

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Pankin ohjesäännön muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan Suomen Pankin ohjesääntöä muutettavaksi siten, että Suomen Pankilla olisi rahapolitiikkaan liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi oikeus määrätä talletuspankki, luottolaitos ja ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimiva sivukonttori (varantovelvollinen) pitämään Suomen Pankissa korotonta vähimmäisvarantoa. Varannon suuruus olisi

ehdotuksen mukaan enintään 5 prosenttia varantovelvollisella olevan vieraan pääoman määrästä. Suomen Pankki määräisi ehdotuksen mukaan varannon laskentaperusteet sekä antaisi muut varantovaatimuksen soveltamiseksi tarpeelliset määräykset ja ehdot.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Johdanto

Useimmissa markkinatalousmaissa keskuspankeilla on perinteisesti ollut käytössään rahapolitiikan ohjauksvälineenä jonkinlainen reservi- tai vähimmäisvarantojärjestelmä. Reservivaatimuksen perusteella luottolaitokset, lähinnä talletuspankit pakotetaan pitämään tietty määrä varojaan niin sanottuina pakollisina reserveinä eri tavoin, useimmiten talletuksina, keskuspankissa.

Lähes kaikkien OECD-maiden keskuspankeille on nimenomaisesti lainsäädännössä annettu oikeus reservitalletusten keräämiseen. Vastaava oikeus on Maastrichtin sopimuksen liitteenä olevassa Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännössä ehdotettu annettavaksi myös Euroopan keskuspankille. Perussäännön 19 artiklan mukaan Euroopan keskuspankki (ECB) voi rahapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi vaatia Euroopan yhteisön jäsenmaissa sijaitsevia luottolaitoksia pitämään vähimmäisreservejä talletuksina ECB:n ja kansallisten keskuspankkien tileillä. Yksityiskohdattaiset säännökset reservien määrittelystä ja laskemisesta jäävät ECB:n hallintoneuvoston (Governing Council) päätettäväksi.

Reservi- tai varantovaatimukselle voidaan Suomen rahataloudessa määrittää kaksi päätehtävää. Tärkeimpänä tehtävänä on pidetty vaatimuksen luonnetta keskuspankkipolitiikan välineenä. Keskuspankkiin tehtyjen varantotalletusten johdosta supistuu pankkijärjestelmässä vapaasti käytettävissä olevan keskuspankkirahan määrä. Talletusvelvoite sellaisenaan vaikuttaa 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.

Varantovaatimusta muuttamalla voidaan vaikuttaa kulloistenkin rahapoliittisten tavoitteiden mukaisesti pankkien luotonannon kehitykseen supistavasti tai laajentavasti. Nostamalla varantovaatimusta korkeasuhdanteen ai-

kana keskuspankki voi tehostaa varantovaatimusten luotonantoa rajoittavaa vaikutusta ja siten hillitää suhdannenousua. Vastaavasti las-
kusuhdanteen aikana varantovaatimusta voidaan alentaa ja siten vähentää luottolaman uhkaa. Koska reservitalletuksiin joka tapauksessa liittyy automaattisen vakauttajan luonne, tarvitaan muutoksia sen tasossa vain harvoin.

Reservijärjestelmien luonteeseen kuuluu oleellisena osana, että luottolaitokset joutuvat täyttämään varantovaatimuksen joko korottomina tai ainakin markkinakorkoa selvästi alemmalla korkotasolla. Korottomuus ensinnäkin lisää reservivaatimusten tehoa vaikutettaessa luotonlaajenemisprosessiin. Toiseksi keskuspankin tehtävänä on ylläpitää rahapolitiikan uskottavuuden ja maan ulkoisen maksuvalmiuden kannalta riittävän suurta valuuttavarantoa. Valuuttamääräisten saamisten vastapainona keskuspankilla täytyy olla käytössään matalakorkoinen velkaerä, jolla valuuttavarannon kasvun aiheuttama maksuvalmiuden lisäys voidaan sitoa keskuspankkiin markkinaoperaatioita pitkäaikaisemmin ja taloudellisemmin.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Suomessa on voimassa vuodelta 1965 laki rahalaitosten erityistalletuksista Suomen Pankissa (745/65). Lain 1 §:n mukaan rahalaitokset voidaan Suomen Pankin annettua asiasta lausunnon asetuksella velvoittaa pitämään pakollisia talletuksia Suomen Pankissa, milloin niiden luotonantomahdollisuudet muodostuvat liiallisiksi rahan arvon säilyttämisen tai maan ulkomaisen maksuvalmiuden turvaamisen kannalta.

