

# Pienyritysluotonannon säätelyvaihtoehdot

Erkki Kontkanen, Matias Huhtilainen, Jenna Päläs, Jani Saastamoinen,  
Anssi Keinänen, Matti Turtiainen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:35

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:35

# Pienyritysluotonannon sääntelyvaihtoehdot

Erkki Kontkanen, Matias Huhtilainen, Jenna Päläs, Jani Saastamoinen,  
Anssi Keinänen, Matti Turtiainen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-126-1

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Pienyritysluotonannon sääntelyvaihtoehdot

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:35

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

**Tekijä/t** Erkki Kontkanen, Matias Huhtilainen, Jenna Päläs, Jani Saastamoinen, Anssi Keinänen, Matti Turtiainen

**Toimittaja/t** Erkki Kontkanen

**Yhteisötekijä** Itä-Suomen yliopisto

**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

110

#### Tiivistelmä

Tutkimushankkeessa tuotettiin tietoa pienyritysten luottomarkkinoista, niillä noudatettavista käytänteistä sekä pienyritysten velkaongelmista. Velkaongelmat eivät ole vuoden 2022 lopulle ulottuneena tarkastelujaksona olennaisesti kasvaneet.

Hankkeessa toteutetun kansainvälisen lainsäädäntövertailun mukaan kansalliset lainsäädäntöratkaisut poikkeavat huomattavasti toisistaan, eikä yhtenäistä sääntelyratkaisua ollut löydettävissä.

Keskeisenä toimenpidesuosituksena hankkeessa ehdotetaan, että eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain mukainen rekisteröintivelvollisuus ulotetaan koskemaan myös luotonantajia, jotka tarjoavat luottoja pienille ja keskisuurille yrityksille. Samalla nämä luotonantajat tulisivat myös Finanssivalvonnan valvontaan. Samassa yhteydessä lakiin ehdotetaan lisättäväksi muun muassa hyvää luotonantotapaa, luottokelpoisuuden arviointia ja ennen luoton myöntämistä annettavia tietoja koskevat säännökset.

Koron enimmäismäärää rajoittavan kuluttajansuojalain mukaisen ns. korkokaton ulottamiselle koskemaan myös pienyrityksiä ei nähty olevan riittäviä perusteita. Ensisijaisesti havaittaviin epäkohtiin tulisi pyrkiä vaikuttamaan hyvää luotonantotapaa, markkinointia ja luottokustannusten ilmoittamista koskevaa sääntelyä kehittämällä.

**Klausuuli** Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

**Asiasanat** tutkimus, tutkimustoiminta, pienyritys, luotonanto, pikaluotto, valvonta, korko, sopimus, yritys, finanssivalvonta

**ISBN PDF** 978-952-383-126-1

**ISSN PDF**

2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-126-1>

## Reglerings optioner för utlåning till småföretag

### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:35

**Utgivare** Statsrådets kansli

**Författare** Erkki Kontkanen, Matias Huhtilainen, Jenna Päläs, Jani Saastamoinen, Anssi Keinänen, Matti Turtiainen

**Redigerare** Erkki Kontkanen

**Utarbetad av** Östra Finlands universitet

**Språk** finska

**Sidantal**

110

#### Referat

I projektet producerades information om småföretags kreditmarknad, dess praxis samt småföretags skuldproblem. På basis av dokumentationen har småföretags skuldproblem inte generellt väsentligt ökat under de tre senaste åren.

I den internationella jämförelsen som genomfördes konstaterades att de nationella lagstiftningslösningarna varierar betydligt vid såväl småföretags kreditavtal som vid den näringsrättsliga regleringen och övervakningen.

Den centrala åtgärdsrekommendationen som föreslås är att den i lagen om vissa kreditgivare och kreditförmedlare föreskrivna registreringsskyldigheten utvidgas till att även omfatta kreditgivare som bjuder ut kredit till små och medelstora företag. Därmed skulle dessa kreditgivare även komma under Finansinspektionens tillsyn. Bestämmelser om bland annat god kreditgivningssed, bedömning av kreditvärdighet och de uppgifter som ska ges före kredit beviljas föreslås att samtidigt tilläggas i lagen.

Tillräcklig grund för att utvidga det i konsumentskyddslagen stadgade s.k. räntetaket, som begränsar den ränta som får tas ut på en kredit, till att även omfatta småföretag anses inte finnas. De observerade missförhållandena bör åtgärdas framför allt genom att vidare utveckla lagstiftningen om god kreditsed, marknadsföring och angivande av kreditkostnader.

**Klausul** Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

**Nyckelord** forskning, forskningsverksamhet, småföretag, kreditgivning, snabbkredit, tillsyn, ränta, avtal, företag, Finansinspektionen

**ISBN PDF** 978-952-383-126-1

**ISSN PDF**

2342-6799

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-126-1>

## Regulatory Options for Small Business Lending

---

### Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:35

**Publisher** Prime Minister's Office

---

**Author(s)** Erkki Kontkanen, Matias Huhtilainen, Jenna Päläs, Jani Saastamoinen, Anssi Keinänen, Matti Turtiainen

**Editor(s)** Erkki Kontkanen

**Group author** University of Eastern Finland

**Language** Finnish

**Pages**

110

---

#### Abstract

The research project produced information on the credit markets of small businesses, the practices the markets follow, and the debt problems of small businesses. Based on the research, small business debt problems have not generally grown significantly over the past three years.

According to the international legislation comparison conducted in the project, national legislative solutions differ significantly from each other in terms of both the credit agreements small businesses make and the market entry requirements and the supervision.

