

 Etelä-Savo/Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus

 13.2.2014

Oikeusministeriö

Lainvalmistuosasto

Lausunto velkajärjestelylain tarkistamistyöryhmän mietintöön 59/2013

1. Yleistä mietinnöstä ja lausunnosta

Oikeusministeriö asetti vuoden 2012 lopulla työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset yksityishenkilöiden velkajärjestelystä annetun lain uudistamiseksi sekä tarvittavat muutokset muihin lakeihin. Työryhmän tuli myös selvittää, miten yrittäjien asemaa velkajärjestelyssä voitaisiin parantaa nimenomaan yrittäjyyteen liittyvin ratkaisuin maksuohjelman kestoon puuttumatta. Mielestämme työryhmä on onnistunut tässä tehtävässä reunaehdot huomioiden hyvin. Otamme tässä lausunnossa kantaa lähinnä yrittäjien/elinkeinonharjoittajien asemaan vaikuttaviin muutos- ja parannusehdotuksiin niiden kokemusten valossa, joita olemme saaneet taloudellisissa vaikeuksissa oleville mikro- ja pienyrityksille ja yrittäjille suunnatun Talousapu neuvontapalvelun puitteissa.

Mietinnöstä myös ilmenee, että Ruotsissa elinkeinonharjoittajien mahdollisuutta päästä velkajärjestelyn piiriin on helpotettu lainmuutoksilla vuonna 2011. Velkojen ikä erityisperusteena on poistettu, koska velkajärjestely haluttiin mahdollistaa myös silloin, kun velat ovat suhteellisen tuoreita. Muutoksella haluttiin parantaa erityisesti elinkeinonharjoittajien pääsyä velkajärjestelyyn, koska heidän velkansa ovat usein melko tuoreita. Samalla poistettiin edellytys siitä, että velkajärjestely voitaisiin myöntää elinkeinonharjoittajalle vain erityisestä syystä, jos elinkeinotoiminta on laajuudeltaan ja laadultaan pienimuotoista. Nykyisin velkajärjestely voidaan myöntää, jos elinkeinotoiminnan taloudellinen tila on yksinkertaista selvittää. Lainmuutoksen vaikutuksista ei ole vielä tarkkaa tietoa, mutta ensimmäisen puolen vuoden aikana vain 67 elinkeinonharjoittajaa haki velkajärjestelyä ja vuonna 2012 hakemuksia jätettiin vain112. Määrät ovat vain murto-osa siitä, mitä uudistusta varten tehdyissä selvityksissä odotettiin. Ruotsissa onkin jo ryhdytty uusiin toimenpiteisiin elinkeinonharjoittajien velkajärjestelyyn pääsyn parantamiseksi. Olisi mielestämme hyvä selvittää ja ottaa huomioon miksi Ruotsissa hakijoita on ollut uudistuksen jälkeen näin vähän.

1. Yritys-suomi Talousapu neuvontapalvelu lyhyesti

Talousapu neuvontapalvelu on ainoa valtakunnallinen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille mikro- ja pienyrityksille sekä yksin yrittäjille suunnattu (puhelin)neuvontapalvelu. Se on käynnistetty lokakuussa 2009.

 Talousapu neuvontapalvelu:

* Ainoa valtakunnallinen maksuton palvelu, joka auttaa varsinkin yksinyrittäjiä sekä mikro- ja pk-yrityksiä niiden taloudellisissa vaikeuksissa
* Suomenkielinen puhelinpalvelu on avoinna ma - pe klo 9-16, ruotsinkielinen palvelu tulee olemaan käytössä yhtenä päivänä viikossa (torstai klo 9-16)
* Neuvojiksi on kilpailutettu yrityksen kehittämisen, talouden ja liiketoiminnan terveyttämisen asiantuntijat (kaikkiaan 20)
* Neuvoja arvioi yrittäjän/yrityksen tilanteen, antaa riippumattomia neuvoja ja ohjeita sekä tarvittaessa ohjaa muihin palveluihin
* Tietyissä tilanteissa yrittäjälle on voitu antaa lyhyttä henkilökohtaista (1/2 htp) neuvontaa
* Palvelua täydentää www.talousapu.fi –sivusto, jolle on koottu yrityksen talouteen ja maksuvaikeuksiin liittyviä ohjeita ja neuvoja (sivusto siirretään soveltuvin osin osaksi yrityssuomi.fi –sivustoa alkuvuodesta 2014)
* palveluun on tullut vajaa 2 000 yhteydenottoa vuosittain ja kaikkiaan palvelun toiminta aikana yhteensä noin 8 500
* vuonna 2013 yhteydenottoja oli 2 215 ja talousapu.fi –sivustolla oli lähes 42 000 kävijää.