Lain 3 §:n mukaan asetuksella on säädettävä talletuksen suuruuteen vaikuttavista keskeisimmistä tekijöistä. Ensiksikin asetukseen tulee sisältyä määräykset siitä perusajankohdasta, jota on sovellettava talletusvelvollisuutta määrittäessä. Lisäksi asetuksessa määrätään talletuksen suuruus, joka voi olla enintään 6 prosenttia vastaava määrä rahalaitoksen ottolainauksesta perusajankohtana. Asetuksessa on määrättävä myös talletettavien, ottolainauksesta enintään 0,5 prosentin suuruisien kuukausierien määrä, kunnes 6 prosentin määrä ottolainauksesta on saavutettu. Laissa on asetettu kuitenkin ehdoton katto yksittäisen rahalaitok-

sen talletusten yhteismäärälle, joka voi olla enintään 70 prosenttia siitä määrästä, millä ottolainaus kulloinkin on lisääntynyt perusajankohdasta lukien.

Lain 6 §:n mukaan Suomen Pankki on velvollinen maksamaan talletuksille vuotuista korkoa, joka on vähintään yhden prosenttiyksikön verran asianomaisen rahalaitoksen ottolainauksen keskimääräisen korkotason yläpuolella.

Lain 8 §:n mukaan valtiovarainministeriö antaa tarkemmat ohjeet lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.

Lakia rahalaitosten erityistalletuksista ei kuitenkaan ole tarvinnut ottaa koskaan käyttöön, koska lain voimassaoloaikana on ollut käytössä kassavarantosopimusjärjestelmä. Lain 1 §:n mukaan käyttöönotosta annettavan asetuksen edellytyksenä nimittäin on, että Suomen Pankki ei ole saanut kaikkien rahalaitosten kanssa aikaan sopimusta rahalaitosten erityistalletuksista Suomen Pankkiin. Pykälän 3 momentin mukaan rahalaitos on myös vapautettu laissa säädetyistä talletusvelvollisuudestaan sopimuksen voimassaoloaikana. Lisäksi lain soveltamisalan mukaan asetuksen antaminen on yleensäkin mahdollista vain laissa määritellyissä poikkeusolosuhteissa, joten laki ei mahdollista pysyvän varantovaatimuksen ylläpitoa rahapolitiikan välineenä.

2.2. Kassavarantosopimukset

Suomen Pankilla on ollut rahalaitosten kanssa solmittuja kassavarantosopimuksia vuodesta 1955 lähtien. Sopimukset ovat olleet voimassa eri pituisia aikoja vajaan vuodesta useisiin vuosiin ja niiden sisältö on vaihdellut varsin paljon erityisesti velvoitteen suuruuden osalta. Vuoden 1955 jälkeen kassavarantosopimuksia on solmittu vuosina 1956, 1961, 1962, 1966, 1979, 1984 ja 1990.

Nykyisin voimassa oleva kassavarantosopimus allekirjoitettiin 26.4.1990 Suomen Pankin sekä liikepankkien, Postipankki Oy:n, Osuuspankkien Keskusliitto r.y:n ja Säästöpankkiliiton välillä. Rahalaitokset sitoutuivat pitämään varojaan markkamääräisenä kassavarantotalletuksena Suomen Pankissa sopimuksesta tarkemmin ilmenevillä ehdoilla.

Sopimuksen mukaan talletusvelvollisuus määräytyy Suomen Pankin päättämänä prosenttina rahalaitoksen kunkin kalenterikuukauden kassavarantopohjasta ja talletukset tulee

saattaa tämän mukaisiksi seuraavan kalenterikuukauden viimeiseen pankkipäivään mennessä. Suomen Pankki voi korottaa prosenttilukua enintään 0,6 prosenttiyksikköä kerrallaan kuukaudessa ja talletusvelvollisuus voidaan vahvistaa enintään 7 prosentiksi kassavarantopohjasta.

Sopimuksessa on todettu, että kassavarantopohjaan luetaan rahalaitoksen vastaanottamat kotimaiset talletukset kunkin kuukauden lopussa. Kotimaisiin talletuksiin luetaan rahalaitoksen veloista säästö- ja karttavat talletustilit, määräaikaiset ja irtisanomisehtoiset talletukset, käyttötilit, sekki- ja postisiirtotilit, yhteisötalletukset sekä edellisiin verrattavat kotimaiset ulkomaan rahan määräiset ja muut talletukset. Kassavarantopohjaan ei kuitenkaan lueta kotimaiselta pankilta eikä Suomen valtiolta vastaanotettuja varoja.

Suomen Pankki sitoutui sopimuksessa maksamaaan rahalaitoksen kassavarantotalletukselle korkoa, joka on kolme prosenttiyksikköä alle kolmen kuukauden helibor -koron, kuitenkin vähintään 8 prosenttia.

Suomen Pankilla on oikeus vapauttaa rahalaitos talletusvelvollisuudesta kokonaan tai osittain sen maksuvalmiuden heikkenemisen tai muun erityisen syyn johdosta. Erityisen sopimusehdon mukaan kassavarantosopimuksen nojalla tehtyä talletusta ei lueta pankkilakien tarkoittamaan kassavarantoon.

