



21.6.2018

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntönnö 17.5.2018, VN/1608/2018

Lausunto yrittäjän uutta mahdollisuutta koskevasta kansainvälisestä vertailusta (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 5/2018)

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa yrittäjän uutta mahdollisuutta koskevasta kansainvälisestä vertailusta, joka on tehty pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjaukseen perustuen. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Suomen voimassa olevan sääntelyn nojalla konkurssilla ei ole jäännösveloista vapauttavaa vaikutusta, vaan konkurssin läpikäynyt velallinen vastaa edelleen niistä konkurssisaatavista, joille ei ole kertynyt täyttä suoritusta. Elinkeinotoiminnassa velkaantunut yrittäjä voi kuitenkin vapautua vastuusta yksityishenkilön velkajärjestelyssä. Elinkeinotoiminnassa syntyneet velat järjestellään yksityistalouden velkoina, kun elinkeinotoiminta on lopetettu.

Kansainvälisen vertailun sisältö

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan kansainvälinen vertailu on hyvin laadittu ja se kattaa useita EU-maita sekä Yhdysvallat, joka on tärkeä vertailumaa henkilökohtaisesta velkavastuusta vapautumisen kannalta. Ministeriöllä ei ole lausuttavaa kansainvälisen vertailun aineelliseen sisältöön.

Henkilökohtaisesta velkavastuusta vapautuminen ei ole mahdollista Ruotsissa, Tanskassa, Virossa, Liettuassa, Saksassa, Itävallassa, Alankomaissa, Espanjassa, Tšekissä tai Sloveniassa. Vastuusta vapautuminen on puolestaan mahdollista Ranskassa, Belgiassa, Yhdistyneessä Kuningaskunnassa, Irlannissa, Romaniassa ja Yhdysvalloissa.

Kaikissa kansainvälisessä vertailussa käsitellyissä maissa sekä velkajärjestelyyn että velkavastuusta vapautumiseen sisältyy kuitenkin menettelyllisiä ehtoja ja rajoituksia. Kaikissa maissa sääntelyyn sisältyy myös ehdottomia esteitä veloista vapautumiselle.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että yrittäjän mahdollisuus vapautua henkilökohtaisesta velkavastuusta vaihtelee maittain. Valtiovarainministeriö katsoo, ettei pelkästään tämän huomion pohjalta ole osoitettavissa yksiselitteistä tarvetta muuttaa Suomen voimassa olevaa sääntelyä.

Jos Suomen voimassa olevaa sääntelyä halutaan kuitenkin muuttaa, on päätös hankkeen aloittamisesta tehtävä valtiovarainministeriön käsityksen mukaan muilla perusteilla.

Mahdollisessa sääntelyhankkeessa huomioitavaa

Jos hanke tehdään oikeusministeriön saaman lausuntopalautteen johdosta tai muilla perusteilla, valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että asian valmistelussa huomioidaan rahoitusjärjestelmän vakaus ja kansantalouden etu. Ne tulisi ottaa huomioon punnittaessa velallisen ja velkojan etunäkökohtia. Ideaalisti velkojansuojan taso tulisi asettaa siten, että yrittäjyyden toimintaympäristö on ennustettava sekä tervettä kasvua ja riskinottoa rohkaiseva. Velkojansuoja tukee hyvää rahoituksen saatavuutta ja tehokasta riskien hinnoittelua. Mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi siten arvioitava, onko Suomen velkojansuojassa sellaisia vinoumia, jotka tulisi korjata ilman, että rahoituksen saatavuus tai rahoitusjärjestelmän vakaus vaarantuisivat.

Velkojansuoja on keskeinen osa hyvin toimivaa pankkijärjestelmää. Velkojansuojan puute nostaa rahoituksen kustannuksia ja pahimmillaan haittaa merkittävästi rahoituksen saatavuutta. Liian heikko velkojansuoja johtaa negatiivisiin kannustinvaikutuksiin. Oikein mitoitettulla velkojansuojalla varmistetaan markkinoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä, kun yritykset voivat luottaa sääntely-ympäristön tasapuolisuuteen siten, ettei laki takaa maksuvaikeuksiin ajautuneen kilpailijayrityksen velkojen leikkaamista liian kevyin perustein. Vaakat kilpailun edellytykset ja oikein mitoitettu, kohtuullinen sääntely varmistavat osaltaan rahoitusmarkkinoiden vakauden.

Yleisen yhteiskunnallisen edun kannalta on tärkeää huomioida yritystoiminnan vaikutukset bruttokansantuotteen kasvuun ja työllisyyteen. Yrityksistä alle 10 työntekijän yrityksiä on 264 519 eli 93,3 prosenttia. Pienyrityksiä on 15 725 (5,5 %), keskisuuria 2 728 (1,0 %) ja suuryrityksiä 591 (0,2 %).¹ Vuosina 2001-2016 uudet työpaikat ovat syntyneet pääosin pieniin ja keskisuurisiin yrityksiin. Kaikkiaan pk-yrityksiin syntyi yli 119 000 työpaikkaa.² Pk-yritykset ovat siten kansantalouden kannalta tärkeitä katalysaattoreita ja merkittäviä työllistäjiä. Pk-yritysten työllistävään vaikutukseen perustuva kansantaloudellinen näkökulma on huomioitava arvioitaessa maksukyvyttömyystilanteiden oikeusvaikutuksia. Yhteiskunnan kannalta ei ole optimaalista, ettei konkurssin tehnyt yrittäjä voi palautua veroja maksavaksi ja työllistäväksi toimijaksi.