Palvelun toiminta on vakinaistettu vuoden 2014 alusta ja siitä vastaa Etelä-Savon Ely-keskuksen valtakunnallinen erillisyksikkö Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus. Talousapu neuvontapalvelu on osa Yritys-Suomi palvelujärjestelmää.

1. Elinkeinon- ja ammatinharjoittajien aseman muutokset

Luku 3 **Velkajärjestelyn aloittaminen**

9a § Velkajärjestelyn estyminen väliaikaisesta syystä

Mietinnössä on kiinnitetty huomioita yrittäjänä toimivan velallisen velkajärjestelyyn pääsemisen vaikeutumiseen väliaikaisesta syystä, jos hänen tulotasonsa ei ole vakiintunut. Säädös koskee ennen kaikkea *aloittelevaa yrittäjää*. Säännös on saattanut johtaa siten velallisen passivoitumiseen tilanteessa, jossa velallinen voisi työllistää itsensä yrittäjänä.

Luku 7 **Elinkeinotoimintaa harjoittavaa velallista koskevat erityissäännökset**

Olemme samalla kannalla mietinnön kanssa myös siitä, että elinkeinotoiminnan tuottamalle tulolle on asetettava tietyt edellytykset, jotta velallisella on edellytykset selviytyä velkajärjestelystä. Samoin yrittäjän tulotason vakiintumista ei tulisi edellyttää, mutta toiminnan tulisi olla niin kannattavaa, että velallinen pystyy sillä elättämään itsensä ja täyttämään elatusvelvollisuutensa sekä maksamaan elinkeinotoiminnan velkansa sitä mukaa kuin ne erääntyvät. Velkajärjestelyä ei voitaisi jatkossakaan myöntää elinkeinonharjoittajalle tilanteessa, jossa elinkeinotoiminta ei velkojen järjestelyn jälkeenkään olisi kannattavaa. Ei myöskään silloin, jos velallisen elinkeinotoiminta on jo niin kannattavaa, ettei häntä voida pitää maksukyvyttömänä.

Myös ehdotukset säännöksiin luoton ottamisesta elinkeinotoiminnassa ja varallisuuden säilyttämisestä ovat oikean suuntaiset. Muutos mahdollistaa muun muassa sellaisten tarpeellisten investointien tekemisen, kuten koneiden uusimisen, jotka ovat välttämättömiä myös maksuohjelman aikana.

Yrittäjävelallisen osalta velkajärjestelyn yleiset esteperusteet ovat nykyisin tiukat, sillä esteen muodostaa jo yrittäjäriskin toteutumisesta johtuva lakisääteisten maksujen olennainen laiminlyöminen. Olemme mietinnön kanssa samalla kannalla, että velkajärjestelyn esteperusteita olisikin tarkistettava niin, ettei rehellisesti toiminutta yrittäjää rangaista siitä, ettei hänen yritystoimintansa ole menestynyt. Samoin elinkeinon- ja ammatinharjoittajan asunnon suoja tulisi saattaa mietinnön mukaisesti samalla tasolle kuin yksityishenkilöiden asunnon suoja.

Kun yksityiset elinkeinon- ja ammatinharjoittajien liiketoimintaa tähtää useimmiten yrittäjän itsensä ja hänen perheensä elättämiseen, heidät voidaan monessa suhteessa rinnastaa palkansaajiin. Osa heistä on vielä lähes pakotettu siirtymään palkansaajasta yrittäjiksi. Vakaviin velkaongelmiin joutuessaan he ovat kuitenkin paljon huonommassa asemassa palkansaajiin verrattuna, sillä heidän on vaikea saada taloudellinen tilanteensa korjattua ja päästä uudelleen alkuun. Nykyisin elinkeinotoiminnasta peräisin olevat velat voidaan järjestellä yksityistalouden velkoina, kun elinkeinotoiminnan harjoittaminen on lopetettu. Tämä on myös se neuvo, jonka Talousavun neuvojat joutuvat useille yksinyrittäjille antamaan: Lopeta yritystoiminta ja hakeudu velkajärjestelyyn, sen sijaan, että elinkeinotoiminta voitaisiin pienin muutoksin ja velkojen järjestelyin palauttaa kannattavaksi.