Kassavarantosopimus on voimassa toistaiseksi, ellei sitä kirjallisesti irtisanota jonkin sopijapuolen taholta. Irtisanomisesta huolimatta talletusvelvollisuus on täytettävä vielä irtisanomista seuraavan täyden kalenterikuukauden kassavarantopohjan perusteella. Kassavarantotalletukset palautetaan irtisanomisen johdosta kahtenatoista yhtä suuren kuukausieränä alkaen kolmantena kalenterikuukautena irtisanomiskuukauden jälkeen.

2.3. Talletuspankkien kassavarantotalletukset Suomen Pankissa

Vuosien 1987-1988 noususuhdanteen aikana siihen asti sovellettu kassavarantopohjasta menetti suurimman osan rahapoliittisesta tehostaan, kun markkinakorko laski lähelle kassavarantotalletuksille laskettavaa korkoa, vaikka Suomen Pankki nostikin kassavarantovelvoitteen sopimuksen sallimaan maksimiin 8 prosenttiin vuoden 1989 maaliskuuhun men-

nessä. Samana ajanjaksona kassavarantotalletusten määrä nousi noin 20 mrd markkaan. Luotonlaajenemisen hillitsemiseksi solmittiin vuoden 1989 alussa ns. lisäkassavarantosopimus, jonka nojalla pankit olivat velvoitettuja tekemään korottomia kassavarantotalletuksia niiden luotonannon kasvun perusteella. Korkeimmillaan vuoden 1990 alussa kassavarantotalletusten määrä nousi yli 26 mrd. markkaan.

Markkinakorkojen nousu ja lisäkassavarantosopimus nostivat kassavarantopohjan kustannusrasitusta selvästi vuosia 1989-1990. Vuoden 1990 huhtikuussa solmittu uusi sopimus kevensi kuitenkin kassavarantopohjaa tuntuvasti, kun kassavarantopohjaa pienennettiin ja kassavarantotalletuksille maksettavaksi koroksi sovittiin kolmen kuukauden heliborkorko vähennettynä kolmella prosenttiyksiköllä. Tämän jälkeen Suomen Pankki alensi kassavarantovelvoitetta 3,7 prosenttiin vuoden 1992 alkuun mennessä. Vuoden 1992 huhtikuusta saman vuoden loppuun Suomen Pankki maksoi kassavarantotalletuksille korkeampaa korkoa kuin mitä kassavarantosopimus edellytti. Vuoden 1992 lopussa kassavarantovelvoite nostettiin asteittain 5,5 prosenttiin. Markkinakorkojen laskiessa vuoden 1993 alkukuukausina kassavarantopohjan kustannusrasitus on kuitenkin kutistunut olemattomiin, koska vuoden 1990 sopimuksen perusteella Suomen Pankki maksaa kassavarantotalletuksille korkoa aina vähintään kahdeksan prosenttia.

Kassavarantosopimuksia Suomen Pankin ja pankkien välillä on tyypillisesti solmittu tilanteissa, joissa on pelätty rahalaitosten maksuvalmiuden ja luotonannon kasvun johtavan suhdanteiden ylikuumenemiseen ja maksutaseen heikkenemiseen. Tällainen tilanne vallitsi esimerkiksi vuosien 1955 ja 1956, vuosien 1961 ja 1962, vuoden 1979 kassavarantosopimusta sekä vuoden 1989 lisäkassavarantosopimusta solmittaessa. Sopimusperusteiset kassavarantopohjat ovat kuitenkin osoittautuneet rahapolitiikan tavoitteiden kannalta varsin tehottomiksi, erityisesti siitä syystä, että lähes poikkeuksetta Suomen Pankki on joutunut maksamaan kassavarantotalletuksille lähellä markkinakorkoa olevaa korkoa.

Vanhoissa sopimuksissa kassavarantotalletuksille maksettava korko oli sidottu rahalaitosten keskimääräiseen ottolainauskorkoon. Vuodesta 1979 vuoteen 1990 korko oli sidottu

Suomen Pankin peruskorkoon, ja vuoden 1990 sopimuksessa se sidottiin kolmen kuukauden heliborkorkoon. Markkinakorkoihin sidottu kassavarantokorko on kuitenkin rahapoliittisesti käyttökelvoton ratkaisu, koska Suomen Pankin kiristäessä rahapolitiikkaa ja nostaessa korkoja kassavarantotalletuskorko nousee vastaavasti, mikä vähentää järjestelmän tehokkuutta luotonantoon vaikuttaessa.

Sopimus pohjainen kassavarantojärjestelmä on myös osoittautunut vaikutuksiltaan liian hitaaksi rahapolitiikan näkökulmasta. Yleensä voimassa oleva sopimus ei ole ollut riittävän kattava ja tehokas luotonlaajenemisen hillitsemiseksi nousukauden alkaessa, ja ongelmien kärjistyessä on aloitettu neuvottelut uudesta sopimuksesta. Ottaen kuitenkin huomioon neuvotteluihin kuluva aika sekä velvoitteen korottamiseen ja vaikutuksiin liittyvät viiveet järjestelmä on yleensä tehokkaimmillaan vasta siinä vaiheessa, kun pankkien luotonannon kasvu jo muistakin syistä on hidastunut.

