

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

OIKEUSMINISTERIÖ
01.09.2003
ad 21.11.2002
04031:00/2002
dan

Viite: Lausuntopyyntöne 17.6.2003

Rahoitusvakuustyöryhmän mietintö

Oikeusministeriö on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa Rahoitusvakuustyöryhmän mietinnöstä. Työryhmä on valmistellut ehdotuksen rahoitusvakuusjärjestelyistä annetun direktiivin 2002/47/EY täytäntöönpanemiseksi tarvittavasta lainsäädännöstä. Direktiivin tarkoituksena on yhdenmukaistaa rahoitusmarkkinoilla käytettäviä vakuuksia koskevaa lainsäädäntöä ja vähentää oikeudellista epävarmuutta. Tarkoituksena on vahvistaa erityisesti velkojan asemaa ja helpottaa arvopapereiden ja tilirahan käyttöä vakuutena nimenomaan tukkumarkkinoilla. Direktiivi varmistaa mm. vakuusvelkojan realisointioikeudet maksukyvyttömyystilanteissa ja antaa suojaa takaisinsaantivaatimuksilta.

Lausuntonaan Valtiokonttori esittää seuraavaa:

Yleistä

Rahoitusvakuusjärjestelyistä annetun direktiivin voimaansaattamista kansallisilla lainsäädännöillä on pidettävä erittäin tärkeänä ja tarpeellisena, koska se poistaa oikeudellista epävarmuutta ja mahdollisia ristiriitaisuuksia, joita rahoitusmarkkinoilla on saattanut esiintyä vakuuskysymyksissä. Toiseksi tämä lainsäädäntö poistamalla sulkeutuvaa nettoutusta koskevan epävarmuuden vähentää vakuuksien käytön tarvetta.

Valtio on käyttänyt tässä tarkoitettuja vakuuksia velanhoidotoiminnassaan suojaamaan mm. johdannaispositioita. Vakuuksia on käytetty myös repotoiminnassa (arvopapereiden myynti takaisinostoehdoin). Valtiokonttori tukeekin osaltaan pyrkimyksiä saada kansalliset erot Euroopan Unionin valtioissa kokonaan poistettua. Tämä yhdenmukaistaa vakuuskäytäntöjä yhtenäisten rahoitusmarkkinoiden ja

yhteisen valuutan hyötyjen vahvistamiseksi. Tämä on myös omiaan lisäämään rahoitusmarkkinoiden vakautta ja käyttökelpoisuutta vakuusoikeuksien käytön lisääntyessä. Luottoriskin vähentyminen vaikuttaa myös suoraan rahan hintaan ja saatavuuteen.

Nykyinen menettely eräissä tapauksissa

Kansainvälisessä sopimuskäytännössä esiintyy vakiintuneita menettelyitä, joita on voitu soveltaa useissa valtioissa, joiden oikeusjärjestykset ovat sinänsä toisistaan poikkeavia. Menettelyt ovat saattaneet liittyä vakuusmuotoihin, joita ei kaikkialla tunnusteta. Esimerkiksi omistusoikeuksin siirrettävä vakuus (Title Transfer), vakuuden omaksiottaminen sekä vakuusluovutus ovat toistaiseksi Suomen kirjoitetussa lainsäädännössä tuntemattomia tai kiellettyjä. Näitä on kuitenkin voitu tarpeellisin osin soveltaa osapuolten sovittua tämän sallivan lainsäädännön (yleensä Englannin) soveltamisesta esim. johdannaissopimukseen. Tämä on ollut lähes välttämätöntä nimenomaan kansainvälisissä johdannaissopimuksissa.

Kansainvälisessä sopimuskäytännössä on saattanut esiintyä tulkinnanvaraisuutta tai epäselvyyttä myös nettoutuksen pätevydestä vastapuolen selvitysmenettelyssä. Toistaiseksi nettoutukseen ja vakuuksien käyttöön liittyviä riskejä on voitu hallita tukeutumalla mm. ISDA:n (International Swaps and Derivatives Association) oikeudellisiin lausuntoihin (Legal Opinion). Niiden perusteella on voitu pitää todennäköisenä, että sulkeutuva nettoutus (Close Out Netting) hyväksytään selvitystai konkurssimenettelyn kestäessä ja vakuus voidaan lopulta käyttää luottoriskin kattamiseen. Riskejä on voitu vähentää myös aktiivisella salkunhallinnalla.

Ehdotetun lainsäädännön vaikutukset

Nyt ehdotetulla lainsäädännöllä vahvistetaan niiden velkojien asemaa, jotka saavat vakuudeksi direktiivin mukaisia rahoitusvälineitä. Käytännössä tästä hyötyvät ennen muuta luottolaitokset, rahoitusyritykset ja mm. Valtiokonttori.

Lainsäädännöllä tunnustetaan erityisesti kansallisella tasolla kansainvälisessä vakiosopimustoiminnassa jo vakiintuneet menettelyt ja vähennetään erilaisista säädöksistä ja sopimuskäytännöistä aiheutuvaa oikeudellista epävarmuutta. Lainsäädännöllä vakiinnutetaan mm. omistusoikeuksin siirrettävä vakuus ja vakuusluovutus osaksi kansallista lainsäädäntöämme. Myös vakuuden omaksiottaminen tulee mahdolliseksi, mikä merkitsee uuden vakuuskäytännön sallimista rahoitusmarkkinoillamme.

