



## Lausunto

9.5.2025

 VN/25580/2023  
 VN/25580/2023-VM-41

# Valtiovarainministeriön lausunto velkakonversiotyöryhmän mietinnöstä

## Johdanto ja yleiset kommentit

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa Velkakonversio yrityssaneerauksessa –työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:16, jäljempänä "mietintö").

Velkakonversion heikon normipohjan aiheuttaman oikeudellisen epävarmuuden vuoksi velkakonversiota on hyödynnetty sopimusperusteisesti silloin, kun rahoittajat ovat kokeneet uhkaa velkojen leikkaamisesta. Mietinnön keskeinen ehdotus on lisätä lakiin yrityksen saneerauksesta (47/1993, jäljempänä "YSL") erityissääntelyä ns. konversiosaneerauksesta, joka parantaisi rahoittajien ja muiden velkojen asemaa maksukyvyttömän yrityksen saneerausmenettelyssä. Ehdotuksen kansantaloudelliset ja työllisyysvaikutukset arvioidaan vähäisiksi. Yritystoiminnan jatkuvuuden edistäminen on kuitenkin hyödyllinen päämäärä, kun saneerausmenettelyssä pyritään estämään tarpeettomia konkurssesja, joissa menetetään työpaikkoja. Ehdotuksella onkin pyritty lakiteknisesti hyvin vähäeleiseen lainmuutokseen. Ehdotus lievästi heikentäisi osakkeenomistajan asemaa, minkä vuoksi mietintö ei ole yksimielinen. Eriävä mielipide ei kuitenkaan ole este mietinnön jatkovalmistelulle.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että arvo-osuusjärjestelmään kuuluvien ja pörssiyhtiöiden osalta otetaan huomioon riittävän ajan arviointi velkakonversioon liittyvien tiedoksiantojen osalta.

## Julkisoikeudellisten velkojen asema velkajärjestelyssä

Valtiovarainministeriö on tarkastellut mietintöä erityisesti Verohallintoa ja muita julkisoikeudellisia velkoja (jäljempänä "julkisvelkojat") koskevan lainsäädännön mahdollisten muutostarpeiden näkökulmasta, jota mietinnössä käsitellään ohimennen (lausuntopyynnön kysymys 12). Osasy lyenee, että julkisvelkojen edustajien lisäksi akateemiset asiantuntijat on sijoitettu harvakseltaan kokoontuneeseen seurantaryhmään, jonka hyödyntäminen on jäänyt vähäiseksi ja jossa mahdollisuudet vaikuttaa mietinnön sisältöön ovat ilmeisesti olleet hyvin pienet. Mietinnön lähtökohtana ovat kaksi hallitusohjelman mainintaa velkakonversiosta. Hallitusohjelma kannustaa kuitenkin myös laaja-alaisempaan tarkasteluun, joka nyt on sivuutettu: "Tehdään kokonaistarkastelu velkaantumisilmiöstä ja eri maksukyvyttömyysmenettelyjen toimivuudesta ja arvioidaan sääntelyn muutostarpeet."<sup>1</sup>

Valtiovarainministeriön hallinnonalan keskusvirastot Tulli, Valtiokonttori ja Verohallinto ovat merkittäviä julkisvelkoja, joiden saatavat voidaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) säädetään. Mietinnössä julkisvelkojen näkökulmaa käsitellään lyhyesti (s. 107–109) ja arvuutellaan mm. seuraavasti: "Tietävästi julkisoikeudelliset velkojat ovat toistaiseksi suhtautuneet heille tarjottuihin velkakonversiomahdollisuuksiin pidättyväisesti. Mahdollisia

<sup>1</sup> Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 192.

syitä pidättyvyydelle ovat yhtäältä se, että velkakonversiot ovat kaikkiin yrityssaneerauksiin suhteutettuna melko harvoin käytetty ja huonosti tunnettu velkajärjestelyn keino, ja toisaalta se, että julki-soikeudellisten velkojen mahdollisuuksia merkitä velallisyhtiöiden osakkeita ja ryhtyä sitä kautta velallisyhtiön omistajaksi voivat rajoittaa erilaiset julkisoikeudellisia velkoja koskevat säädökset tai si-säiset ohjeistukset.”