2.4. Kansainvälinen vertailu

Euroopan Yhteisön jäsenvaltioista Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Espanjassa, Irlannissa, Portugalissa ja Kreikassa on pysyvä vähimmäisvarantojärjestelmä rahapolitiikan välineenä. Saksassa, Ranskassa ja Espanjassa vähimmäistalletuksille ei makseta korkoa. Saksassa keskuspankki on perinteisesti päättänyt vähimmäistalletusten käytöstä keskuspankkilain määrittämässä puitteissa, eräissä muissa maissa reservijärjestelmän soveltaminen taas on kuulunut valtiovarainministeriölle. Maastrichtin sopimus edellyttää keskuspankille riippumattomuutta rahapolitiikan välineiden käytössä, ja tämän mukaisesti Italiassa, Espanjassa ja Irlannissa on jätetty hyväksyttäväksi tai on valmistella keskuspankkilakiesitys, jonka mukaan keskuspankki saisi oikeudet päättää pakollisista vähimmäisreservivaatimuksista.

Saksassa keskuspankkilaki määrittelee, että pystyäkseen vaikuttamaan liikkeessä olevan rahan määrään ja luotonantoon Saksan keskuspankki voi vaatia, että luottolaitokset tallettavat keskuspankissa pidettäville juokseville tileille määrätyn prosentin sitoumuksistaan vähimmäisvarantona. Keskuspankki saa määrätä prosenttiluvun seuraavasti: käyttelytilitalletuksista korkeintaan 30 %, määräaikaistalletuksista korkeintaan 20 % ja säästötilitalletuksista

korkeintaan 10 %; sitoumuksista ulkomailla asuvia kohtaan pankki kuitenkin saa määrätä prosenttiluvun aina 100 prosenttiin asti. Näiden rajojen sisällä keskuspankki voi yleisten näkökohtien mukaan, erityisesti yksittäisille pankkiryhmillä, eriyttää prosenttilukua ja myös jättää määrättyjä sitoumuksia huomioimatta. Nykyisin keskuspankki soveltaa likvideihin talletuksiin 6,6-12,1 prosentin velvoitetta, aikatalletuksiin 2 prosentin velvoitetta.

Ruotsissa keskuspankkilaki määrittelee, että Ruotsin keskuspankki voi tapauskohtaisella päätöksellään määrätä rahapoliittisessa tarkoituksessa luottolaitoksille kassavarantovelvoitteen. Kassavarantovelvoitteella tarkoitetaan, että määrätty korkeintaan 15 prosentin osuus luottolaitoksen sijoituksista tai sitoumuksista, laskettuina siten kuin keskuspankki kulloinkin päättää on määrätynä aikana oltava tallettuna luottolaitoksen keskuspankissa pitämälle tilille. Lain mukaan talletus on joko korollinen tai koroton, mutta käytännössä talletuksille ei ole maksettu korkoa. Tällä hetkellä keskuspankki soveltaa yleisötalletuksiin 2 prosentin velvoitetta.

2.5. Nykytilan arviointi

Vuoden 1990 kassavarantosopimus on osoittautunut huonosti toimivaksi ja epätarkoitukseenmukaiseksi rahamarkkinoiden kehityksen ja markkinakorkojen voimakkaan alenemisen johdosta. Koska sopimus solmittiin erittäin korkeiden korkojen vallitessa, siihen sisällytettiin tuolloin kassavarantotalletuksille maksettavan koron ehdoton 8 prosentin vähimmäismäärä. Markkinakorkojen laskettua kassavarantojärjestelmälle tarkoitetut rahapoliittiset tavoitteet eivät voi enää toteutua. Mikäli markkinakorot alentuisivat vielä nykyisestään jouduttaisiin tilanteeseen, jossa pankeille olisi edullista sijoittaa varojaan kassavarantotalletuksina Suomen Pankkiin. Tämä johtaa päinvastaisiin vaikutuksiin kuin mitä kassavarantojärjestelmän alkuperäinen tarkoitus on ollut. Samalla se rasittaa Suomen Pankin kannattavuutta.

Nykyinen sopimusjärjestelmä on myös rakenteeltaan jossain määrin epäonnistunut, koska se on kaikkia pankkeja yhteisesti koskeva ja yhdenkin osapuolen irtisanoutuminen järjestelmästä johtaa koko sopimuksen purkautumiseen. Sopimuksessa ei ole myöskään annettu Suomen Pankille oikeutta edes tilapäisesti so-

veltaa korkolauseketta sopimusehdoista poiketen muuttuneiden olosuhteiden vuoksi, vaan kaikki muutokset on kaikkien sopijapuolten hyväksyttävä.

