Eduskunnan lakivaliokunta
Lav@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntönne 10.2.2017

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (U 13/2017 VP)

Komissio antoi 22.11.2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee yritysten varhaisen vaiheen uudelleenjärjestelyjä ja yrittäjien vapautumista velkavastuusta. Ehdotus on osa start-up- ja scale-up-yritysten toimintaympäristöä koskevaa aloitetta, jolla pyritään luomaan Euroopan lukuisille innovatiivisille yrittäjille parhaat mahdolliset edellytykset toimia. Aloitteessa kootaan yhteen mahdollisuudet, joita EU tarjoaa jo nyt esittäessään uudistuksia esimerkiksi riskipääomasijoituksiin, konkurssilainsäädäntöön ja verotukseen.

Eduskunnan lakivaliokunta pyytää Suomen Yrittäjien asiantuntijalausuntoa nk. varhaisen saneerauksen ja toisen mahdollisuuden direktiiviehdotuksesta. Kiitämme mahdollisuudesta antaa näkemyksiämme esityksen sisällöstä ja sen vaikutuksista yritystoimintaan.

Saneerausdirektiiviehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia

Komissio ehdottaa uutta lähestymistapaa eurooppalaisten yritysten maksukyvyttömyyteen. Maksukyvyttömyysdirektiivi menee pidemmälle kuin vuoden 2014 suositus (Recommendation on a new approach to business failure and insolvency, SWD (2014) 61 final, 12.3.2014), jota ei ole otettu merkittävässä määrin käyttöön EU:n jäsenmaissa. Direktiiviehdotuksella ei kuitenkaan tavoitella eräiden ydinalueiden, kuten insolvenssimenettelyjen aloittamisen edellytysten, maksukyvyttömyyden määritelmien, etuoikeuksien tai takaisinsaantikanteiden harmonisointia.

Komission tavoitteena on varhaisessa vaiheessa toteutettavien uudelleenjärjestelyjen edistäminen kasvun tukemiseksi ja työpaikkojen suojelemiseksi. Joka vuosi 200 000 EU:ssa toimivaa yritystä tekee konkurssin, mikä johtaa 1,7 miljoonan työpaikan menetykseen. Suomessa konkurssien määrä vuositasolla on vakiintunut noin 3000 hakemukseen ja saneeraukset

500 hakemukseen. Lisäksi maksuvaikeuksien yleisyyttä kuvaa hyvin se, että puolet uusista yrityksistä joutuu maksuvaikeuksiin ensimmäisen viiden vuoden aikana. Yhden yrityksen maksuvaikeuksien vaikutukset ovat usein moninkertaiset, koska taloudellinen ahdinko voi aiheuttaa maksuvaikeuksia tai maksukyvyttömyyden tämän velkoja-asemassa olevalle kumppanille.

Direktiivin yksi merkittävimmistä tavoitteista on saneerauskelpoisten yritysten varhainen pelastaminen. Tehokas uudelleenjärjestely nostaa perintäasetetta ja perittävien saatavien summaa verrattuna tilanteeseen, jossa velallinen ajautuu maksukyvyttömyyteen. Jos yritys ei kuitenkaan ole saneerauskelpoinen, toissijaisena tavoitteena on tehostettu ja nopea konkurssimenettely. Esityksen sisällöllä on näin ollen merkitystä velallisille mutta myös velkojille perintäasteen nousun muodossa.

Toinen esityksen merkittävimmistä tavoitteista on rehellisen yrittäjän uusi mahdollisuus. Jos yrittäjä epäonnistuu liiketoiminnassaan, hänen tulee päästä kohtuullisessa ajassa vapaaksi veloista. Samalla taataan, että yrittäjällä on mahdollisuus jatkaa liiketoimintaa tai aloittaa uusi yritystoiminta epäonnistumisesta huolimatta. Saneerausdirektiivin esitöissä todetaan, että konkurssin kokeneet yrittäjät onnistuvat liiketoiminnassaan todennäköisemmin toisella kerralla. Kokonaistalouden kannalta onkin järkevää taata kohtuulliset säännöt, joiden puitteissa velallinen saadaan nostettua takaisin yhteiskunnan aktiiviseksi toimijaksi.