Julkisvelkojen asemaa velkakonversiossa sääntelevässä YSL 97 §:ssä on avoin sanamuoto (*”Julkisoikeudellisen saatavan haltijalla on oikeus muun lain estämättä suostua tässä laissa tarkoitettuun velkajärjestelyyn”*), jonka esitöiden perusteella tarkoituksena on ollut saattaa julkisvelkojen saatavat samaan asemaan kuin velallisen muut saatavat (HE 182/1992 vp yrityksen saneerausta koskeväksi lainsäädännöksi, s. 110–111). YSL:n esitöissä viitataan pääsääntöön, jonka mukaan viranomaisella ei ole ilman erikseen säädettyä perustetta oikeutta luopua lakisääteisiin velvollisuuksiin perustuvien saatavien perinnästä. Sama pääsääntö soveltuu analogisesti myös julkisyhteisöjen yksityisoikeudellisiin saataviin. Tästä seuraa, että jos julkisvelkojille halutaan luoda edellytyksiä suostua velkakonversioon, asiasta tulisi nimenomaisesti säätää. Työryhmä kuitenkin katsoo, ettei YSL 97 §:n muuttamiselle ole tarvetta ja ehdottaa lisäksi julkisvelkojen aseman tarkastelun jättämistä erikseen selvitettäväksi (s. 109), vaikka julkisvelkojen hankala erityisasema yritysten maksukyvyyttömyysmenettelyissä on jo pitkään tunnistettu oikeusministeriön lainvalmistelussa. Vuonna 2007 voimaan tulleen YSL:n uudistuksen valmisteluasiakirjojen mukaan useat ongelmat koskevat juuri julkisvelkoja.<sup>2</sup> Toimintaympäristön, verolainsäädännön ja viranomaismenettelyjen muuttumisen seurauksena julkisvelkojen toiminnan sääntely yritysten maksukyvyyttömyystilanteissa on saattanut jäädä tarpeettoman jäykäksi.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan julkisvelkojat suhtautuvat tuomioistuimen roolin kaventamiseen, ml. velkakonversioon, nihkeästi. Mietinnön ehdotukset edelleen korostaisivat etenkin selvittäjän roolia ja harkintavaltaa saneerausmenettelyssä tuomioistuinmenettelyn ulkopuolella. Julkisvelkojen osallistuminen saneerausmenettelyyn edellyttää niiltä valmiutta luopua käytettävissä olevista oikeussuojakeinoistaan. Julkisvelkojen toimintaan kohdistuisi muitakin käyttäytymisvaikutuksia, koska tarkoituksenmukaisuusharkintaa velkakonversion edellyttämistä neuvotteluista ei voida digitalisoida, vaan se olisi mm. Verohallinnossa tapauskohtaista ja resurssi-intensiivistä manuaalista asiantuntijatyötä. Lisäksi yksityisiä intressejä edustavien rahoittajien ja muiden velkojen toiminta ei ole samassa laajuudessa lakisääteistä kuin viranomaisten, mikä heikentää viranomaisten edellytyksiä osallistua aktiivisina velkojina usein nopeatempoisessa neuvotteluprosessissa. Seuraavassa tarkastellaan mietinnön ehdotuksia kutakin julkisvelkojaa koskevan lainsäädännön näkökulmasta.

Tullin saatavien maksaminen osakkeina ei ole mahdollista jäsenvaltiota suoraan velvoittavan EU:n tullikoodeksin (Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 952/2013, annettu 9 päivänä lokakuuta 2013, unionin tullikoodeksista) vuoksi, joka ei tunnista velkakonversiota omistukseksi vaan pelkästään saatavan rahaksi muuton. Suomen valtio olisi velvoitettu maksamaan tullin EU:lle rahana, vaikka olisi saanut vastikkeeksi osakkeita velkakonversiossa. Toisaalta EU:lle riittää, että sille tilitetään se, mitä saneerausmenettelyssä saadaan, eikä jäsenvaltion tarvitse maksaa sitä osuutta, joka annetaan anteeksi, kun jäsenvaltion riippumaton tuomioistuin vahvistaa velan leikkauksen ja maksuohjelman. Tullilain (304/2016) 76.1 §:n 10-kohta näyttäisi mahdollistavan osallistumisen velkakonversioon, mutta Tullilla ei ole velkakonversiosta kokemuksia. Tullin tilastojen mukaan jopa yli 5/6 perintää ja täytäntöönpanoa koskevista asioista on ulosottohakemuksia.