3. Ehdotetut muutokset

3.1. Tavoitteet

Vaikka nykyinen kassavarantojärjestelmä on joutunut hallinnollisena, jäykkänä ja vaikutusiltaan hidashiikkeenä antamaan tilaa tehokkaammille rahapolitiikan välineille kuten keskuspankin markkinaoperaatioille, on sillä edelleen suuri merkitys muita keinoja täydentävänä välineenä. Järjestelmä vakauttaa automaattisesti luotto- ja rahamäärien kehitystä ja tarvittaessa tätä vaikutusta voidaan tehostaa varantovaatimusta muuttamalla. Keskuspankin kannalta varantojärjestelmä on hyödyllinen etenkin silloin, kun on tarpeen supistaa runsaasti valuuttavarannon kasvun aiheuttamaa rahoitusmarkkinoiden likviditeetin lisäystä.

Ilman varantojärjestelmää keskuspankki joutuisi rahapolitiikan toteuttamiseksi sitomaan valuuttavarannon kasvusta aiheutuvan likviditeetin lisäyksen laskemalla liikkeeseen markkinaehtoisia sijoitustodistuksiaan, mikä rasittaisi merkittävästi keskuspankin korkokatetta. Keskuspankin riittävä kannattavuus on kuitenkin edellytyksenä sille, että keskuspankki pystyy jatkossakin suoriutumaan sille annetuista keskuspankkipoliittisista tehtävistä raha- ja valuuttamarkkinoilla sekä pankkijärjestelmän maksuvalmiuden viimekäden turvaajana. Keskuspankin kannattavuuteen viime vuosina kohdistuneet etenkin pankkikriisistä aiheutuneet rasitukset uhkaavat huomattavassa määrin rapauttaa keskuspankin pääomapohjaa. Lisäksi uuden aikaisten maksujärjestelmien ja -välineiden kehittyminen saattaa johtaa keskuspankkihahan liikkeeseenlaskusta koituvien hyötyjen merkittävään vähenemiseen.

Näistä syistä varantojärjestelmän säilyttäminen edelleen on perusteltua. Nykyinen kassavarantosopimukseen perustuva järjestelmä on ongelmallinen sen vuoksi, että se edellyttää joko kaikkien osapuolten ja kahdenvälisenäkin asianomaisen pankin suostumusta. Vapaaehtoisuus ja sopimuksen irtisanomismahdollisuus ovat osoittautuneet keskuspankin rahapolitiikan harjoittamisen kannalta suuriksi epävarmuustekijöiksi. Mahdolliset muutostarpeet joh-

tavat aina pitkälliseen ja hankalaan neuvottelumenettelyyn, joka useissa tapauksissa merkitsee luopumista ainakin jossain määrin rahapolitiittisten tavoitteiden toteutumisesta.

Tämän johdosta varantojärjestelmän tulisi perustua keskuspankilla olevaan lakisääteiseen ja siten pysyvästi voimassa olevaan oikeuteen määrätä luottolaitoksille varantovaatimus laissa tarkemmin määrättyllä tavalla samaan tapaan, kuin useimmilla muillakin keskuspankeilla. Rahataloudellisen integraation edessä ei Suomessa sovellettava reservijärjestelmä voi rakenteeltaan ja mitoitukseltaan pidemmän päälle olennaisesti poiketa kansainvälisestä käytännöstä. Koska tulevan Euroopan keskuspankin vähimmäisreservijärjestelmän yksityiskohtia ei vielä ole määritelty, kiinnekohtia reservivaatimukseen on esityksessä haettu eri Euroopan maiden kansallisista lakiin perustuvista järjestelmistä.

Vuoden 1965 laki rahalaitosten erityistalutuksista Suomen Pankissa on nykyiseen tilanteeseen täysin soveltumaton. Lain muuttamista pelkäänsä niin, että sen käyttöönotto myös nykyisessä tilanteessa olisi mahdollista, ei voida pitää perusteltuna. Lain reservipohjaa sekä talletusvelvollisuuden suuruuden määrääntymistä koskevat säännökset ovat vanhentuneita eivätkä edes asetusteitse muutettavissa vastamaan rahapolitiikan tarpeita. Laki tarjoaa myös mahdollisuuden käyttää erilaisia kiertoiteitä rasituksen vähentämiseen.

Lisäksi laissa on päätösvalta järjestetty niin, että varantovaatimus otetaan käyttöön antamalla siitä asetus ja että valtiovarainministeriöllä on oikeus antaa tarkempia määräyksiä lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. Suomen Pankilla on lain mukaan vain oikeus antaa lausuntonsa asetuksen antamisesta. Päätösvalan järjestäminen tällä tavoin on luonteenomaista taloudellisissa valtuuslaeissa, joilla säännöstellään talouselämän toimintaa äkillisissä häiriötilanteissa. Varantojärjestelmää ei voida kuitenkaan pitää säännöstelyn piiriin kuuluvana toimenpiteenä, vaan se on katsottu yleensä pikemminkin säännönmukaiseksi ja normaaliksi rahapolitiikan ohjauksvälineeksi, joka yleensä on keskuspankin tehtävänä.