Suomen Yrittäjät pitää direktiivin tavoitteita hyvinä ja kannatettavina. Katsomme, että Suomen kannanotossa on tarkoituksenmukaista korostaa velallisen maksu- ja toimintakyvyn mahdollisimman nopeaa palauttamista. Tätä päämäärää varten on perusteltua kehittää toimintamalleja, jotka tukevat työllisyyttä, yrittäjyyttä ja talouskasvua.

Suomella tai muilla EU:n jäsenmailla ei ole varaa menettää yhtään yritystä ja työpaikkaa turhaan konkurssiin. Jos yrittäjä kuitenkin epäonnistuu, on sekä taloudellisesti tarkoituksenmukaista että inhimillisesti katsottuna oikeudenmukaista saada henkilö nopeasti takaisin yhteiskunnan aktiiviseksi ja tuottavaksi toimijaksi (fresh start).

Saneerausmenettelyn tulisi soveltua pk-yrityksille nykyistä paremmin

Direktiiviehdotuksen toisessa luvussa määritellään niin kutsuttu varhaissaneeraus ja sen soveltamisala. Jos velallisen maksukyvyttömyyden vaara on todennäköinen, velallisella tulee olla pääsy tehokkaaseen saneeraukseen, mukaan lukien velkojen järjestely, toimintakyvyn palauttaminen ja maksukyvyttömyydeltä välttyminen. On arvioitu, että esitys soveltuu huonosti voimassa olevaan kansalliseen saneerauslakiimme.

Toisaalta varhaissaneerausta ei tarvitse nähdä nykyistä insolvenssijärjestelmää korvaavana, vaan sitä täydentävänä menettelynä. Varhaissanee-

raus voisi menettelynä sopia vapaaehtoisten velkajärjestelyjen ja varsinaisen saneerausprosessin väliin. Varhaissaneerauksessa viranomaistoimet rajoitettaisiin esityksen mukaan vain välttämättömiin toimiin. Alkuun kyse olisi rahoitusneuvottelutyyppisestä menettelystä, johon liittyy erilaisia keskeytystoimia, kuten ulosoton keskeytys (stay). Tuomioistuimelta tarvitaan erillistä vahvistamista sitovan oikeustilan aikaansaamiseksi vain, jos suunnitelmat vaikuttavat vähemmistön oikeusasemaan tai menettelyssä laaditaan määräyksiä uuden rahoituksen asemasta.

On tärkeää, että yrityksen ja yrittäjän oikeus saneeraukseen ja toiminnan uudelleenjärjestelyyn on mahdollisimman matala ja pääsy järjestelyyn taataan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. On esitetty, että yrityksillä olisi jo nykyään liian matala kynnys saneeraukseen, ja menettelyyn hakeuduttaisiin joissain tapauksissa vain velkojen perinnän katkaisemiseksi. Tätä väitettä eivät kuitenkaan puolla tilastot, joiden mukaan konkurssiin hakeudutaan kuusi kertaa useammin kuin yrityssaneeraukseen.

Arviolta puolet aloitetuista yrityssaneerausmenettelyistä epäonnistuu ja päättyy konkurssiin. Näin korkea määrä viittaa siihen, ettei moni yritys ole alun perinkään valikoitunut oikeaan maksukyvyttömyysmenettelyyn. Yritysten valikoitumisessa oikeaan maksukyvyttömyysmenettelyyn on siis pulmia, joita osoittaa epäonnistuneiden yrityssaneerausmenettelyiden merkittävä osuus ja vireille pantujen konkurssien ja yrityssaneerausten epäsuhta: konkurssiin haettujen yritysten määrä on moninkertainen yrityssaneeraukseen haettujen yritysten määrään verrattuna.

Suhdelukua tulisi pyrkiä muuttamaan yrityssaneerauksen eduksi vähentämällä tarpeettomia konkursseja. Konkursseja ei voi eikä pidä poistaa kokonaan, koska ne osaltaan turvaavat markkinoiden tervettä toimintaa poistamalla kannattamattomia yrityksiä markkinoilta. On kuitenkin pyrittävä vähentämään jatkamiskelpoisten yritysten konkursseja. Toisaalta on varmistettava, että elinkelvottomat yritykset ohjautuvat yrityssaneerausmenettelyn sijasta konkurssimenettelyyn ja että yrityssaneerausmenettelyssä olevien yritysten helpotusten kautta ei vääristetä kilpailua kyseisellä alalla.