As a key action recommendation from the project, it is proposed that the registration obligation under the Act on the Registration of Certain Credit Providers and Credit Intermediaries be extended to also cover creditors who offer loans to small and medium-sized businesses. The law is also proposed to be modified to include provisions on good credit granting practice, creditworthiness assessment, and information that must be provided before granting credit.

The study did not provide sufficient grounds to extend the maximum interest rate limit from the consumer protection act, known as the interest rate cap, to also cover small businesses. Priority should be given to addressing observed malfunctions by developing regulations on good credit granting practices, marketing, and the disclosure of credit costs.

**Provision** This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords** research, research activities, small businesses, credit, credit provider, instant loan, supervision, interest, agreement, Financial Supervisory Authority

---

**ISBN PDF** 978-952-383-126-1

**ISSN PDF**

2342-6799

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-126-1>

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	8
<b>1 Johdanto</b> .....	9
1.1 Tausta.....	9
1.2 Pienyrityksen käsitteestä .....	12
1.3 Hankkeen toteutus ja aineisto.....	14
<b>2 Pienyritysluottojen markkinoista</b> .....	16
2.1 Luottomarkkinoiden kehityksestä.....	16
2.2 Markkinaselvitys .....	18
2.2.1 Aluksi .....	18
2.2.2 Vieraan pääoman ehtoisen yritysrahoituksen viimeaikaiset trendit .....	23
2.2.2.1 Kysyntä ja tarpeet.....	23
2.2.2.2 Vieraan pääoman ehtoisen yritysrahoituksen saatavuus .....	26
2.3 Luottojen vakuuksista .....	32
2.4 Luottojen sopimusehdoista .....	35
<b>3 Pienyritysten velkaongelmista</b> .....	37
3.1 Yleistä.....	37
3.2 Tilastollinen katsaus pienyritysten velanhoidonvaikeuksista .....	38
3.3 Viivästysseuraamuksista .....	44
<b>4 Vertaileva katsaus pienyritysluottojen sääntelystä eräissä Euroopan maissa</b> .....	46
4.1 Katsauksen tavoitteet ja toteutus.....	46
4.2 Luottosopimussuhteita koskeva sääntely .....	48
4.2.1 Kohdemaat, joissa ei ole erityistä pienyritysluotto- tai yritysluottosääntelyä.....	48
4.2.2 Kohdemaat, joissa on säädetty yritysluottoja koskevasta asiakkaansuojasta.....	49
4.2.3 Kohdemaat, joissa pienyritysluotonantoa on erikseen säännelty .....	52
4.3 Pienyritysluotonantoa koskeva elinkeino-oikeudellinen sääntely ja valvonta .....	55
4.3.1 Ei erityisiä markkinoille pääsyn vaatimuksia tai valvontatoimivaltaa pien- tai yritysluotoissa .....	55
4.3.2 Rekisteröintivelvoite yritysluotonannon yleisenä edellytyksenä .....	56
4.3.3 Toimilupa yritysluotonannon yleisenä edellytyksenä .....	57
4.3.4 Toimilupa pienyritysluotonannon edellytyksenä .....	58
4.3.5 Pankkimonopolijärjestelmä: luotonmyöntäminen sallittu vain toimiluvallisille pankeille ja luottolaitoksille .....	59
4.4 Yhteenvedo: kokoavia huomioita ja havaintoja.....	61

<b>5</b>	<b>Pienyritysluottojen sääntelyvaihtoehdot</b> .....	66
5.1	Luottomarkkinoiden sääntelyn lähtökohdista .....	66
5.2	Pienyritysluottosääntelyn muutostarve .....	71
5.3	Sääntelyn kehittäminen kuluttajaluottosääntelyn lähtökohdista .....	73
5.3.1	Lähtökohtia .....	73
5.3.2	Sääntelyn sisällöstä .....	76
5.3.3	Luottokustannusten enimmäismäärä .....	81
5.3.4	Luottosopimuksia sääntelevän lain tarve .....	84
5.4	Valvontaan ja elinkeinotoiminnan sääntelyyn painottuva lähestymistapa .....	85
5.4.1	Lähtökohtia .....	85
5.4.2	Soveltamisalan rajausvaihtoehtoja .....	88
5.4.3	Sääntelyn sisällöstä .....	90
5.4.4	EU-oikeudellista arviointia .....	96
5.5	Muut toimenpiteet .....	98
<b>6</b>	<b>Johtopäätökset</b> .....	100
6.1	Lähtökohdat .....	100
6.1.1	Pienyritysten luottomarkkinoista .....	100
6.1.2	Pienyritysten velkaongelmista .....	100
6.1.3	Kansainvälinen lainsäädäntövertailu .....	101
6.2	Toimenpide-ehdotukset .....	101
6.2.1	Sääntelytarve .....	102
6.2.2	Sääntelyn kehittäminen kuluttajaluottosääntelyn lähtökohdista .....	102
6.2.3	Valvontaan ja elinkeinotoiminnan sääntelyyn painottuva lähestymistapa .....	104
6.2.4	Muut toimenpiteet .....	105
	<b>Lähteet</b> .....	106



## ESIPUHE

Pienyrityksillä on huomattava merkitys yhteiskunnan taloudelliselle kasvulle ja työllisyydelle. Koska rahoitus luo osaltaan keskeisen perustan yritystoiminnalle ja sen kehittämiseksi, tarve arvioida pienyritysten luotonannon sääntelytarpeita erityisesti velkaongelmien ehkäisemisen näkökulmasta on ilmeinen.

