen konsernin valvonnassa, johon kuuluvat sekä luottolaitos että vakuutusyhtiö;

3) määrätä johtokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä johtokunnan esityksestä johtajan sijainen;

4) päättää johtajan palkkauksen, virkavapauden ja vuosiloman määräytymisen perusteista;

5) ratkaista johtajaa koskevat kurinpitoasiat sekä muut hänen virkasuhteeseensa liittyvät asiat; sekä

6) vahvistaa työjärjestys rahoitustarkastukselle sen johtokunnan esityksestä.

6 §

6 §

*Rahoitustarkastuksen johtokunta**Rahoitustarkastuksen johtokunta*

Rahoitustarkastuksella on johtokunta, johon kuuluu rahoitustarkastuksen johtaja ja kaksi muuta jäsentä. *Eduskunnan pankkivaltuutetut* nimittävät kaksi johtokunnan jäsentä ja heille henkilökohtaiset varajäsenet Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön ehdotusten perusteella kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Rahoitustarkastuksella on johtokunta, johon kuuluu rahoitustarkastuksen johtaja ja kaksi muuta jäsentä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

laan.

Pankkivaltuutetut nimittävät sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksen perusteella johtokuntaan lisäjäsenen ja hänelle henkilökohtaisen varajäsenen käsittelemään johtokunnassa rahoitustarkastuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyötä sellaisen konsernin valvonnassa, johon kuuluvat sekä talletuspankki tai luottolaitos että vakuutusyhtiö.

Johtokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan määräävät tehtävänsä pankkivaltuutetut.

Johtokunta on päätösvaltainen täysilukuisena. Käsiteltäessä 2 momentissa mainittuja asioita on lisäjäsenen oltava läsnä. Asiat ratkaistaan yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni.

9 §

Työjärjestys

Rahoitustarkastuksessa noudatettavasta hallintoasioiden käsittelystä, päätöksenteosta, virkamiesten tehtävistä ja muista sen sisäiseen hallintoon liittyvistä asioista annetaan tarkempia määräyksiä *pankkivaltuutettujen vahvistamassa* työjärjestyksessä, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Johtokunta on päätösvaltainen täysilukuisena. Käsiteltäessä 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja asioita on lisäjäsenen oltava läsnä. Asiat ratkaistaan yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni.

9 §

Työjärjestys

Rahoitustarkastuksessa noudatettavasta hallintoasioiden käsittelystä, päätöksenteosta, virkamiesten tehtävistä ja muista sen sisäiseen hallintoon liittyvistä asioista annetaan tarkempia määräyksiä työjärjestyksessä, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

4 luku

Rahoitustarkastuksen virkamiehiä koskevat säännökset

16 e §

Rahoitustarkastuksen virkamiehet

Rahoitustarkastuksen virkamiehistä, viroista ja virkasuhteista on voimassa, mitä tässä laissa ja soveltuvin osin Suomen Pankista annetussa laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 199 .

5.

Laki**työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työtuomioistuimesta 31 päivänä heinäkuuta 1974 annetun lain (646/74) 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 3 momentti, 11 §:n 1 momentti ja 13 §:n 2 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat 8 päivänä huhtikuuta 1994 annetussa laissa (252/94), seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

Työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee erikoistuomioistuimena työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat sekä työehtosopimuslakiin (436/46), valtion virkaehtosopimuslakiin (664/70), kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin (669/70) ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettuun lakiin (968/74) perustuvat riita-asiat, kun kysymys on:

1) työehto- tai virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta;

2) siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten mukainen; taikka

3) työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen lakien vastaisen menettelyn seuraamuksesta, ei kuitenkaan rangaitus- tai kurinpidollisesta seuraamuksesta.

2 §

Kahdeksan jäsentä, joiden on oltava työsuhteisiin perehtyneitä, nimittää tasavallan presidentti kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Näistä jäsenistä neljä nimitetään työnantajajärjestysten edustavimpien keskusjärjestöjen sekä neljä työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Neljä muuta jäsentä, joiden on oltava virkasuhteisiin perehtyneitä, nimittää tasavallan presidentti niin

1 §

Työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee erikoistuomioistuimena työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia sekä työehtosopimuslakiin (436/46), valtion virkaehtosopimuslakiin (664/70), kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin (669/70), evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettuun lakiin (968/74) ja Suomen Pankista annettuun lakiin (/) perustuvat riita-asiat, kun kysymys on:

1) työehto- tai virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta;

2) siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten mukainen; tai

3) työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen lakien vastaisen menettelyn seuraamuksesta, ei kuitenkaan rangaitus- tai kurinpidollisesta seuraamuksesta.