Suomessa ongelmana on, ettei pienemmillä yrityksillä ole tosiasiallisesti mahdollisuutta hakeutua ja päästä yrityssaneeraukseen järjestelmän kankeuden ja kalleuden vuoksi. Yrityssaneerausprosessi maksaa vähintään 10 000 euroa, joka on suuri summa maksuvaikeuksiin ajautuneelle yritykselle. Lainsäädäntöä on perusteltua muuttaa aloitteessa määritettyyn suuntaan sekä samalla tarkastella kansallisia prosesseja siten, että saneerausmahdollisuus taataan kaikille kriteerit täyttäville yrityksille kokoon ja yritysmuotoon katsomatta.

Pakollinen velkakonversio ei ole perusteltu

On esitetty näkemyksiä, joiden mukaan direktiiviehdotuksen varhaissaneerausta koskevassa luvussa edellytetään velkakonversiota osakepääomaan (debt-to-equity swap) tai muuhun omaan pääomaan rinnastettavaan erään ilman velallisen suostumusta. Nähdäksemme mitään velvoittavuutta konversion osalta ei ole asetettu. Pakkoon johtava lainsäädäntökehitys ei tue yrittäjän elinkeinovapautta, komission ajamaa lakialoitetta yrittäjän uudesta mahdollisuudesta tai tue rahoittajan ja yrittäjän sopimussuhteen tasapainoa.

Suomen Yrittäjät vastustaa pakolliseen velkakonversioon johtavaa lainsäädäntökehitystä. Muistutamme, että voimassa oleva yrityssaneerauslaki mahdollistaa sen, että saneerausohjelman ehdoksi asetetaan velkakonversio. Jos yrittäjä ei ehtoon suostu, vaihtoehtona on konkurssiin asettaminen. Emme näe perustelluksi, että asiasta säädettäisiin pakottavasti lain tasolla. On perusteltua, ettei asiasta säädetä myöskään maksukyvyttömyysdirektiivissä.

Rehelliselle yrittäjälle on perusteltua myöntää uusi alku

Direktiiviehdotuksen kolmas luku käsittelee yrittäjän uutta alkua (second chance for entrepreneurs). Säännökset eivät koske yhtiöitä tai yhteisöjä. Esityksen mukaan yrittäjällä tulee olla mahdollisuus maksuvelvollisuuden lakkaamiseen kolmen vuoden kuluessa insolvenssimenettelyn aloittamisesta tai maksuohjelman alkamisesta.

Suomen Yrittäjät pitää ehdotusta yrittäjän toisesta mahdollisuudesta oikeasuuntaisena ja järkevänä. Epäonnistumisen ja häpeän kulttuurista tulee päästä eroon, ja tähän vaikuttaa omalta osaltaan myös lainsäädäntö. Inhimillisten seikkojen lisäksi ei voida pitää kansantaloudenkaan kannalta perusteltuna sallia entisten yrittäjien ohjautuvan velkavankeudesta johtuvaan passiivisuuteen. Ylivelkaantumistakin voidaan pitää tietynlaisena kannustinloukkuna, kun henkilö miettii osallistumistaan yhteiskunnan toimintaan työntekijänä tai yrittäjänä.

Ehdotus uudesta alusta johtaa todennäköisesti siihen, että Suomessa tulisi muuttaa kansallisen velkajärjestelylain maksuohjelman pituutta, yrityssaneerauslain saneeraus- ja maksuohjelmaa sekä konkurssia koskevia säännöksiä. Viimeksi mainitussa menettelyssä ei ole tällä hetkellä veloista vapauttaa vaikutusta. Emme kuitenkaan näe asiaa ongelmallisena, vaan sääntelyä on syytä kehittää yritysten tarpeisiin. Lisäksi on hyvä tuoda esille, että henkilön maksuhäiriömerkinnät ja ennakkoperintärekisteriin pääsyn esteet voivat tosiasiallisesti vaikeuttaa uuden yritystoiminnan perustamisen.

Käsityksemme mukaan myös liiketoimintakiellon olisi päätyttävä direktiiviehdotuksen mukaan kolmessa vuodessa. Liiketoimintakieltolaissa (13.12.1985/1059) määritellään liiketoiminakiellon pituudeksi 3-7 vuotta.

Liiketoimintakielto määrätään yleensä moitittavasta tai rikollisesta toiminnasta, minkä vuoksi rehellisen yrittäjän uusi alku –tyyppiset säännökset soveltuisivat näihin tapauksiin kohtalaisen huonosti. Katsomme, että liiketoimintakiellot on perusteltua jättää toisen mahdollisuuden ulkopuolelle.