Mahdollisuuksia ehkäistä ylivelkaantumista lainsäädännön keinoin on kuluttajien osalta viime vuosina tarkasteltu varsin laajasti. Sen sijaan yritystoiminnan osalta tarkastelu on jäänyt selvästi vähemmälle. Lainsäädäntötoimet ovat keskittyneet lähinnä jo tapahtuneiden taloudellisten ongelmien selvittämiseen erityisesti yrityssaneerausta ja velkajärjestelyä koskevan lainsäädännön avulla.

Pienyritysten lähtökohdat poikkeavat monesti resurssien ja myös taloudellisen osaamisen osalta suuremmista yrityksistä. Pienyritysten asemassa on selkeitä eroja myös suhteessa kuluttajiin. Yritystoiminnan harjoittajilta voidaan muun muassa edellyttää kuluttajia parempaa taloudellista osaamista. Rahoitusta haettaessa pienimmillä yrityksillä on kuitenkin osin myös selviä yhtymäkohtia kuluttajien kanssa. Esimerkiksi rahoitusneuvottelussa rajanveto sen suhteen myönnetäänkö rahoitus kuluttajalle vai yritykselle, ei ole aina yksiselitteistä. Yritystä ja yritystoiminnan harjoittajaa tarkastellaan näissä tilanteissa monesti yhtenä kokonaisuutena.

Mahdollisten lainsäädäntötoimien tarkastelussa on aiheellista kiinnittää huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Sääntely tulisi pyrkiä mitoittamaan siten, että samanaikaisesti, kun sääntelyn avulla parannetaan pienyritysten oikeusturvaa ja ehkäistään niiden velkaantumista, sääntelytoimista ei aiheudu perusteetonta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Erityistä huomiota tulee kiinnittää mahdollisten lainsäädäntötoimien vaikutuksiin rahoituksen saatavuuteen. Yritysten kannalta on tärkeää, että niillä on riittävän monipuoliset keinot hankkia rahoitusta.

Tähän raporttiin on koottu toukokuussa 2022 käynnistyneen selvityshankkeen tulokset pienyritysluotonannosta ja sen sääntelyvaihtoehdoista. Hanke tuottaa lainvalmistelijoiden käyttöön tietoa pienyritysten luottomarkkinoista ja niillä noudatettavista käytänteistä sekä ehdotuksia lainsäädännön korjaustarpeista ja uudistamisvaihtoehdoista. Raportin tekijät haluavat kiittää kaikkia raportin teossa auttaneita sekä hankkeen ohjausryhmää, jonka tuesta ja kommentteista on ollut merkittävä apu raportin laadinnassa.

Joensuussa 5.5.2023

Erkki Kontkanen

# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021 tehtyjen linjausten mukaan hallituskaudella selvitetään sääntelyvaihtoehtoja yritysten pikaluotoista aiheutuvien velkaongelmien torjumiseksi. Kirjauksen pohjalta hallituskautena oli selvittävä, onko lisäsääntely velkaongelmien torjumiseksi tarkoituksenmukaista ja jos on, millaisia sääntelyratkaisuita olisi mahdollista toteuttaa. Tietotarve liittyi nimenomaan pienyritysten rahoitukseen liittyvään markkinaan, käytänteisiin, ulkomaiseen sääntelyyn ja pienyritysten kohtaamiin velkaongelmiin. Pienyrityksellä tarkoitettiin linjauksessa yksityisiä elinkeinonharjoittajia (ns. toiminimiyrietykset) sekä pieniä yhtiömuotoisia yrityksiä, joissa toiminta on korostuneen yrittäjävetoista.

Asian tarkempi selvittämisen katsottiin olevan ajankohtaista ja tärkeää muun muassa seuraavista syistä:

- Kuluttajansuojan kaltaista pienyrittäjäsuojaan sääntelyä ei ole olemassa tällä hetkellä.
- Pienyritysten rahoitusta koskevaa pakottavaa sopimusoikeudellista erityissääntelyä ei ole Suomessa tai EU-tasolla, toisin kuin kuluttajaluottojen osalta. Rahoituksen hinnoittelu ja sopimusehdot määräytyvät puhtaasti markkinaehtoisesti.
- Kaikki luotonantoa harjoittavat toimijat eivät ole elinkeino-oikeudellisten lupa- tai rekisteröitymisvelvoitteiden piirissä. Toisin kuin kuluttajaluotonannossa, toimijan ei tarvitse pelkän yritysluotonannon vuoksi rekisteröityä tai hakea toimilupaa. Pankkisektorin ulkopuolinen, vähemmän säännelty tai sääntelemätön luotonanto on Suomen Pankin analyysien mukaan trendinomaisesti kasvussa.

Hankkeen yhteydessä oli tarkoitus antaa vastaus seuraaviin tutkimusalueisiin ja -kysymyksiin:

1. Oikeusvertailu pienyritysluotonannon sääntelystä
  - Millaista pienyritysten sopimussuhteisiin ja pienyrittäjän suojaan liittyvää, luotonantoon sovellettavaa sääntelyä on eri maissa (vrt. kuluttajansuoja)?
  - Millaista elinkeino-oikeudellista luvanvaraisuutta (esimerkiksi toimilupa tai rekisteröitymisvelvollisuus) pienyritysluotonanto edellyttää muissa Euroopan maissa?
  - Mikä viranomainen valvoo pienyrityksille luottoja myöntäviä tahoja?
  - Vertailun kohteena ovat Pohjoismaat (pois lukien Islanti), Iso-Britannia, Saksa, Ranska, Hollanti ja muut tilaajan erikseen ilmoittamat valtiot.
  