2 §

Kahdeksan jäsentä, joiden on oltava työsuhteisiin perehtyneitä, nimittää tasavallan presidentti kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Näistä jäsenistä neljä nimitetään työnantajajärjestysten edustavimpien keskusjärjestöjen sekä neljä työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Neljä muuta jäsentä, joiden on oltava virkasuhteisiin perehtyneitä, nimittää tasavallan presidentti niin

Voimassa oleva laki

Ehdotus

ikään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kaksi näistä jäsenistä nimitetään valtiovarainministeriön, kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnan ja kaksi valtion virkamiesten sekä kunnallisten ja kirkollisten viranhaltijain ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Kutakin jäsentä kohti nimitetään kaksi varajäsentä samalla tavalla.

ikään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kaksi näistä jäsenistä nimitetään *asianomaisen* ministeriön, kunnallisen työmarkkinalaitoksen, evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnan ja *Suomen Pankin* ja kaksi valtion ja *Suomen Pankin* virkamiesten sekä kunnallisten ja kirkollisten viranhaltijain ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Kutakin jäsentä kohti nimitetään kaksi varajäsentä samalla tavalla.

11 §

Työtuomioistuimeen kuuluva riita-asia saadaan työehto- tai virkaehtosopimuksessa olevan määräyksen perusteella jättää välimiesten välimiesmenettelystä annetun lain (967/92) mukaan ratkaistavaksi, ei kuitenkaan, milloin työehtosopimus työehtosopimuslain tai virkaehtosopimus valtion virkaehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain tai evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain säännösten nojalla vaaditaan julistettavaksi purkautuneeksi.

11 §

Työtuomioistuimeen kuuluva riita-asia saadaan työehto- tai virkaehtosopimuksessa olevan määräyksen perusteella jättää välimiesten välimiesmenettelystä annetun lain (967/92) mukaan ratkaistavaksi, ei kuitenkaan, milloin työehtosopimus työehtosopimuslain tai virkaehtosopimus valtion virkaehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain, evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain tai *Suomen Pankista* annetun lain säännösten nojalla vaaditaan julistettavaksi purkautuneeksi.

13 §

Virkaehtosopimukseen osallinen yhdistys ajaa kannetta työtuomioistuimessa omista nimissään niidenkin virkamiesten ja viranhaltijain puolesta, jotka eivät ole virkaehtosopimukseen sidottuja, mutta joiden palvelussuhteen ehtoja valtio, kunta tai kuntayhtymä, evankelis-luterilainen kirkko, sen seurakunta, seurakuntaliitto tai muu seurakuntain yhtymä ei saa määrätä tai sopia sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

13 §

Virkaehtosopimukseen osallinen yhdistys ajaa kannetta työtuomioistuimessa omista nimissään niidenkin virkamiesten ja viranhaltijain puolesta, jotka eivät ole virkaehtosopimukseen sidottuja mutta joiden palvelussuhteen ehtoja valtio, kunta tai kuntayhtymä, evankelis-luterilainen kirkko, sen seurakunta, seurakuntaliitto tai muu seurakuntain yhtymä *taikka Suomen Pankki* ei saa määrätä tai sopia sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Valtion virkaehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain tai evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain soveltamista koskevassa muussa kuin 1, 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa asiassa on kantajana valtio, valtion virkaehtosopimuslain 3 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kuitenkin työnantajayhdistys tai liikelaitos, kunnallinen työmarkkinalaitos tai evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunta tai, milloin virkaehtosopimus on kunnan tai kuntayhtymän, seu-

Valtion virkaehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain, evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain tai *Suomen Pankista* annetun lain soveltamista koskevassa muussa kuin 1, 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa asiassa on kantajana valtio, valtion virkaehtosopimuslain 3 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kuitenkin työnantajayhdistys tai liikelaitos, kunnallinen työmarkkinalaitos, evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunta tai *Suomen Pankki* tai, milloin virkaehtosopimus on

Voimassa oleva laki

rakunnan, seurakuntaliiton tai muun seurakuntain yhtymän tekemä, tämä, taikka virkamiehiä tai viranhaltijoita edustava yhdistys.

Ehdotus

kunnan tai kuntayhtymän, seurakunnan, seurakuntaliiton tai muun seurakuntain yhtymän tekemä, tämä, taikka virkamiehiä tai viranhaltijoita edustava yhdistys.

*Tämä laki tulee voimaan _____
kuuta 199 .*