Valtioneuvosto on 11.2.1993 asettanut komitean, jonka tehtävänä on muun muassa selvittää Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistustarvetta. Suomen Pankin asemaa, tehtäviä ja toimintaa koskeviin säädöksiin on toteuttamisajankohtineen tarkoitus tehdä ne

tarkistukset, jotka aiheutuvat Euroopan taloudellisesta yhdentymisestä. Komitean määräaika päättyy vasta 31.8.1994 ja komitean ehdottamat muutokset voinevat tulla voimaan aikaisintaan vuoden 1995 alusta. Suomen Pankin rahapoliittisten tehtävien keskeytyksetön hoitaminen on voitava turvata komitean lainvalmistelytyön alkamisesta huolimatta, joten tarvittaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin on ryhdyttävä ensi tilassa.

3.2. Keinot

Edellä esitetyillä perusteilla esityksessä ehdotetaan varantovaatimusta koskevan säännöksen lisäämistä Suomen Pankin ohjesääntöön sen uudeksi 1 a§:ksi. Lain voimaantullessa nykyisestä Suomen Pankin ja pankkien väliseen sopimukseen perustuvasta kassavarantojärjestelmästä voitaisiin luopua. Samalla ehdotetaan tarpeettomana kumottavaksi laki rahalaitosten erityistalletuksista Suomen Pankissa.

Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan Suomen Pankilla olisi oikeus määrätä talletuspankki, luottolaitos ja ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimiva sivukonttori pitämään Suomen Pankissa vähimmäisvarantoa. Varannon pitämiseen velvollisista käytettäisiin ehdotuksen mukaan yhteistä käsitettä "varantovelvollinen". Varannon suuruus voisi olla enintään 5 prosenttia varannon pitämiseen velvollisella olevan vieraan pääoman määrästä. Tämä enimmäistaso mahdollistaisi velvoitteen porrastamisen. Porrastamisella voidaan varmistaa, että markkinaehtoinen ottolainaus ja ulkomainen varainhankinta eivät joudu markkinoiden toiminnan kannalta liian korkean varantovaatimuksen alaiseksi, koska muutoin tämä rahoituksenvälitys siirtyisi muiden instrumenttien ja instituutioiden kautta tapahtuvaksi.

Vähimmäisvarannon määräytymispohjana olisi varantovelvollisen vieraan pääoman määrä. Varantovelvollisen vieraan pääoman määrä saadaan vähentämällä sen taseen loppusummasta oma pääoma ja varaukset. Myös monessa muussa Euroopan valtiossa on reservipohjana käytetty luottolaitoksen taseen velkaeriä. Yleinen suuntaus näyttää olevan kulkemassa kohti laaja-alaista reservipohjan määrittelyä lainsäädännössä. Sijoitusmuotokohtainen määrittely on osoittautunut hankalaksi, koska markkinoilla kehitetään jatkuvasti uusia mark-

kinaehtoisia instrumentteja korvaamaan perinteisiä talletus- ja lainanottomuotoja.

Sekä ehdotetun Euroopan keskuspankin perussäännössä että muun muassa Saksan ja Ruotsin keskuspankkilaeissa annetaan keskuspankille oikeus vaatia talletuksen tekemistä myös muilta luottolaitoksilta kuin talletuspankeilta. Käytännössä reservivaatimukset on yleensä rajattu talletuspankkeihin. Tämä johtuu siitä, että talletuspankkien yksinoikeus ottaa vastaan yleisötalletuksia, julkinen talletusvakuutusosasto sekä talletuspankkien oikeus keskuspankkien maksuvalmiusluottoon asettavat ne erityisasemaan rahoituksen välittäjinä ja luotonlaajenemisprosessin ytimenä.

Poikkeuksellisissa olosuhteissa saattaa kuitenkin esiintyä tarvetta laajentaa varantovaatimus myös luottolaitoksiin. Esimerkiksi Ruotsin keskuspankki ulotti edellisen korkeasuhdanteen aikana varantovaatimuksen koskemaan talletuspankkien ohella myös rahoitusyhtiöitä. Lisäksi rahoitusmarkkinoiden yleinen kehitys on johtamassa siihen, että yhä suurempi osa rahoituksen välityksestä tapahtuu perinteisen talletuspankkisektorin ulkopuolella. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että Suomen Pankki voisi kohdistaa varantovaatimuksen luottolaitoksiinkin, vaikka normaaliolosuhteissa vaatimus kohdistuukin lähinnä talletuspankkeihin.

Lakiehdotuksen rahapoliittisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että varantovelvollisen Suomen Pankissa pitämälle varannolle ei makseta korkoa, mikä nimenomaisesti todettaisiin säännöksessä. Varantovelvollisen kokonaisrasituksen säilyminen kohtuullisella tasolla voidaan turvata muuttamalla tarpeen mukaan esimerkiksi varantovaatimuksen prosentuaalista määrää säännöksessä olevan 5 prosentin enimmäismäärän puitteissa.

Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan Suomen Pankki määräisi varannon laskentaperusteet sekä antaisi muut 1 momentin soveltamiseksi tarpeelliset määräykset ja ehdot. Säännös mahdollistaisi sen, että varantovaatimuksen suuruus voisi enimmäisrajansa puitteissa vaihdella eri aikoina ja se voitaisiin porrastaa eri suuruiseksi eri vieraan pääoman erille kuitenkin niin, että eri pankkien tasapuolinen kohtelu ei vaarannu. Se jättäisi rahapolitiikan toteuttamiselle enemmän liikkumavaraa kuin vaatimuksen kiinteä määrittäminen lain tasolla.

Suomen Pankin antamista määräyksistä ja ehdoista ilmenisivät nykyisen kassavarantoso-

pimuksen tapaan muun muassa varannon sijoittamisajankohta ja -tapa Suomen Pankille sekä varannon pitämiseen Suomen Pankissa ja sieltä vapauttamiseen liittyvät seikat.

Keskuspankin harjoittaman rahapolitiikan ja maksuvalmiuden häiriöttömän säätelyn kannalta on välttämätöntä, että varantovelvolliset täyttävät kaikissa olosuhteissa niille asetetut varantovaatimukset. Tämän vuoksi 3 momentissa ehdotetaan Suomen Pankille oikeutta periä varantovaatimuksen täyttämättä jättäneeltä varantovelvolliselta puuttuvasta määrästä viivästyskorkoa. Esityksessä ehdotetaan, että viivästyskorko olisi Suomen Pankin keskuspankkiluotostaan kulloinkin perimä ylin korko korotettuna viidellä (5) prosenttiyksiköllä.

Keskuspankkiluotoissa sovellettava ylin korko on Suomen Pankin keskuspankkirahoituksen piiriin kuuluvien varantovelvollisten maksuvalmiuden turvaamiseksi myöntämän luoton eli niin sanotun maksuvalmiusluoton korko. Jättäessään reservivaatimuksen täyttämättä varantovelvollinen voisi välttää muutoin tarvittaessa maksuvalmiusluoton käyttöä. Näin ollen varantovaatimuksen täyttämättä jättämisestä perittävän viivästyskoron on ollakseen tehokas aina oltava korkeampi kuin maksuvalmiusluotosta perittävä korko. Koska tämä korko vaihtelee voimakkaasti rahapolitiikan kulloistenkin tarpeiden mukaisesti, ei viivästyskorkona voida käyttää kiinteää korkoa.

Eduskunnan pankkivaltuutetut määräävät Suomen Pankin ohjesäännön 17 §:n 1 momentin 1) -kohdan nojalla Suomen Pankin soveltatavat korot tai niiden rajat. Pankkivaltuutettujen 7.5.1993 tekemän päätöksen perusteella maksuvalmiusluotoista perittävän koron yläraja on 23 prosenttia. Tällä hetkellä maksuvalmiusluotoissa sovelletaan noin 9,5 prosentin suuruisia korkoa, jolloin viivästyskorko olisi 14,5 prosenttia.

Mikäli varantovelvollinen merkittävästi tai toistuvasti jättäisi varantovaatimuksen toteuttamatta, tulisi Suomen Pankki viivästyskoron perimisen lisäksi saattamaan asian pankkitarkastusviraston käsiteltäväksi mahdollisia toimenpiteitä varten.

Voimaantulosäännöksen nojalla luettaisiin varantovelvollisen lain voimaantulohetkellä Suomen Pankissa olevat, nykyiseen kassavarantopimukseen perustuvat talletukset varantovelvollisen hyväksi laskettaessa lakiehdotuksen mukaan määräytyvää varantoa.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

4.1. Vaikutukset valtion talouteen

Lakiehdotuksella ei ole budjetti- eikä muita valtiontaloudellisia vaikutuksia. Varantojärjestelmän ylläpitäminen edesauttaa osaltaan kuitenkin Suomen Pankin pääomien säilymistä.

4.2. Vaikutukset varantovelvollisten talouteen

Koska vähimmäisvarannon pitämiselle Suomen Pankissa ei maksettaisi korkoa, aiheuttaisi se tulonsiirron varantovelvollisilta keskuspankille. Varantovaatimusten rahapoliittiseen luonteeseen kuuluu, että varantovelvolliset välittävät aiheutuneen kustannusrasituksen asiakkailleen otto- ja antolainautointinsa marginaaleissa. Kustannusrasitus riippuu sekä varantovaatimuksen tasosta että markkinakorosta.

Vuosina 1987 ja 1988 kassavarantojärjestelmän kokonaiskustannusrasitus pankeille oli noin 300-400 milj. markkaa vuodessa. Lisäkasavarantosopimus ja markkinakorkojen raju nousu nostivat rasituksen yli yhteen miljardiin markkaan vuosina 1989 ja 1990. Vuoden 1990 huhtikuussa solmitun kassavarantosopimuksen myötä rasitus aleni nopeasti noin 400 milj. markkaan vuonna 1991 ja runsaaseen 200 milj. markkaan vuonna 1992. Markkinakorkojen laskiessa vuoden 1993 alkukuukausina rasitus on supistunut olemattomaksi, koska Suomen Pankki maksaa kassavarantotalletuksille 8 prosentin korkoa.