2. Pienyritysluotonannon markkinaan liittyvä selvitys
  - Mitkä ovat luottolaitosten (kuten pankkien) ja luottolaitossektorin ulkopuolisten luotonantajien markkinaosuudet tällä hetkellä pienyritysluottomarkkinalla ja miten markkina on kehittynyt viime vuosina?
  - Millaisia rahoitustyyppisiä pienyritykset tyypillisesti hyödyntävät (lyhytaikainen/pitkäaikainen, vakuudellinen/vakuudeton, maksuaika/ osamaksut, jne.)?
  - Millaisiin rahoitustarpeisiin luottoa tyypillisesti otetaan? Esimerkiksi toiminnan käynnistäminen, investoinnit, toiminnan aikainen käyttöpääoma (kuten kulujen kattaminen) jne.?
  - Millaisia ovat pienyritysluottojen kustannukset ja viivästysseuraamukset (esim. sovellettava viivästyskorko)?
  - Millaisia muita keskeisiä sopimusehtoja pienyritysluotonannossa tyypillisesti hyödynnetään?
  - Miten yleisiä omistajan/yrittäjän antamat takaukset ja esinevakuudet ovat pienyritysluotonannossa?
  
3. Millaisia ovat tyypilliset pienyritysten velkaongelmat ja miten laajamittaisia velkaongelmat ovat? (Analyysissä hyödynnetään esimerkiksi velkomusasioita ja maksuhäiriöitä koskevia tilastoja)

Osana tutkimuksen johtopäätöksiä tuli esittää arviointia sääntelyn tarpeellisuu-  
desta ja ehdotuksia erilaisiksi sääntelyn toteuttamisratkaisuuksi (ml. mahdolliset  
soveltamisalarajaukset) sekä niihin liittyvää alustavaa vaikutusten arviointia.

Kuluttajaluottoihin liittyvää ylivelkaantumista ja luottomarkkinoiden käytänteitä on käsitelty aiemmin laajasti. Ylivelkaantumiseen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu pienyritysten näkökulmasta selvästi vähemmän. Esimerkiksi taloudellisen kasvun ja työllisyyden turvaamisen kannalta pienyrityksillä on huomattava yhteiskunnallinen merkitys, joten tarve korottaa pienyritysten velkaantumista ja luottomarkkinoilla vallitsevia käytänteitä on hyvin ilmeinen.

Suomessa oli vuoden 2021 lopussa noin 300 000 yritystä, pois lukien maa-, metsä- ja kalatalous. Näistä reilusti yli 90 prosenttia oli alle 10 työntekijää työllistäviä mikroyrityksiä. Yksinyrittäjiä oli kaikkiaan 194 000. Uudet työpaikat ovat 2000-luvulla syntyneet pääosin pieniin ja keskiuuriin yrityksiin. Suomalaiset yritykset työllistivät vuonna 2021 kaikkiaan 1 390 000 henkilöä. Näistä pienet ja keskiuuret yritykset työllistivät noin 63 prosenttia. Alle 10 työntekijän yritysten osuus oli reilu 20 prosenttia. Pienten ja keskiuurten yritysten liikevaihto vastasi vuonna 2021 noin 56 prosenttia kaikkien yritysten liikevaihdosta.<sup>1</sup>

Pienten yritysten asema on otettu lainsäädännössä erikseen huomioon esimerkiksi kirjanpito-laissa (1336/97) ja tilintarkastuslaissa (1141/2015) sekä osin myös yksityishenkilöiden velkajärjestelylaissa (57/1993). Suomessa ei ole kuitenkaan tällä hetkellä kuluttajansuojan kaltaista pienyrittäjien suojan sääntelyä.

Keskeisin jo taloudellisissa vaikeuksissa olevien pienten ja keskiuurten yritysten velkaongelmien järjestelykeino on yrityksen saneerauksesta annetun lain (47/1993) mukainen yrityssaneeraus. Taloudellisissa vaikeuksissa olevan velallisen jatkamiskelpoisen yritystoiminnan tervehdyttämiseksi taikka sen edellytysten turvaamiseksi ja velkajärjestelyjen aikaansaamiseksi voidaan ryhtyä lain tarkoitettuun varhaiseen tai perusmuotoiseen saneerausmenettelyyn. Eduskunta hyväksyi 14.2.2023 yrityksen saneerauksesta annetun lain muutoksen (196/2023), jonka tarkoituksena on helpottaa yritysten mahdollisuutta päästä riittävän varhaisessa vaiheessa saneerausmenettelyyn sekä yksinkertaistaa ja nopeuttaa menettelyä.

Toiminimimuotoinen yritys on tietyn edellytyksin voinut vuodesta 2014 alkaen hakea myös yksityishenkilöiden velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) mukaista velkajärjestelyä. Elinkeinonharjoittajan velkajärjestelyssä järjestellään yritystoiminnan velkojen lisäksi myös henkilökohtaiset velat. Vuoden 2022 heinäkuun alusta voimaan tulleen lainmuutoksen (389/2022) myötä velkajärjestely on ollut rajoitetusti mahdollista avoimen yhtiön yhtiömiehelle ja kommandiittiyhtiön vastuunalaiselle yhtiömiehelle tämän elinkeinotoimintaan liittyvistä veloista.