Kolmen vuoden pääsäännöstä voidaan esityksen mukaan myös poiketa. Menettelyyn pääsylle voidaan asettaa tiettyjä rajoituksia tai asettaa kolmea vuotta pidempi maksuohjelma määritellyissä tapauksissa. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi yrittäjän epärehellisyys, maksuohjelman laiminlyönti, järjestelmän väärinkäyttö, uusintahakemus tai järjestely, jossa velallinen voi säilyttää vakituisen asuntonsa. Esteenä tai pidentämisperusteena ei kuitenkaan voida pitää liiketoiminnallista ratkaisua. Ehdotusta voidaan pitää tältä osin kannatettavana.

Direktiiviehdotus antaa kansallista liikkumavaraa sen suhteen, mitkä velat voidaan sulkea menettelyn ulkopuolelle tai asettaa tällaisille veloille pidemmät maksuohjelmat. Menettelyn ulkopuolelle sovellettavia velkoja voivat olla esimerkiksi panttivelat ja vahingonkorvaukset.

Haluamme muistuttaa, että erityisesti yksinyrittäjät ja mikroyritykset tarvitsevat yksityisvakuuksia yritystoiminnan rahoittamiseksi. Useissa tapauksissa joko yrittäjä itse tai joku hänen lähipiiristään asettaa velan pantiksi perheen käytössä olevan asunnon tai muuta yksityisomaisuutta. Jos poliittinen tahtotila on taata nimenomaan pienyrittäjän oikeus toiseen mahdollisuuteen, ei panttivelkoja voida käsitellä menettelystä irrallisena. Tästä syystä on perusteltua, että uusi mahdollisuus ulotetaan koskemaan myös panttivelkoja ja/tai yksityishenkilöitä. Aloite sallii molemmat edellä mainitut vaihtoehdot. Tämä pienyrittäjien rahoitusvakuutta koskeva tosiasia olisi perusteltua ottaa huomioon Suomen kannanmuodostuksessa.

Saneeraus- ja insolvenssimenettelyjen tehostaminen on perusteltua

Suomen maksukyvyttömyyslainsäädäntö- ja järjestelmä on kiistatta kansainvälisessä vertailussa tehokas. Maailmanpankin indikaattorien mukaan perintäaste vaihtelee EU:ssa 30 prosentista (Kroatia ja Romania) 90 prosenttiin (Belgia ja Suomi). Direktiiviesityksen tarkoituksena on tehostaa, nopeuttaa ja yksinkertaistaa jäsenvaltioiden insolvenssimenettelyjä. Tavoite on yritysten kannalta kannatettava. Lyhyemmät prosessit sekä alemmat kustannukset hyödyttävät taloudellisesti niin velkojia kuin velallisiakin.

Vaikka Suomalainen insolvenssijärjestelmä on tehokas, on sitäkin aika ajoin tarpeen uudistaa. Maksukyvyttömyysmenettelyjen kehittämisessä tulee tarkastella sitä, miten eri menettelyt ottavat huomioon erikokoisten yritysten tarpeet. Yrityssaneeraus on lain mukaan mahdollinen kaiken kokoisille yrityksille, mutta käytännössä se on liian raskas ja kallis pienimuotoisen yritystoiminnan tervehdyttämiseen. Lisäksi saneerausmenettely

kestää liian pitkään. Saneeraushakemuksen vireille tulosta ohjelman vahvistamiseen kulunee usein miltei vuosi. Ottaen huomioon, että uudet työpaikat ovat syntyneet viime vuosina nimenomaan pk-yrityksiin, tulisi yrityssaneerauksen olla realistinen vaihtoehto myös pienille ja keskikokoisille yrityksille.

Yksi erityisesti saneerausmenettelyä koskevan sääntelyn ongelma onkin tasapainoilu menettelyn aloittamiskynnyksen ja eri menettelyille asetettujen vaatimusten asettamisessa. Saneerausmenettelyn suojiin ei pidä päästä miten eikä milloin tahansa, mutta sinne tulisi päästä ilman niin raskaita muodollisuuksia, että elvytysmahdollisuudet vaarantuvat tai jopa menetetään menettelyn massiivisuuden vuoksi. Myös tätä kehittämistarvetta vasten tarkasteltuna komission direktiiviesitys on erittäin tervetullut.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät ry

Tiina Toivonen
lainsäädäntöasioiden päällikkö