Rahalaitosten luotonanto yleisölle on vajaat 400 mrd. markkaa, merkitsisi esimerkiksi varantojärjestelmästä aiheutuva 400 milj. markan rasitus vain noin 0,1 prosenttiyksikön rasitusta anto- ja ottolainauksen marginaaleihin.

Pankkien taserakenteen eroista johtuen nykyisin voimassa olevan kassavarantosopimuksen mukainen rasitus ei jakaudu taseen mukaisen markkinaosuuksien perusteella, vaan heijastaa pankkien markkinaosuuksia normaaliehtoissa ottolainauksessa.

5. Asian valmistelu

Varantovaatimusta on aikaisemmin selvitetty valtiovarainministeriön asettamassa kassavarantotyöryhmässä (työryhmämuistio 1989: VM

13), jonka ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Hallituksen esitys perustuu eduskunnan pankkivaltuutettujen valtioneuvostolle tekemään ehdotukseen lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymisestä Suomen Pankissa virkatyönä valmistuneen lakiluonnoksen mukaisesti.

Hallituksen esityksestä ei ole voitu pyytää lausuntoja, koska lainsäädännön välttämättömyys kävi ilmeiseksi vasta aivan viime vaiheessa Suomen Pankin ja pankkien välisten sopimus pohjaiseen varantojärjestelmään tähtäävien neuvottelujen päätyttyä tuloksettomina. Tämä puolestaan johtui siitä, että eri pankkiryhmittymien varantojärjestelmälle asettamat tavoitteet poikkesivat toisistaan muun muassa pankkiryhmittymien taserakenteiden erilaisuuden vuoksi. Lakiehdotuksessa oleva varantovaatimus perustuu pääasiallisesti siihen järjestelmään, josta Suomen Pankki on pankkien kanssa neuvotellut.

Hallituksen esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 319/92). Esitykseen sisältyy muun ohella ehdotus Suomen Pankin ohjesäännön nimikkeen muuttamisesta laiksi Suomen Pankista.

7. Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

8. Säättämjärjestys

Hallitusmuodon 2 luvun 6 pykälän mukaisesti turvatus omistusoikeuden suojan kannalta ehdotetun lain tarkoittama velvollisuus pitää Suomen Pankissa vähimmäisvarantoa merkitsee omistajan oikeuden määrittämisen rajoitusta. Rajoitus on kuitenkin vain väliaikainen ja osittainen, koska varantovelvollisella säilyy omistusoikeus talletettuihin varoihin ja se saa varat takaisin. Vakiintuneen käytännön mukaan omistajan käyttövapautta voidaan rajoittaa tavallisella lailla, jos rajoitus ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Koska hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten tarkoittamat toimet eivät ylitä tällaisia rajoja, esityksen käsittely ei omaisuuden suojan kannalta vaatisi perustuslain säättämjärjestyksen noudattamista. Ehdotus voitaisiin näin ollen käsitellä tavallisessa lain säättämjärjestyksessä. Hallitus katsoo kuitenkin, että siitä on syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen Pankin ohjesäännön muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 21 päivänä joulukuuta 1925 annettuun Suomen Pankin ohjesääntöön (365/25) uusi 1 a § seuraavasti:

1 a §

Edellä 1 §:ssä tarkoitetun tehtävänsä hoitamiseksi Suomen Pankilla on oikeus määrätä, että talletuspankin, luottolaitoksen ja ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimivan sivukonttorin (varantovelvollinen) on pidettävä Suomen Pankissa korotonta vähimmäisvarantoa, jonka suuruus voi olla enintään 5 prosenttia varantovelvollisella olevan vieraan pääoman määrästä.

Suomen Pankki määrää varannon laskenta-perusteet sekä antaa muut 1 momentin soveltamiseksi tarpeelliset määräykset ja ehdot.

Mikäli varantovelvollinen ei ole täyttänyt Suomen Pankin asettamassa määräajassa 1 momentin mukaista velvollisuuttaan, on varantovelvollisen maksettava puuttuvasta varannon

määrästä Suomen Pankille vuotuista viivästyskorkoa, jonka suuruus on Suomen Pankin keskuspankkiluotostaan kulloinkin perimän ylimmän koron määrä korotettuna 5 prosenttiyksiköllä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 1993.

Lain voimaantullessa varantovelvollisella Suomen Pankissa oleva kassavarantotalletus saadaan lukea varantovelvollisen hyväksi tämän lain mukaista varantoa laskettaessa.

Tällä lailla kumotaan 30 päivänä joulukuuta 1965 annettu laki rahalaitosten erityistalletuksista Suomen Pankissa (745/65) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 1993

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Valtiovarainministeri *Iiro Viinanen*