Talousapu palvelussa on myös todettu sama asia kuin mietinnössä, on harvinaista, että elinkeino- ja ammatinharjoittajalla olisi velkaongelmia vain yksityistalouden puolella tai toisinpäin, talousongelmia olisi vain elinkeinotoiminnan puolella. Velkajärjestelystä ei tällä hetkellä ole apua tilanteissa, joissa yrittäjä haluaisi jatkaa elinkelpoista toimintaansa. Lainsäädäntö tarjoaa toki mahdollisuuden yrityssaneeraukseen, mutta yrityssaneeraus on kuitenkin raskas ja velkojen ja varojen määrään nähden kallis menettely. Kustannukset nousevat helposti yli 10 000 euron, kun kyse on pienimuotoisenkin toiminnan saneerauksesta.

Katsomme myös, että velkajärjestelylain mukainen menettely sopisi yrityssaneerausta paremmin yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien taloudellisen kokonaistilanteen korjaamiseen silloin, kun toiminta on kohtuullisen pienimuotoista eikä liiketoimintaa koskevia *merkittäviä järjestelyjä* ole tarpeen tehdä. Työryhmä on todennut, että elinkeinotoiminnan laajuutta koskeva edellytys on välttämätön, koska velkajärjestely on tarkoitettu luonnollisen henkilön taloudellisen tilan korjaamiseen eikä se perusperiaatteiltaan sovellu laajamittaisen elinkeinotoiminnan järjestelemiseen. Lisäksi todetaan, että harkittaessa onko kyseessä pienimuotoinen elinkinotoiminta, on otettava huomioon yrityksen liikevaihto, tase ja se, onko elinkeinonharjoittajalla palveluksessaan muita henkilöitä. Jotta toimintaa voitaisiin pitää pienimuotoisena, elinkeinonharjoittajan oman työpanoksen on oltava ratkaiseva. Myös yrittäjän toimiala vaikuttaa merkittävästi liikevaihdon suuruuteen.

Tällä hetkellä tilapäiseksi katsottava ja ajan myötä korjattavissa oleva tilanne, kuten merkittävän asiakkaan menettäminen tai yrittäjän sairastuminen johtaa helposti yrittäjän vakaviin talous- ja velkaongelmiin. Seuraus on elinkeinotoiminnan lopettaminen. Velallinen ei pysty myöskään aloittamaan uudelleen toimintaa samalla alalla, koska se katsotaan helposti saman toiminnan jatkamiseksi, jolloin velkajärjestelyn lisäedellytykset eivät täyty. Kuitenkin velkajärjestelyn tavoitteena on kannustaa velallisia maksuohjelman aikaiseen tulonhankintaan. Elinkeinon- ja ammatinharjoittajien osalta tämä ei nykyisin täyty.

Kuten mietinnössä todetaan, yksityisille elinkeinonharjoittajille velkajärjestelyn myöntämisen tulisi olla nykyistä paljon useammin mahdollista tilanteessa, jossa elinkeinotoiminta olisi jatkamiskelpoista eikä johda lisävelkaantumiseen. Estettä ei myöskään pitäisi olla samankaltaisen toiminnan aloittamiselle uudelleen.

Yhdymme myös työryhmän näkemykseen siitä, että velkasovintojen syntymistä tulee edistää, mikä vähentäisi tapauksia, joissa velkajärjestelyä haetaan tuomioistuimesta. Tuomioistuimelle tulisi antaa mahdollisuus vahvistaa maksuohjelma velkojien enemmistöpäätöksellä, mikä voisi lisätä halukkuutta sovintoratkaisujen tekemiseen. Nyt yhden määrältään pienenkin velan velkoja voi estää velkasovinnon syntymisen. Kuten mietinnössä todetaan, menettely voitaisiin asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta rakentaa yksinkertaiseksi, mikä nopeuttaisi velkajärjestelyasioiden käsittelyä oikeusistuimissa. Yrityssaneerauslakiin sisältyy jo vastaava mahdollisuus vahvistaa saneerausohjelma yksinkertaistetussa menettelyssä velkojien enemmistön suostumuksella.

Myös ehdotettu uusi esteperuste, jota sovellettaisiin vain silloin, kun velallinen hakee elinkeinotoimintaan liittyvien velkojen järjestelyä, on tarpeellinen. Ehdotetun pykälän mukaan elinkeinotoimintaan liittyviä velkoja ei voida järjestellä, jos on perusteltua syytä epäillä, että hakemuksen tarkoituksena on velkojen perintätoimien estäminen tai muu velkojan oikeuden loukkaaminen. Säännöksellä pyritään estämään tilanteita, joissa tarkoituksena on todennäköisesti konkurssimenettelyn viivästyttäminen.