---

1 Tilastokeskus yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2021.

Yrityksen talousongelmat voivat johtua myös siitä, että yritys ei saa ajoissa suorituksiaan toiselta yritykseltä. Yritysten välisiin maksuaikoihin liittyviä sääntelytarpeita on selvitetty oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.<sup>2</sup> Työryhmä ehdotti muutettavaksi lakia kaupallisten sopimusten maksuehdoista (30/2013). Maksuehtolain 5 §:n mukaan 30 päivän maksuajan saa elinkeinonharjoittajien välisessä suhteessa ylittää vain, jos siitä on nimenomaisesti sovittu. Käytännössä on työryhmän mukaan kuitenkin ilmennyt tilanteita, joissa osa suuremmista yritysvelallisista ei menettele säännöksen mukaisesti. Tämän vuoksi työryhmä ehdotti, että Etelä-Suomen aluehallintovirasto valvoisi maksuehtolain 5 §:n noudattamista, jos velallisyrittäjien liikevaihto tai sitä vastaava tuotto on vähintään 2 miljoonaa euroa ja jos velkojayritys on mikro- tai pienyritys, jonka liikevaihto tai sitä vastaava tuotto on alle 2 miljoonaa euroa.<sup>3</sup> Työryhmän ehdotusta ei ole toteutettu.

## 1.2 Pienyrityksen käsitteestä

Tässä selvityksessä tarkastelun kohteena olevaa pienyrityksen käsitettä on lähestytty toiminnallisesti erityisesti arvioimalla niitä erityispiirteitä, joita liittyy luotonantoon pienille yrityksille. Käsitettä ei ole yksiselitteisesti sidottu tiettyyn lainsäädäntöön jo nyt sisältyvään pienyrityksen määritelmään. Valtioneuvoston kanslian selvityshanketta koskevan kuvauksessa pienyrityksellä tarkoitettiin yksityisiä elinkeinonharjoittajia (ns. toiminimiyrietykset) sekä pieniä yhtiömuotoisia yrityksiä, joissa toiminta on korostuneen yrittäjävetoista. Keskeinen tarkastelun lähtökohta yritysten arvioinnin osalta onkin tässä yhteydessä yrittäjäsidosnaisuus.

Mikäli lainsäädännössä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi kohdistaa sääntelyä nimenomaan pieniin yrityksiin, sääntelyssä olisi lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisinta pyrkiä tukeutumaan lainsäädännössä jo olemassa oleviin pienyritystä ja mikroyritystä koskeviin rajauksiin ja käsitteisiin. Lainsäädäntöön ja tilastokäytäntöön sisältyy ainakin seuraavia tämän hankkeen kannalta keskeisiä määritelmiä:

Kirjanpitolain (1336/1997) 4 a §:n mukaan *pienyrietyksellä* tarkoitetaan kirjanpitovelvolista, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä: 1) taseen loppusumma 6 000 000 euroa; 2) liikevaihto 12 000 000 euroa; tai 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 50 henkilöä.

2 Oikeusministeriön työryhmän ehdotus maksuehtolain muuttamisesta. Oikeusministeriön julkaisu 2022:19.

3 Ks. tarkemmin oikeusministeriön julkaisu 2022:19.

Kirjanpitolain 4 b §:n mukaan *mikroyrityksellä* tarkoitetaan kirjanpitovelvollista, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä: 1) taseen loppusumma 350 000 euroa; 2) liikevaihto 700 000 euroa; 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 10 henkilöä.

Kirjanpitolaki ei tunnista erillistä pienen ja keskisuuren yrityksen eli ns. pk-yrityksen määritelmää. Sen sijaan kirjanpitolain 4 c §:ssä määritellään *suuryritys*, jolla tarkoitetaan yritystä, jonka palveluksessa on yli 250 henkilöä, tai liikevaihto on yli 40 miljoonaa tai taseen loppusumma yli 20 miljoonaa euroa.

Kirjanpitolain mukaisia raja-arvoja tarkastellaan tilinpäätöspäivänä. Jotta yritys katsotaan pien- tai mikroyritykseksi, arvojen on alituttava kahdella viimeksi päättyneellä tilikaudella. Jotta yritys katsotaan suuryritykseksi, raja-arvojen on vastaavasti ylityttävä kahdella viimeksi päättyneellä tilikaudella.

Tilastokeskus määrittelee *pienen yrityksen* yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja, jonka vuosiliikevaihto on enintään 10 miljoonaa euroa, tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa ja joka täyttää erikseen määritellyn perusteen riippumattomuudesta. *Mikroyritys* määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto on enintään 2 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 2 miljoonaa euroa ja joka on täyttää riippumattomuutta koskevan edellytyksen. *Riippumattomia yrityksiä* ovat ne yritykset, joiden pääomasta tai äänivaltaisista osakkeista 25 prosenttia tai enemmän ei ole yhden sellaisen yrityksen omistuksessa tai sellaisten yritysten yhteisomistuksessa, joihin ei voida soveltaa tilanteen mukaan joko Pk-yrityksen tai pienen yrityksen määritelmää. Tilastokeskuksen luokittelussa *Pk-yrityksellä* tarkoitetaan yritystä, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 250 henkeä. Lisäksi joko sen vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa. Tilastokeskuksen määritelmä vastaa Euroopan komission suosituksen mukaista määritelmää<sup>4</sup>.

Pienen yrityksen määrittely sisältyy myös tilintarkastuslain (1141/2015) 2 luvun 2 §:ään. Sen mukaan tilintarkastaja voidaan lähtökohtaisesti jättää valitsematta yhteisössä, jossa sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täyttynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä:

4 Euroopan Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä. Virallinen lehti L124,20/05/2003 s. 36–41.

1. taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa;
2. liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa; tai
3. palveluksessa on keskimäärin yli kolme henkilöä.

Pienen tai keskisuuren yrityksen (small or medium-sized enterprise, SME) määritelmä sisältyy myös EU:n vakavaraisuusasetuksen (EU) 575/2013 5 artiklaan. Määritelmän piiriin kuuluvat sellaiset yritykset ja yhteisöt, joiden vuotuinen liikevaihto viimeisimmän konsernitilinpäätöksen mukaan on korkeintaan 50 miljoonaa euroa.