Valtiokonttori toimii säännöllisesti valtiovelkojen roolissa yritysten saneerausmenettelyissä, jotka pääosin koskevat Business Finlandin myöntämiä tuotekehityslainoja mutta myös arava- ja korkotukilainoja. Toimintaa julkisvelkojana koskee etenkin laki valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston päätösten ja valtioneuvoston päätösten (449/1988).

Verohallinto on verovelkojen luonteen vuoksi velkojana lähes kaikissa Suomen maksukyvyyttömyysmenettelyissä. Verovelka on yrityksen näkökulmasta päivittäiseen liiketoimintaan vaikuttamatonta velkaa, joka jätetään maksukyvyyttömyyden uhatessa ensimmäisenä maksamatta. Verohallinto on viimeksi erään pörssiyhtiön saneerausmenettelyssä jättänyt osallistumatta velkakonversioon, koska veronkantoa (11/2018) säädetty maksutapa ei mahdollista veron maksua osakkeilla. Veronkantolain 41.1 §:n sääntelyhistoria palautuu vanhan veronkantolain (611/1978) nojalla annetun veronkantoasetuksen (903/1978) vuonna 1995 tehtyyn muutokseen (1544/1995). Tuolloin veronkantoasetusta täydennettiin YSL 97 §:n johdosta ja liittyen julkisvelkojen suostumukseen osallistumisesta saneerausmenettelyyn, jossa velkojapuhevaltaa olisi syytä käyttää. Suostumus koskisi käytännössä lähinnä äänestysmenettelyssä annettua puolta. Suostumuksen antamisen jälkeen Verohallinnon olisi otettava vastaan velkakonversiossa konvertoituja osakkeita tai pienempi rahasuoritus. Veronkantolain

<sup>2</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:5 (Yrityssaneerausta koskevan lainsäädännön tarkistaminen), s. 28 ja HE 152/2006 vp laeiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain ja takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain 23 §:n muuttamisesta, s. 18.

41.1 §:n ja tullilain 76.1 §:n perusteluissa korostettu perintäkäytäntö ja -tarkoitus toteutuivat veronkantoasetukseen 1995 tehdyn muutoksen perusteluissa. Sääntelyn jatkuminen asiallisesti muuttomattomana vastasi veronkantolain tuolloisen uudistuksen päälinjoja, jolloin kysymys paljolti oli perustuslain uudistamista seuranneesta säädöstason noususta.

Jos julkisvelkojen mahdollisuudesta osallistua velkakonversioon katsotaan tarpeelliseksi nimenomaisesti säätää, sääntely tulisi toteuttaa selkeästi mutta samalla joustavasti. Tämä ilmeisesti edellyttäisi sääntelyn jäykkyyden vähentämistä sekä lisäämällä julkisvelkojen mahdollisuuksia harkinnan käyttöön että perimisen turvaamisen tavoitteen muuttamista pyrkimykseksi saatavien turvaamiseen. Tullin ja Verohallinnon sääntelyn julkisvelkojina tulisi olla saman sisältöistä. Jos veronkantolain 41.1 §:n 4-kohtaa ja tullilain 76.1 §:n 5-kohtaa muutettaisiin puhevallan käyttötarkoituksen täsmentämiseksi ja julkisvelkojille nimenomaisesti sallittaisiin velkakonversioon osallistuminen, sääntelyn tavoitteet tulisi viranomaiskäytännön ja -kulttuurin uudistamiseksi perustella korostamalla neuvottelutarkoitusta mahdollistavaa saatavien turvaamisen tarkoitusta. Julkisvelkojen puhevallan käyttö ja osallistuminen velkakonversioon aiheuttaisi tällöin todennäköisesti vähemmän haasteita julkisvelkojen vakiintuneelle ajattelutavalle ja perinteisesti harjoittamalle suoraviivaiselle saatavien perinnälle.