1. Eri neuvontapalvelujen rooleista velkaneuvonnassa

Kuten mietinnössä todetaan, pienyrittäjille on ensiarvoisen tärkeää saada asiantuntevaa neuvontaa ja apua maksuvaikeuksiin jouduttuaan. Nykyään yrittäjä voi hyödyntää subventoituja työ- ja elinkeinoministeriön tarjoamia yrityspalveluja tai kääntyä yksityisen konsultin puoleen, mistä kuitenkin aiheutuu yrittäjälle kustannuksia. Usein yrittäjä kääntyy myös Talousapu neuvontapalvelun puoleen. Tärkeää on, että yrittäjä hakeutuu taloudellisen ja oikeudellisen neuvonnan sekä avun piiriin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hakeutumisen kynnyksen on oltava mahdollisimman matala.

Talous- ja velkaneuvontatoimistot muodostavat maan kattavan verkoston ja on luontevaa keskittää neuvonta velkajärjestelyasioissa ensisijaisesti talous- ja velkaneuvontatoimistoihin myös silloin, kun velallinen harjoittaa elinkeinotoimintaa. Tällöin on tärkeää, että talous- ja velkaneuvojia koulutetaan riittävästi myös yritysten talouteen liittyvissä kysymyksissä.

Yksi mahdollisuus tähän olisivat talous- ja velkaneuvojien sekä Talousapu neuvojien yhteiset koulutus- tai kehittämispäivät.

Toiminnan jatkamiskelpoisuuden arvioinnissa talous- ja velkaneuvoja tarvitsee usein yrityksen talouteen erikoistuneen asiantuntijan apua, jolloin velkajärjestelyhakemuksen menestymismahdollisuuden arviointi olisi luontevaa suorittaa yhteistyössä esimerkiksi Talousapu neuvontapalvelun asiantuntijan kanssa. Talousapu palvelun puitteissa voitaisiin karsia pois ainakin ne tapaukset, joissa ei selkeästi ole mahdollisuuksia kannattavaan toimintaan ja ohjata loput luotettavien asiantuntijatahojen luo jatkoselvitykseen.

Toisaalta Talousapu neuvontapalvelusta voisi olla yrittäjille hyötyä myös toiminnan rationalisoimisessa antamalla toimenpidesuosituksia yritystoiminnan järjestämiseksi kannattavalla tavalla. Tällöin yksityinen elinkeinonharjoittaja voi vapaaehtoisesti tehdä tarvittavia järjestelyjä, esimerkiksi lopettaa kannattamattoman osan toimintaansa jo ennen velkajärjestelyhakemuksen tekemistä.

Työryhmä pitää myös talous- ja velkaneuvonnan valtiollistamista tärkeänä, jotta yhdenvertaiset palvelut voidaan taata velallisille koko maassa. Työryhmän ehdotus tarkoittaa sitä, että yksityiset elinkeinon- ja ammatinharjoittajat voisivat nykyistä useammin saada velkajärjestelyn ja asioida järjestelmän piiriin päästäkseen talous- ja velkaneuvontatoimistoissa. Tämä lisää myös talous- ja velkaneuvonnan työmäärää, resurssi- ja koulutustarvetta. Valtiollistamista valmisteltaessa olisi hyvä sopia myös mahdollisesta työnjaosta, yhteistyöstä ja toimintatavoista eri neuvontapalvelujen välillä. Samoin tulisi selvittää mahdollisuudet yhteiseen koulutukseen ja kehittämiseen.

Yrittäjä saisi maksuttomassa talous- ja velkaneuvossa apua taloudellisen tilanteen ja velkajärjestelyhakemuksen tekemiseen. Lisäksi yritystoiminnan jatkamiskelpoisuuden ainakin alustavassa arvioinnissa on mahdollisuus hyödyntää vuoden 2014 alusta vakinaisesti julkisin varoin toteutettavaa Yritys-Suomi Talousapu neuvontapalvelua. Tällöin yrittäjä joutuisi maksamaan vain niistä yritystä koskevista asiantuntijaselvityksistä, joita tarvitaan velkajärjestelyhakemuksen liitteeksi. Nämä tarvittavat liitteet olisi hyvä määritellä lakia täydentävässä asetuksessa. Määrittelyn jälkeen olisi helpompi määrittää näille asiantuntijaselvityksille kohtuullinen palkkio/hintataso.

