VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

14.6.2018

Markus Kari

Eduskunnan lakivaliokunnalle professori Linnan lausunnon johdosta

1 Yleistä

Viittaan professori Tuula Linnan lausuntoon 1.6.2018 eduskunnan lakivaliokunnalle asiassa U 27/2018 vp (järjestämättömien vastuiden kattaminen ja jälkimarkkinat). Jäljempänä selvitetään tarkemmin valtioneuvoston kannan perusteita.

2 Lainsäädäntöehdotusten tarpeellisuudesta

Direktiiviehdotus on osa komission julkaisemaa toimenpidepakettia järjestämättömien luottojen ongelman ratkaisemiseksi. Keskeisenä taustatekijänä on tarve vähentää EU:n pankkijärjestelmän riskejä. Suomen johdonmukaisena linjana pankkiunionia koskevissa neuvotteluissa on ollut pyrkimys pankkien riskien vähentämiseen. Tätä on pidetty ehtona pankkiunionin syventämiseen riskejä jakamalla. Komission oikeasuuntaisen toimenpidepaketin osana direktiiviehdotus on kannatettava.

Suomen edun mukaista on, että pankit arvostavat järjestämättömät saatavansa oikein ja että ne siirtyvät pankkien taseista sijoittajille, joilla on halu ja kyky kantaa niihin liittyvä riski. Järjestämättömät saatavat rasittavat pankkien tasetta ja luotonantokykyä. Ne ovat EU:n pankkisektorin vakava ongelma.

Riskien vähentäminen tapahtuu edellyttämällä pankkeja jatkossa tekemään varauksia ongelmaluottojen kattamiseksi. Tästä säädettäisiin ehdotetussa vakavaraisuusasetuksen muutoksessa, niin sanottu *Prudential Backstop* -mekanismi.

3 Huomioita direktiivin jälkimarkkinoita koskevasta osasta

3.1 Lähtökohta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotukseen sisältyvää luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskevaa sääntelyä oikeansuuntaisena kehityksenä järjestämättömien vastuiden jälkimarkkinoiden kehittämisessä. Valtioneuvosto katsoo, että toimilupavelvollisuus ja velvoite järjestää luotonhallinnoijien valvonta ovat velallisen edun ja markkinoiden tasapainon kannalta perusteltuja ehdotuksia.

Valtioneuvoston valmistelu on lähtenyt liikkeelle siitä, että ehdotettu sääntely täydentäisi *Prudential Backstop* -mekanismin vaikutuksia. Kun luotonhallinnoijista ja luotonostajista säädettäisiin direktiivissä, luotaisiin yhteismarkkinat, joilla pankit voisivat nykyistä paremmalla ja läpinäkyvämmällä tavalla myydä luottovastuitaan ja samalla parantaa luotonantokykyään. Markkinaehtoiset ratkaisut ovat ensisijaisia järjestämättömien vastuiden ongelman ratkaisemiseksi.

3.2 Saadut lausunnot

Valtioneuvoston kanta perustuu laajaan kuulemiseen. Direktiivi- ja asetusehdotuksista sekä toimenpidepakettiin kuuluvasta suunnitelmasta kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamisesta on ensinnäkin 28.3.2018 sähköpostitse tiedotettu eri sidosryhmiä edustavia 58 tahoa ja samalla pyydetty huomioita.

Seuraavilta tahoilta on saatu palautetta, joka on otettu huomioon valtioneuvoston kantaa muodostettaessa: Suomen yrittäjät ry, OP Ryhmä, Finanssivalvonta, Finanssiala ry, Rahoitusvakausvirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, professori Tuula Linna sekä Finnvera[1].[2]

> OP Ryhmä piti tässä vaiheessa valmistelua esitystä järjestämättömien luottojen jälkimarkkinoiden parantamisesta lähtökohtaisesti kannatettavana, vaikkakin totesi, että järjestämättömät luotot eivät ole olleet viime vuosina ongelma Suomessa ja luotonantajat ovat hoitaneet ongelmaluotot pääsääntöisesti itse. Hallinnoitavien luottojen määrä ei ole muodostunut erityisen haasteelliseksi. OP Ryhmän mukaan periaatteellista estettä ongelmaluottojen myymiselle ei ole ollut, mutta ongelmaluottojen jälkimarkkinat eivät ole käytännössä olleet kaupallisesti realistinen vaihtoehto, koska luotoista ei ole ollut saatavissa riittävästi arvoa velkojille.
>
> Asiaa sivuten Finnvera ilmoitti käsityksekseen, että kyse on ilmeisesti siitä, että luotaisiin uusi velkatyyppi "Kiinnitysluotto" / "vakuudellinen luottosopimus", jossa velkasopimus ikään kuin sisältäisi kevyesti realisoitavan vakuuden. Kyseiset luotot olisivat luultavasti paljon likvidimpiä ja helpompia myydä eteenpäin kuin normaalit vakuudelliset luotot. Finnveran mukaan: ”Perintätoimistoilta olemme kuulleet, että vakuudellisille perinnässä oleville saataville ei nykyisin juuri ole markkinoita. Vakuuden realisoinnin jälkeen vakuudettomia luottoja sen sijaan voi hyvin myydä eteenpäin.”
>
> Professori Tuula Linna ilmaisi tässä vaiheessa valmistelua huolensa siitä, että pankit ja muut rahoituslaitokset saisivat ilman kontrollia siirtää AECE-luottokantoja kokonaan pankki- ja rahoituslaitoksen ulkopuolelle. Tilanne, jossa esimerkiksi perimistoimistolla tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla on hallussaan tällaisia ulosottoperusteita, on Linnan esittämän kannan mukaan suoranainen uhkakuva velallisen oikeusturvan kannalta.
>
> Muiden tahojen huomiot eivät kohdistuneet direktiivin jälkimarkkinaosaan.