Virikkeitä saattaisi antaa Ruotsissa 1.8.2022 voimaan tullut velkakonversion mahdollistava lainsäädäntö, joka sisälsi muutoksia julkisvelkojalakiin (*Lag (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter*). Vaikka muutos oli lakitekkinen, sen taustalla on ollut laaja-alaisempi yhteiskunnallinen näkökulma kuin mietinnössä. Lainmuutoksen yhteys Ruotsin veroviranomaisen (*Skatteverket*) harkintavallan luonteeseen on kiinnostava Suomen julkisvelkoja koskevan sääntelyn näkökulmasta. Julkisvelkojalaki ei enää koske vain velkajärjestelyä (*ackord*) vaan myös yleisemmin saneerausohjelmaa (*rekonstruktionsplan*). Muutos johtuu nimenomaan siitä, että ohjelmassa voi olla muitakin saneerauskeinoja kuin akordi (velkajärjestely), kuten esim. velkakonversio. Edellytykset harkintavallan laajentamiselle ovat velkakonversiossa samat kuin velkajärjestelyssä. Muiden velkojen tavoin Skatteverketin harkinta velkajärjestelyissä on perustunut velallisen taloudellisiin edellytyksiin. Viranomaisharkintaa ohjaa kuitenkin yleinen etu ja kokonaishyöty (*det allmännas intresse*), jonka käyttöä ei ole rajattu ja jonka asema on vahva. Julkisvelkojalain lähtökohta ei ole niin voimakkaasti yksityisoikeudellinen kuin YSL:ssä, joka ei salli julkisvelkojen osallistumiselle velkajärjestelyyn harkinnanvaraista yleiseen etuun liittyvää kriteeriä. YSL:n lähtökohta näyttäisi olevan pikemminkin päinvastainen, sillä YSL on asetettu muun lainsäädännön edelle, kun sitä "sovelletaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään velkojen oikeudesta maksuun, velan perimistoimiin tai toimiin velan maksun turvaamiseksi" (YSL 1.2 §). Julkisvelkojista on varmuuden vakuudeksi vielä samansuuntainen erillis-säännös vapaaehtoisesta suostumuksesta osallistua velkakonversioon (YSL 97 §). Maksukyvyttömyystilanteisiin liittyy kuitenkin julkisia intressejä, kuten onnistuneen saneerausmenettelyn työllisyyttä edistävä vaikutus ja veronsaajan edut, joihin YSL 97 § ei velvoita millään tavalla.

Ruotsin julkisvelkojalain sääntely velkakonversiosta on hyvin uutta ja julkisvelkojilla on siitä melko vähän käytännön kokemuksia. Äskettäin Ruotsissa toteutettiin kuitenkin pörssilistatun pohjoismaisen lentoyhtiön velkakonversio, johon Skatteverket osallistui. Vaikka julkisvelkojalain esitöiden mukaan ei ole estettä saatavien konvertoimiseen osakkeiksi, niiden mukaan julkisvelkoja voi olla mukana velkakonversiossa käytännössä vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Myös Skatteverket suhtautuu velkakonversioon harvinaisena poikkeuksena, jota voidaan soveltaa erityisissä tapauskohtaisissa olosuhteissa. Käytännössä verosaatavan maksu suoritetaan aina rahana eikä osakkeina. Voi olla tarkoituksenmukaista selvittää mietinnössä ehdotetussa jatkovalmistelussa mahdollisuutta maksaa vero osakkeina etenkin joissakin todennäköisesti harvalukuisissa suurehkojen yritysten maksukyvyttömyystilanteissa, joissa rahoittajien ja muiden velkojen saatavat ovat merkittäviä. Näin vältettäisiin julkisvelkojen huolet siitä, että viranomaiset tulisivat velkakonversioiden kautta hallinnoimaan valtion osakeomistuksia suuressakin joukossa pieniä yrityksiä. Tilastotietojen valossa saneerausmenettelyistä lähes 80 % kohdistuu mikro- ja pienyrityksiin, joissa velkakonversio tuskin olisi useinkaan tarkoituksenmukainen järjestely. Lisäksi velkakonversioon liittyviä laaja-alaisempia kysymyksiä valtion velkojapolitiikasta ja omistajapolitiikasta osana talouspolitiikan tavoitteita, kuten talouskasvun ja työllisyyden vahvistamista, voitaisiin pohtia erikseen.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikön sijainen, finanssineuvos

Sakari Lehtiö

|          |                                                                                                                           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jakelu   | OM Oikeusministeriö                                                                                                       |
| Tiedoksi | OM YOO Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys, Markus Tervonen<br>OM YOO Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys, Johanna Mäkitalo |

**VN/25580/2023-VM-41**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: