VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

Rahoitusmarkkinaosasto
Jyrki Knuutinen

1.6.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: E 46/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission julkinen kuuleminen maksukyvyttömyyssäännöstön kehittämisestä

EU:n jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkojen kehittäminen

Taustaa ja asian valmistelu

Valtiovarainministeriö on toimittanut oikeusministeriölle 29.4.2016 lausunnon näkemyksistään Euroopan komission 23.3.2016 käynnistämästä julkisesta kuulemisesta koskien tehokasta maksukyvyttömyyskehikkoa Euroopan unionissa.

Valtiovarainministeriö on osallistunut valtioneuvoston selvityksen (E 46/2016 vp) laatimiseen tehokkaan maksukyvyttömyyspuitteiston kehittämiseksi EU:lle. Valtiovarainministeriön näkemykset on laajasti otettu huomioon selvitystä laadittaessa. Valtioneuvoston selvitystä on käsitelty sekä oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) että rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaostossa (EU-10) kirjallisesti.

Valtiovarainministeriön yleisnäkemys asiaan

Kuten valtioneuvoston selvityksestä ilmenee, komissio valmistelee yritysten maksukyvyttömyyttä koskevaa lainsäädäntöehdotusta, joka sisältää varhaisen vaiheen uudelleenjärjestelyn ja uuden mahdollisuuden antamisen käyttäen pohjana antamaansa suositusta. Aloite sisältyy komission vuoden 2016 työohjelmaan.

Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkojen osalta ei kuitenkaan ole kysymys vain tämän lainsäädäntöehdotuksen valmistelusta vaan laajemmin EU:n talouden, sisämarkkinoiden, pääomamarkkina- ja pankkiunionin sekä yritysrahoituksen saatavuuden vahvistamisesta ja kehittämisestä.

Komission konsultaation tavoitteet

Valtiovarainministeriö pitää komission tavoitetta kehittää jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkoja tärkeänä sekä EU:n että jäsenvaltioiden talouden ja yhteismarkkinoiden sekä rahoitusmarkkinoiden toimivuuden vahvistamiseksi. Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkojen kehittäminen on komission kasvustrategiaa tukeva toimenpide.

Suomen tulisi voida suhtautua jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkojen kehittämiseen rakentavasti ja kehityshakuisesti. Kuten komissiokin näkee, tämän kehittämistyön tulisi perustua niihin kansallisiin maksukyvyttömyysjärjestelmiin, jotka toimivat hyvin. Useat selvitykset, ml. komission omat raportit osoittavat, että Suomen maksukyvyttömyysjärjestelmän toimivuus on yleisesti erittäin tehokas.

Maksukyvyttömyysseikat EU:ssa

Komissio on ilmoittanut aloittaneensa osana pääomamarkkinaunionin toimintasuunnitelmaa maksukyvyttömyyden sääntelyyn liittyvän lainsäädäntöehdotuksen valmistelun. Kansallisiin järjestelmiin pohjautuva ehdotus keskittyisi yhtiöiden uudelleenjärjestelyn sääntelyyn ja pyrkisi lisäämään varmuutta erityisesti rajat ylittäville sijoittajille.

Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysmenettelyjen kehittäminen liittyy pääomamarkkinaunionin luomisen (E 72/2015 vp) ohella yhteiseen talletusvakuutusjärjestelmän perustamiseen ja pankkiunionin loppuunsaattamiseen (E 79/2015 vp).

Pääomamarkkinaunionin yhteydessä on tärkeää selvittää ja arvioida kansallisten konkurssilainsäädäntöjen rajat ylittävää toimivuutta. Pääomamarkkinaunionissa korostuu laajemminkin kansallisten lainsäädäntöjen rajat ylittävä toimivuus ja rajat ylittävien toimintamahdollisuuksien lisääminen (TaVL 19/2015 vp – E 72/2015 vp).