Lainsäädännössä on joiltain osin pienimpiä yrityksiä koskevan sääntelyn osalta tukeuduttu yksityisen elinkeinonharjoittajan käsitteeseen (toiminimi). Yksityisen elinkeinonharjoittajan erityisluonne on otettu huomioon muun muassa yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa. Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain (739/2022) mukaan positiiviseen luottotietorekisteriin merkitään varsinaisten kuluttajaluottojen lisäksi myös sellaisten luonnollisten henkilöiden, kuten toiminimiyrittäjien, omaa elinkeinotoimintaansa varten ottamat luotot, joista peritään korkoja tai muita kuluja.

### 1.3 Hankkeen toteutus ja aineisto

Hankkeen tavoitteena on ollut ensinnäkin tuottaa pienyritysten luottomarkkinoiden ja velkaantumiskehityksen arvioimiseksi riittävä tietopohja pienyritysten luottomarkkinoista, niillä noudatettavista käytänteistä sekä kansainvälisestä lainsäädäntötilanteesta. Toiseksi tavoitteena on ollut näin saadun tiedon pohjalta arvioida mahdollista sääntelyn tarvetta, sen toteuttamisvaihtoehtoja ja vaikutuksia. Tarvittavilta osin on arvioitu myös mahdollisia muita keinoja, joilla havaittuihin epäkohtiin voidaan puuttua. Hanke on luonteeltaan lainsäädäntötarpeen arviointihanke, jossa arvioinnin pohjaksi tuotetaan tietoa pienyritysluottoja koskevista markkinoista ja markkinakäytänteistä.

Pienyritysluotonannon markkinaa ja sillä noudatettavia käytänteitä koskeva selvitys toteutettiin kyselytutkimuksena yhteistyössä Suomen Yrittäjät ry:n kanssa sen jäsenrekisteriin perustuneella otannalla. Näin saatua tietoa täydennettiin Suomen Pankin tilastoaineistolla sekä neljälle pankille ja pankkiryhmälle<sup>5</sup> ja Yrittäjien talousavulle suunnatulla puolistrukturoidulla teemahaastattelulla. Muiden luotonantajien kuin luottolaitosten osalta tietoja kerättiin julkisilta internet -sivuilta saaduilla tiedoilla. Viivästyskoron tasoa selvitettiin

---

5 Haastattelussa mukana olleiden pankkien markkinaosuus yritysluotonannosta oli 30.6.2022 yhteensä 93 prosenttia.

internet -sivujen lisäksi talletuspankeille ja yritysluottoja tarjoaville muille luotonantajille suunnatulla kyselyllä. Hankkeen aikana on kuultu myös Finanssivalvontaa, Kilpailu- ja kuluttajavirastoa ja Suomen Pankkia hankkeessa esille nousseista kysymyksistä.

Velkaongelmien selvityksessä hyödynnettiin velkomusasioita ja maksuhäiriöitä koskevia tilastoja. Näin saatua tietoa täydennettiin Suomen Asiakastieto Oy:ltä saadulla tilastoaineistolla sekä Suomen yrittäjien jäsenille suunnatulla kyselytutkimuksella ja Yrittäjien talousavulle suunnatulla haastattelulla.

Hankkeessa kerättiin myös oikeusvertailevaa tietoa tutkimuksessa mukana olevien maiden (Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia, Saksa, Ranska ja Hollanti) pienyritysten suojaan ja luotonantoon liittyvästä lainsäädännöstä. Vertailevaa tietoa saatiin myös Portugalista ja Belgiasta. Oikeusvertailevalla lähestymistavalla pyrittiin tuottamaan tietoa siitä, onko pienyrityksien ylivelkaantumisen hallintapyrkimykset tai pienyritysluottojen muut kysymykset johtaneet lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin valituissa maissa.

Lainsäädännön kehittämistarpeiden arvioinnissa tukeuduttiin lainsäädäntötutkimuksessa hyödynnettävän sääntelyteorian esille nostamiin hyvän sääntelyn kriteereihin. Tällaisia kriteerejä ovat mm. sääntelyn tehokkuus, vaikuttavuus ja suhteellisuus. Arvio sääntelyn tarpeellisuudesta tehtiin selvityksessä markkinoista, markkinakäytännöistä ja kansainvälisestä vertailusta saadun tiedon sekä olemassa olevan muun sääntelyn ja tutkimuksen pohjalta. Sääntelyn tarpeellisuuden ja toteuttamisratkaisujen arvioinnissa otettiin huomioon erityisesti ehdotusten vaikutukset pienyritysten velkaantumiseen ja oikeussuojaan, yritysten väliseen kilpailuun sekä rahoitusmarkkinoiden toimivuuteen, kuten rahoituksen saatavuuteen ja ehtoihin. Samoin otettiin huomioon toimien yhteen nivoutuminen olemassa olevan rahoitus- ja yritystoimintaa sekä kuluttajansuojaa koskevan kansallisen ja EU:n lainsäädännön kanssa.