OP Ryhmän ja Finnveran jälkimarkkinoita koskevat kannat sekä se, etteivät muut olleet tehneet aiheesta lainkaan huomioita, antoivat valmistelussa aiheen pitää jälkimarkkinoiden kehittämistä edelleen kannatettavana. Koska professori Linnan kriittiset kommentit olivat kiinteässä yhteydessä AECE-mekanismin mahdollisiin oikeusturvaongelmiin, oli valmistelussa syytä katsoa, että toimilupavelvollisuus ja velvoite järjestää luotonhallinnoijien valvonta ovat velallisen edun ja markkinoiden tasapainon kannalta perusteltuja ehdotuksia. Samalla Linnan lausunto tuki sitä oikeusministeriön valmistellussa jo esiin tullutta johto-

[1] Finnveran lausuman kirjoittaja ilmoitti olevansa myös Insolvenssioikeudellisen Yhdistyksen asiamies, joten yhdistys ei antanut asiasta erillistä lausumaa.
[2] Työeläkevakuuttajat TELA ry ilmoitti, ettei sillä ole kommentoitavaa.

päätöstä, että valtioneuvoston on syytä suhtautua varauksellisesti direktiivi-ehdotuksen AECE-osaan, huomioida velallisen oikeusturvaan liittyvät huolet, sekä pyrkiä analyyttisesti ja huolellisesti lähestymään AECE-mekanismin aiheuttamia ongelmia Suomen oikeusjärjestykselle.

Direktiivi- ja asetusehdotus sekä niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on lisäksi ollut lausunnolla EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä sekä oikeudelliset kysymykset -jaoston (jaosto 35) kirjallisessa menettelyssä.

Menettelyssä saatiin lausunnot, jotka on otettu huomioon valtioneuvoston kantaa muodostettaessa, seuraavilta tahoilta: työ- ja elinkeinoministeriö, Finanssivalvonta, Rahoitusvakausvirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Kuntarahoitus Oyj, OP ryhmä, Suomen Yrittäjät ry.

> Suomen Yrittäjät ry:n lausunnossa ehdotukseen sisältyvää luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskevaa sääntelyä pidettiin oikeansuuntaisena. Lausunnon mukaan, koska järjestämättömien vastuiden jälkimarkkinoiden kasvu sisältää velallisen näkökulmasta myös riskejä, Yrittäjät pitää tärkeänä ehdotusta toimiluoavelvollisuudesta ja velvoitteesta järjestää luotonhallinnoijien valvonta. Yrittäjät katsoo, että ne ovat velallisen edun ja markkinoiden tasapainon kannalta perusteltuja ehdotuksia.
>
> Muiden tahojen lausuntojen huomiot eivät kohdistuneet direktiivin jälkimarkkinaosaan.

Valmistelun tässä vaiheessa ei ilmaantunut syitä, jotka olisivat antaneet aihetta muuttaa käsitystä siitä, että toimilupavelvollisuus ja velvoite järjestää luotonhallinnoijien valvonta ovat velallisen edun ja markkinoiden tasapainon kannalta perusteltuja ehdotuksia.

On edelleen huomattava, että eduskunnan talousvaliokunta on lausunnossaan pitänyt ehdotettua sääntelyä pääosin kannatettavana katsoen sen tukevan hoitamattomien lainojen jälkimarkkinoiden syntymistä. (TaVL 32/2018 vp s. 5) Asian käsittelyn yhteydessä eduskunnan talousvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa jälkimarkkinoita koskevaa ehdotusta on pidetty kannatettavana ja valtioneuvoston kantaa perusteltuna (Yrittäjät s. 1, Valtakunnanvoudinvirasto s. 1, OP Osuuskunta s. 1–2, Finanssivalvonta s. 1).

4 Lopuksi

Asian kotimaisessa valmistelussa direktiiviehdotuksen jälkimarkkinasääntelystä on muodostunut pääsääntöisesti positiivinen kuva. Sen sijaan direktiivin AECE-osiosta on tunnistettu useita ongelmakohtia.

Luotonantajia ja luotonostajia koskeva sääntely tekisi pankkien ongelmaluottojen markkinoista EU:n laajuiset. Pankkien velvollisuus ilmoittaa ostajille myytävien lainaerien arvoon vaikuttavista tekijöistä sekä luotonostajien velvollisuus ilmoittaa viranomaisille hankkimistaan luotoista lisäävät markkinoiden läpinäkyvyyttä. Luotonhallinnoijien toimilupavelvollisuus ja valvonta lisäisivät markkinoiden luotettavuutta ja siten myös velallisen suojaa.

Keskeistä on valtioneuvoston linjan mukaisesti varmistaa, että ehdotuksen jatkoneuvotteluissa saavutetaan tasapainoinen kokonaisratkaisu, joka tehokkaasti tukee pankkiunionin ja sisämarkkinoiden loppuun saattamista koskevaa tavoitteenasettelua ja samalla varmistaa kansallisen esinevakuus- ja ulosottolainsäädännön tehokkuuden ja toimivuuden sekä tarvittavan kansallisen liikkumavaran myös jatkossa siten, ettei direktiivi sisällä Suomen esinevakuus- ja ulosottolainsäädännön perusperiaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä eikä vaaranna velallisen oikeusturvaa.

Erityisasiantuntija, OTT, KTM Markus Kari