EU-laajuinen tehokas maksukyvyttömyyslainsäädäntö on tärkeä pankkisektorin riskien vähentämiselle. Järjestämättömien luottojen kasvu on edelleen suuri ongelma sekä euroalueella että EU-tasolla. Erityisesti euroalueella olisi tärkeää saada tehostettua maksukyvyttömyysmenettelyjen hoitamista muissa jäsenvaltioissa, muttei niinkään Suomessa.

Valtiovarainministeriö jakaa komission käsityksen, että kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen erot voivat vaikeuttaa pankkien luottoriskien hallintaa. Maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokas hoitaminen on paras keino järjestämättömien luottojen hoitamiseksi.

Pankkien oma maksukyvyttömyyslainsäädäntö saattaa vaatia EU-tason toimia, mutta mahdolliset sääntelyratkaisut hoituvat todennäköisesti luontevammin yleisten maksukyvyttömyyskehikkojen ulkopuolisina erityisratkaisuina.

Maksukyvyttömyyslainsäädäntöön liittyvät seikat on nostettu esille EU:n talous- ja rahaliiton syventämiseen liittyvässä niin sanotussa viiden puheenjohtajan raportissa ja komission sen johdosta antamassa tiedonannossa (E 70/2015 vp).

Komissio on nostanut maksukyvyttömyyslainsäädäntöä koskevia seikkoja esille myös sisämarkkinastrategiaa koskevassa tiedonannossaan (E 78/2015 vp).

Euroryhmän temaattiset keskustelut maksukyvyttömyyskehikoista

Euroryhmässä on kuluvan vuoden aikana kahdesti (14.1.2016 ja 22.4.2016) käyty temaattinen keskustelu kansallisista maksukyvyttömyyskehikoista. Keskustelun taustalla on ollut erityisesti komission euroalueelle ja useille euromaille antama suositus maksukyvyttömyyskehikkojen toimivuuden parantamisesta.

EU:n ja euroryhmän maiden kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien vertaamisen avulla on tavoitteena asettaa vertaispainetta niille jäsenvaltioille, joiden maksukyvyttömyysjärjestelmät eivät toimi nopeasti ja tehokkaasti. Suomen maksukyvyttömyysjärjestelmän arviointi on ollut erinomainen komission tässäkin yhteydessä valmistelemien tausta-asiakirjojen mukaan.

Euroryhmä on 22.4.2016 hyväksynyt maksukyvyttömyyskehikkoja koskevia yleisluontoisia periaatteita ja antanut kansallisia maksukyvyttömyyskehikkoja koskevan lausuman. Euroryhmän on määrä jatkaa maksukyvyttömyyskehikkoja koskevia keskustelujaan tulevana syksynä.

Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkojen kehittäminen

Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkojen kehittämisessä tavoitteena olisi ennen kaikkea maksukyvyttömyysmenettelyjen toimivuuden tehostaminen EU:ssa ja euroalueella. Velkojen palautumisasteen tehokkuuden nostaminen on tärkeä tavoite. Toimilla voidaan tukea sekä pankkiunionin että rajat ylittävän pankkitoiminnan toimivuutta ja edistää pääomamarkkinaunionin luomista sekä rajat ylittävää rahoitustoimintaa, sijoituksia ja riskien jakamista.

Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkojen kehittämisen ei sinällään tarvitse tarkoittaa maksukyvyttömyysjärjestelmien yhdenmukaistamista. Jäsenvaltioiden nykyiset erot maksukyvyttömyysjärjestelmiä koskevassa lainsäädännössä ja kehikkojen toimivuudessa ovat suuret.

Maksukyvyttömyyskehikkoja kehitettäessä Suomen maksukyvyttömyysjärjestelmä voisi toimia paremminkin muiden jäsenvaltioiden muutosten esikuvana eikä niinkään sinällään olla EU-muutosten kohteena.

Valtiovarainministeriö painottaa erityisesti (E 72/2015 vp), että maksukyvyttömyyslainsäädännön osalta EU:ssa on tärkeää arvioida maksukyvyttömyysmenettelyjen rajat ylittävää toimivuutta eikä niinkään jäsenvaltioiden aineellista konkurssilainsäädäntöä (ml. velkojien yleistä maksunsaantijärjestystä).

Jatkotyössä tulee huolellisesti selvittää sitä, mitkä ovat oikeat ja parhaat keinot parantaa jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysjärjestelmien toimivuutta. Päätöksiä jatkotoimista tulisi tehdä vasta, kun on riittävästi saatavilla jäsenvaltiotasoisia vertailutietoja.

Kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämiselle voidaan antaa suuntaviivoja yhteisillä yleisluontoisilla erityisesti nopeutta ja tehokkuutta tukevilla periaatteilla.

Pankkiunionin syventämiseen liittyvän riskienvähentämisagendan kannalta on tärkeää, että kaikissa pankkiunionimaissa hoidetaan maksukyvyttömyysmenettelyt ripeästi ja tehokkaasti sekä yhdenvertaisesti pankkien maksukyvyttömyystilanteissa. Järjestämättömiä luottoja on yleisesti vähemmän niissä maissa, joissa maksukyvyttömyysmenettelyt hoituvat tehokkaasti. Tällä seikalla on Suomen taloudelle huomattava välillinen ja osittain välitön taloudellinen vaikutus.

Pääomamarkkinaunionin tavoitteena on vahvistaa ennen kaikkea pitkäaikaisen markkinarahoituksen tehokkuutta ja saatavuutta sekä samalla alentaa pääoman hankintakustannuksia. Joukkovelkakirjalainamarkkinoiden kehittämisellä on tärkeä rooli pääomamarkkinaunionissa. Maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdensuuntaistamisella saattaa olla huomattavan suuri myönteinen merkitys EU:n yhteisille joukkovelkakirjamarkkinoille. EU-tasoisten joukkovelkakirjamarkkinoiden luominen ja vahvistaminen edellyttää jonkinlaista maksukyvyttömyysseikkojen yhdenmukaista tai vähintään minimiehtoja.

Maksukyvyttömyysjärjestelmien tehokkuuden vertaaminen on tärkeä asia. Jäsenvaltioiden kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien vertaamisen avulla voidaan asettaa vertaispainetta niille jäsenvaltioille, joiden maksukyvyttömyysjärjestelmät eivät toimi tehokkaasti.

Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkojen kehittämisen avulla voidaan osaltaan tukea Euroopan talouden kasvua, monipuolistaa erityisesti rajat ylittävä rahoitusmahdollisuuksia sekä vahvistaa rahoitusmarkkinoiden vakautta.

Vaikutusarviot

Valtiovarainministeriö painottaa Suomen yleisen linjan mukaisesti, että komissiolle on syytä korostaa kattavien ja perusteellisten taloudellisten vaikutusarvioiden tärkeyttä mahdollisen lainsäädäntöehdotuksen tueksi.

Yhteistoiminta ja vaikuttaminen

Pääomamarkkinaunionin luontia koskevassa tiedonannossaan komissio on sitoutunut keskustelemaan jäsenvaltioiden kanssa muun muassa maksukyvyttömyyskysymyksistä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että Suomi käy näitä keskusteluja laajasti komission kanssa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja ennen kuin varsinaisia ehdotuksia on saatavilla (TaVL 12/2016 vp – E 18/2016 vp).

On tärkeää, että komission pääosastot valmistelisivat maksukyvyttömyyskehikkoihin liittyviä selvityksiä ja ehdotuksia yhteistyössä keskenään. Samalla on ehdottoman tärkeää, että Suomessa ministeriöt toimivat kiinteässä yhteistyössä tässä tärkeässä ja monipuolisessa hankkeessa.