Velallisen edun huomioiminen on tärkeää sääntelyn oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden näkökulmasta. Rehellisesti toimiville yrittäjille on tärkeää, että yritystoiminnan epäonnistuessa koko tulevaisuutta ei leimaa varjo epäonnistumisesta. Konkurssi on edelleen yksityishenkilöä voimakkaasti leimaava prosessi, vaikka muutosta on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tapahtunut etenkin start-up-yrittäjien keskuudessa. Start-up-yrittäjät ovat kuitenkin harvoin voimakkaasti velkaantuneita. Pääosa riskistä kannetaan oman pääoman ehtoisesti esimerkiksi yhdessä bisnesenkeliä kanssa osaltaan siksi, että hyvin voimakasta kasvua tavoittelevien alkuvaiheen yritysten voi olla vaikeaa saada velkarahoitusta perinteisistä rahoituslähteistä.

Rahoitusmarkkinoiden erityinen näkökulma

Rahoitusmarkkinat ovat olleet jo pidempään murroksessa. Myös Suomessa rahoituskanavat ovat monipuolistuneet. Perinteisen pankkirahoituksen rinnalle ovat tulleet erilaiset oman pääoman rahoituksen muodot, sekä esimerkiksi erilaiset joukkorahoitusalus- ja muut vertaisrahoitusmuodot. Jatkovalmistelussa saattaa olla tarpeen selvittää, millä tavoin eri rahoitusmuotojen velkojansuoja on otettava huomioon tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Rahoitusmarkkinoiden näkökulmasta on tärkeää, että rahoitusmarkkinat toimivat tehokkaasti ja rahoituksen kysyntä ja tarjonta kohtaavat (rahoituksen hakijoita ja sen myöntäjiä on riittävä määrä). Rahoituksen on vastattava erikokoisten yritysten keskenään erilaisiin tarpeisiin. Monipuolisista ja oikein mitoitetuista rahoituslähteistä huolimatta rahoituksen saatavuudelle pitää olla riittävät kriteerit, jotta varmistetaan velkojansuoja ja estetään moraalikatoa. Valtiovarainministeriö suhtautuu siten torjuvasti mahdollisuuteen harjoittaa spekulatiivista yritystoimintaa velkojien kustannuksella.

Suomen rahoitusmarkkinat ovat osa EU:n yhteismarkkinoita. Rajat ylittävän luotonannon ja pääomien vapaan liikkuvuuden kannalta olisi tärkeää, että Suomen tuleva sääntely soveltuisi yhteismarkkinoille. Suomi

¹ <https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/yrittajyys-suomessa-316363>

² <https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/yrittajyys-suomessa-316363>

tukee EU:n tavoitetta vahvasta ja vakautta tukevasta pankkiunionista sekä kasvavista yhteisistä pääomamarkkinoista. Markkinoiden roolin kasvattaminen on tärkeä tavoite, joka tulee huomioida myös velkojansuojan sisältöä ja mahdollisia muutoksia pohdittaessa. Rajat ylittävän rahoituksen kannalta on tärkeää, että velasta vapautumisen osalta sääntely-ympäristö olisi mahdollisimman tasainen. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että uutta sääntelyä valmisteltaisiin ensisijaisesti yhdessä muiden EU-maiden kanssa joko osana maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen harmonisoimista koskevaa direktiiviehdotusta tai jonkun muun EU-hankkeen yhteydessä.

Akateemisen tutkimuksen hyödyntäminen

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että mahdollisessa jatkovalmistelussa selvitetään sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia tutkimustietoon pohjautuen. Selvittäessä velkavastuusta vapautumisen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia on tärkeää huomioida asian eri ulottuvuudet. Eri jäsenvaltioissa ja muualla maailmassa voimassa olevan lainsäädännön sisällön lisäksi on saatava käsitys niiden vaikutuksesta yritysten kasvuun ja rahoituksen saatavuuteen. Rahoitusmarkkinoiden rakenteen vaikutus sääntelyyn on myös otettava arvioinnissa huomioon (pankit yritysten päärahoittajina verrattuna pääomamarkkinoilta saatavaan rahoitukseen). Pelkkä julkistaloudellisten vaikutusten arviointi ei ole riittävä lähtökohta. Vaikutuksia on siten selvitettävä ja arvioitava ennen kaikkea taloustieteen tutkimuksen näkökulmasta. Hankkeen yhteiskunnallisten vaikutusten selvittäminen saattaa lisäksi edellyttää esimerkiksi sosiaalipolitiikan tutkimustiedon hyödyntämistä.

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainministeriö toteaa asian jatkovalmistelua silmällä pitäen, että päätös mahdollisesta säädösvalmisteluhankkeesta tulee tehdä kansainvälistä vertailua laajempaan tietopohjaan perustuen. Kokonaisuutta on arvioitava laajasti ja ennakkoluulottomasti, ja jatkovalmistelu edellyttää tutkimustiedon hyödyntämistä. Mahdollinen sääntely on tarkoituksenmukaisinta valmistella osana EU-sääntelyä yhteismarkkinoiden ja pääomien vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

TIEDOKSI VM/RMO, VO
VM/BO/Majanen, Inha, Taskinen