## 2 Pienyritysluottojen markkinoista

### 2.1 Luottomarkkinoiden kehityksestä

Luottomarkkinat ovat olleet jo pitkään muutostilassa. Erityisesti tietotekninen murros on muuttanut luottojen tarjontaa ja luottoprosesseja. Luottojen tarjonta on laajasti muuttunut digitaaliseksi.<sup>6</sup> Tapahtunut kehitys on mahdollistanut muun muassa lähes reaaliaikaisen luottihakemusten käsittelyprosessin. Digitalisoinnin myötä luottojen käsittelyprosessit ovatkin kuluttajaluotoissa ja muissa pienehköissä luotoissa pitkälti automatisoituneet.<sup>7</sup>

Myös luotonannon muodot ja kanavat ovat kehittyneet digitalisoinnin edistymisen myötä nopeasti. Perinteisten luotonantajien – erityisesti pankkien ja muiden luottolaitosten – lisäksi markkinoille on tullut uusia ilman toimilupaa toimivia rahoituksen tarjoajia.<sup>8</sup> Erityisesti luottojen online-tarjonta on lisääntynyt voimakkaasti ja syrjäyttänyt perinteisiä luotontarjonnan muotoja. Markkinoille on tullut myös kokonaan uusia luottotyypppejä.

Kuluttajien lisäksi myös pienemmille yrityksille tarjotaan myös ns. pikaluottoja, joille on tunnusomaista huomattavan nopea luottopäätös, luottoprosessin digitaalisuus, ehtojen standardointi ja perinteistä luotonantoa korkeampi luoton korko. Usein nämä luotot ovat luottomäärältään melko pieniä ja varsin lyhytaikaisia. Yrityksille tarjottavat pikaluotot eivät muodosta kuitenkaan täysin yhtenäistä ryhmää. Laina-aika voi olla myös useita vuosia ja lainan määrä varsin merkittävä. Näiden ns. pikaluottojen tarjoajien osuus kotimaisessa yritysluotonannossa on kuitenkin suhteutettuna yritysluottokantaan edelleen vähäinen.<sup>9</sup>

Talletuspankkien merkitys luotonantajina on hallitseva. Pankkien lisäksi merkittävimpiä yritysrahoituksen lähteitä ovat erityisesti factoring- ja leasingrahoitusta tarjoavat rahoitusyhtiöt ja Finnvera Oy. Yrityksille on tarjolla rahoitusta myös ns. vertaislainarahoittajien

6 Ks. digitalisaation vaikutuksesta rahoitusmarkkinoihin esim. Harasim (2021) s. 82–84.

7 Manninen, Suni, Alakiuttu, Koskinen, Räsänen ja Wirman (2021).

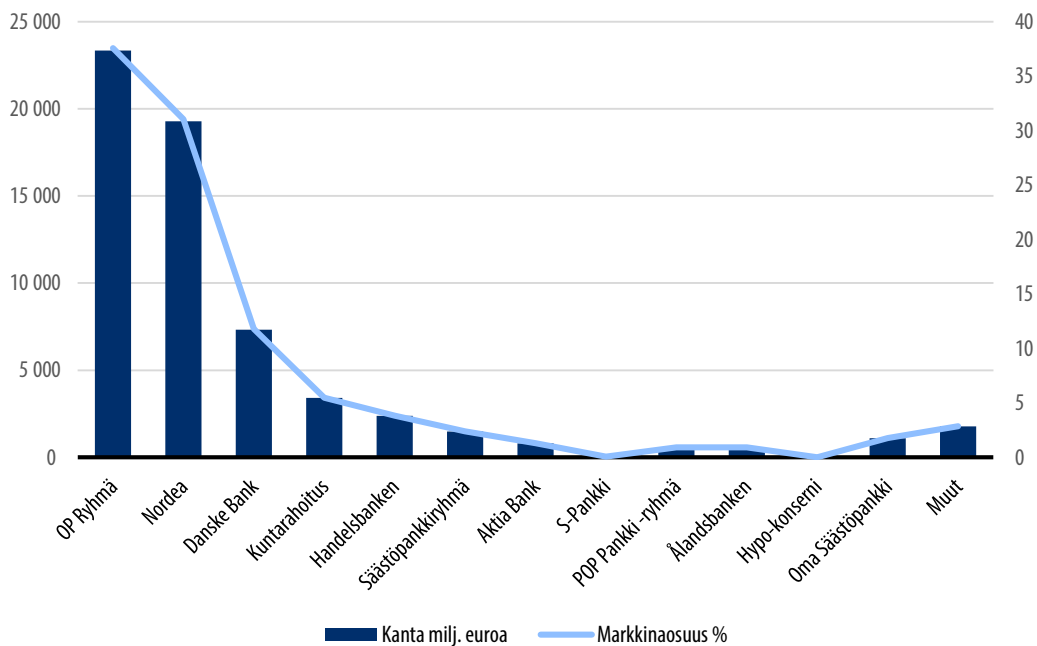
8 Ks. Esim. Alakiuttu (2021). Ks. luottolaitossektorin ulkopuolisen rahoitussektorin kansainvälisestä kehityksestä Financial Stability Board, Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation 2022.

9 Manninen, Suni, Alakiuttu, Koskinen, Räsänen ja Wirman (2021). Ks. myös ESRB, EU Non-bank Financial Intermediation Risk Monitor 2022 s. 52. Luottolaitossektorin ulkopuolinen luotonanto kasvoi vuonna 2021 EU-alueella noin 8 prosenttia. Kolmena edeltävänä vuonna kasvu oli ollut vuosittain keskimäärin 5,7 prosenttia.

kautta. Vertaislainalla tarkoitetaan elinkeinonharjoittajan välittämää luottoa, jossa luotto saadaan muulta kuin ammattimaiselta luotonantajalta. Niiden osuus yritysten rahoituksen hankinnassa on kuitenkin jäänyt hyvin pieneksi.