Huomioita tulisi siis kiinnittää siihen, kuka tai mikä taho arvio elinkeinotoiminnan kannattavuuden. Talous- ja velkaneuvontatoimistojen tueksi voitaisiin luoda pysyvät seudulliset yhteistyöverkostot (Talousapu neuvontapalvelu, ELY-Keskukset, Seudulliset kehittämisyhtiöt, Uusyrityskeskukset, TMA Finland ry, muut yksityiset asiantuntijatahot), jotka voisivat auttaa velkajärjestelyhakemukseen tarvittavien elinkeinotoimintaa koskevien asiantuntija arvioiden ja selvitysten laatimisessa kohtuullista korvausta vastaan.

Myös velkajärjestelyasioiden sähköisen asiointijärjestelmän luomista pidämme tarpeellisena. Kuten mietinnössä todetaan, sähköinen asiointijärjestelmä olisi merkittävä kaikissa talous- ja velkaneuvonnassa hoidetuissa asioissa, myös niissä, joissa päädyttäisiin velkajärjestelyn sijasta sopimukseen, Takuu-Säätiön takaukseen, sosiaaliseen luottoon tai muuhun ratkaisuun.

Tämän kaltaista sähköistä asiointijärjestelmää pystyttäisiin hyödyntämään merkittävästi myös Yritys-Suomi Talousapu neuvontapalvelun piirissä. Se myös vähentäisi merkittävästi päällekkäistä työtä, helpottaisi tietojen vaihtoa ja nopeuttaisi menettelyjä eri toimijoiden välillä.

1. Yhteenvetoa

Olemme työryhmän kanssa samaa mieltä, että ehdotetut muutokset vaikuttavat yksityisiin elinkeinon- ja ammatinharjoittajiin myönteisellä tavalla. Ne myös lisäisivät uskallusta lähteä ja toimia yrittäjinä. Talousapu palvelussa on todettu sama asia kuin mietinnössä, on harvinaista, että elinkeino- ja ammatinharjoittajalla olisi velkaongelmia vain yksityistalouden puolella tai toisinpäin, talousongelmia olisi vain elinkeinotoiminnan puolella. Velkajärjestelystä ei tällä hetkellä ole myöskään apua tilanteissa, joissa yrittäjä haluaisi jatkaa elinkelpoista toimintaansa. Ylivelkaantuneille elinkeinotoimintaa harjoittaville luonnollisille henkilöille tarjoutuu ehdotettujen muutosten myötä mahdollisuus saada sekä elinkeinotoiminnan että yksityistalouden velkansa järjesteltyä huomattavasti nykyistä paremmin ja edullisemmin.

Yrityssaneerauslain mukainen menettely on useimmille talous- ja maksuvaikeuksissa oleville elinkeinonharjoittajille jo kustannussyistä mahdoton vaihtoehto. Sen sijaan mietinnön esitysten mukaiseen velkajärjestelyyn hakeutuminen on yrittäjälle edullista. Lisäksi muutokset mahdollistaisivat sen, että elinkeinotoimintaa harjoittava velallinen voi tehdä elinkeinotoimintaansa koskevia järjestelyjä helpommin vapaaehtoisesti ja jos sekä velkajärjestelyn että yrityssaneerauksen edellytykset täyttyisivät, voisi velallinen valita, kumpaan menettelyyn hän hakeutuu.

Kun talous- ja velkaneuvontatoimistot muodostavat maan kattavan verkoston, on luontevaa keskittää neuvonta velkajärjestelyasioissa ensisijaisesti talous- ja velkaneuvontatoimistoihin myös silloin, kun velallinen harjoittaa elinkeinotoimintaa. Tällöin on tärkeää, että talous- ja velkaneuvojia on tarpeeksi ja heitä koulutetaan riittävästi myös yritysten talouteen liittyvissä kysymyksissä. Yksi mahdollisuus tähän olisivat talous- ja velkaneuvojien sekä Talousapu neuvojien yhteiset koulutus- tai kehittämispäivät.

Lain tavoite on todella tärkeä ja siihen tulee varata riittävät resurssit ja osaaminen talous- ja velkaneuvontoimistoihin, joista on kokonaisvastuu velkajärjestelyistä.

Mikkeli 13.helmikuuta 2014

 Eteläsavon ELY-Keskus/Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus

 Päivi Lehtonen, johtaja Jari Leskinen, kehityspäällikkö