Lainsäädäntö poistaa myös sulkeutuvaa nettoutusta koskevan oikeudellisen epävarmuuden Euroopan Unionin valtioissa ja mahdollistaa vakuuksien nopean realisoinnin selvitysmenettelystä huolimatta. Sulkeutuvaa nettoutusta koskevia säännöksiä Valtiokonttori pitää osaltaan erityisen tärkeinä, koska niiden avulla on mahdollista pätevästi hallita kaikkiin sopimuskokonaisuuksiin liittyviä riskejä ja vähentää järjestelmäriskiä. Toisaalta sulkeutuvan nettoutuksen ehdoton

tunnustaminen vähentää vakuuksien käytön tarvetta ja vähentää siten kustannuksia.

Valtiokonttori pitää osaltaan erityisen hyvänä sitä, ettei olemassaolevia sopimuksia ole tarpeen muuttaa uuden lainsäädännön voimaantulon myötä. Valtion johdannaissopimusten (kehys sopimukset) lukumäärä on noin 50 kpl.

Mahdollisia ongelma-alueita

Johdannaissopimuksen osapuolet voivat sopia vakuustilanteen säännöllisestä arvioinnista ja vakuussiirtojen tekemisestä ennalta sovittujen muuttujien (mm. vakuudettoman velan määrä sidottuna luottoluokitukseen, vakuuden siirron minimikoko) puitteissa. Valtiokonttori pitäisi toivottavana, että nämä voitaisiin tunnustaa vakioehdoiksi ja esim. uuden vakuuden pyytäminen ja ylivakuuden palauttaminen voitaisiin tunnustaa sellaisiksi myös muutoin, kun arvioidaan toimen peräytymistä takaisinsaantitilanteissa. Erityisesti tilanteet, joissa toimitettavan vakuuden tarve ja määrä on sidottu vastapuolen luottoluokitukseen (joka voi sopimussuhteen aikana laskea tai nousta), tulisi ottaa huomioon niin, ettei velkojan asema huonone sopimuksen mukaisessa menettelyssä tarpeettomasti. Objektiiviset pelkästään ajan kulumiseen perustuvat takaisinsaantiperusteet muodostavat siten sitä suuremman ongelman mitä pitempi takaisinsaantiaika on. Kolmen kuukauden aikaväli voi olla joissakin tapauksissa liian pitkä.

Lakiehdotus edellyttää myös, että lisävakuuks tai korvaava vakuus toimitetaan ilman aiheutonta viivytystä. Valtiokonttori kiinnittää huomiota siihen, että tällaisen termin sisällyttäminen lakiin saattaa aiheuttaa arviointiongelmia.

Ongelmia voi aiheutua myös siitä, ettei velallisen maksukykyyn alenemista pidetä syynä, joka estäisi lisävakuuden takaisinsaannin. Kuitenkin juuri luottoluokituksen aleneminen merkitsee myös velallisen takaisinmaksukykyyn kohdistuvaa kasvanutta riskiä.

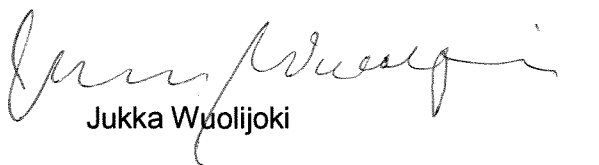
Vakiintuneiden sopimusehtojen mukaan tällöin ryhdytään soveltamaan tiukempia ehtoja vakuuden toimittamiseen. Lain sanamuotoa tulisi tältä osin tarkentaa niin, että kansainvälisessä johdannaistoiminnassa noudatettavat sopimukset ja käytäntö vakuushallinnassa otettaisiin siinä huomioon.

Voimassaoleva kirjanpitolakimme ei pidä vakuustransaktioita tilitapahtumina kirjanpidollisesti. Uudet kirjanpito standardit (IAS) puolestaan edellyttävät, että myös vakuudet kirjataan. Ristiriitatilanteen välttämiseksi säännöksiä tulisi selventää.

Myös arvopapereiden luovutuksen käsittely verotuksessa tulisi säännellä niin, ettei arvopaperivakuuden siirtäminen omistusoikeuksien aiheuttaisi tarpeettomia veroseuraamuksia. Arvopapereiden myynti takaisinostoehdoin on jo verolaeissa otettu huomioon. Verolakeja tulisikin selventää niin, että direktiivin mukaisia omistusoikeuksin siirrettäviä vakuuksia kohdeltaisiin verotuksessa kuten ns. repoja. Mikäli näin ei tehdä, se voisi rajoittaa suomalaisten arvopapereiden ja/tai suomalaisten vastapuolien mahdollisuuksia käyttää arvopapereita vakuutena ja

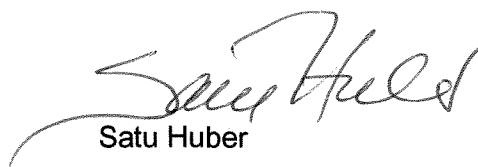
saattaa nämä eriarvoiseen asemaan muihin markkinatoimijoihin nähden.

Pääjohtaja



Jukka Wuolijoki

Toimialajohtaja



Satu Huber