Kuvio 1 esittää yrityslainojen osuudet Suomessa eri toimijoiden välillä euroina ja markkinaosuuksina. Kuviosta havaitaan, että uusista rahoituskanavista huolimatta pankkien rooli yritysten rahoittajina on säilynyt hallitsevana.<sup>10</sup> Muiden luotonantajien markkinaosuus vuonna 2021 oli 3 prosenttiyksikköä.

**Kuvio 1.** Yrityslainojen markkina Suomessa 2021. Lähde: Suomen Pankki.



Pankkirahoitusta on täydentänyt merkittävästi Finnvera Oyj joko lainojen takaajana tai suorana luotonantajana. Valtion erityisrahoitusyhtiöistä annetun lain (443/98) 1 §:n mukaan valtion osakeyhtiömuotoisen erityisrahoitusyhtiön tarkoituksena on rahoituspalveluja tarjoamalla edistää ja kehittää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa sekä yritysten kansainvälistymistä ja vientitoimintaa. Säännöksen mukaan yhtiön toiminta tulee suunnata korjaamaan rahoituspalvelujen tarjonnassa esiintyviä puutteita. Finnvera Oyj myönsi vuonna 2022 kotimaan rahoituksen lainoja ja takauksia yhteensä miljardi

<sup>10</sup> Pankkien yritysluottokannasta pienten ja keskisuurten yritysten osuus on noin 40 prosenttia. Savolainen ja Tuomikoski (2019).

euroa. Kotimaan rahoituksen laina- ja takausvastuut olivat vuoden 2022 lopussa yhteensä 2,7 miljardia euroa. Finnvera Oyj:n asiakkaiden lukumäärästä 86 prosenttia oli mikroyrityksiä ja 13 prosenttia muita pk-yrityksiä.

Rahoituksen tarjonnan muutokset ovat olleet omiaan lisäämään rahoituksen saatavuutta, mutta samanaikaisesti niiden on nähty lisänneen ylivelkaantumista. Tätä ylivelkaantumiskehitystä on kuluttajien osalta pyritty viime vuosina ehkäisemään monin tavoin, kuten luotonantajien vastuullisuutta korostavalla sääntelyllä sekä kuluttajaluotoista perittävien korkojen suuruutta rajoittavalla korkokattosäntelyllä. Osana tätä kehitystä on säädetty myös laki positiivisesta luottotietorekisteristä (739/2022).

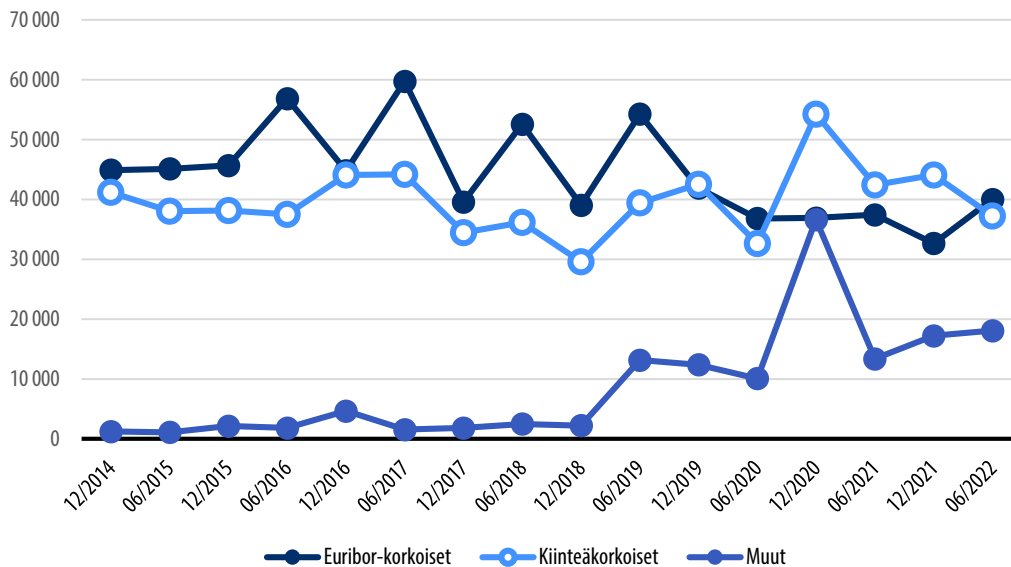
## 2.2 Markkinaselvitys

### 2.2.1 Aluksi

Syyskuun 2022 lopussa suomalaisille mikro- ja pienyrityksille (pois lukien asuntoyhteisöt) myönnettyjen lainojen kanta oli Suomen Pankin arvion mukaan noin 27,1 miljardia euroa. Lainakannasta arviolta noin 88 prosenttia oli luottolaitosten ja vastaavasti noin 12 prosenttia muiden rahoituslaitosten myöntämiä, joskin tässä yhteydessä on syytä huomata, että muiden rahoituslaitosten myöntämistä lainoista suurin osa (58 prosenttia) oli pankkien rahoitusyhtiöiden myöntämiä.

Luottolaitosten myöntämien yrityslainojen osalta Euribor-korkoisia lainoja on perinteisesti nostettu kiinteäkorkoisempia enemmän, joskin tämä trendi muuttuikin hetkellisesti ensimmäisenä koronavuonna vain palautuakseen takaisin kesäkuussa 2022. Alla olevassa kuvassa 2 on tarkasteltu luottolaitosten suomalaisille yrityksille myöntämien, korkeintaan 50 000 euron yrityslainojen uusia nostoja puolivuositain joulukuun 2014 ja kesäkuun 2022 välisenä aikana. Kuviossa havainnollistetaan muutosta erikseen Euribor-korkoisille, kiinteäkorkoisille ja muihin korkoratkaisuihin perustuville yrityslainoille:

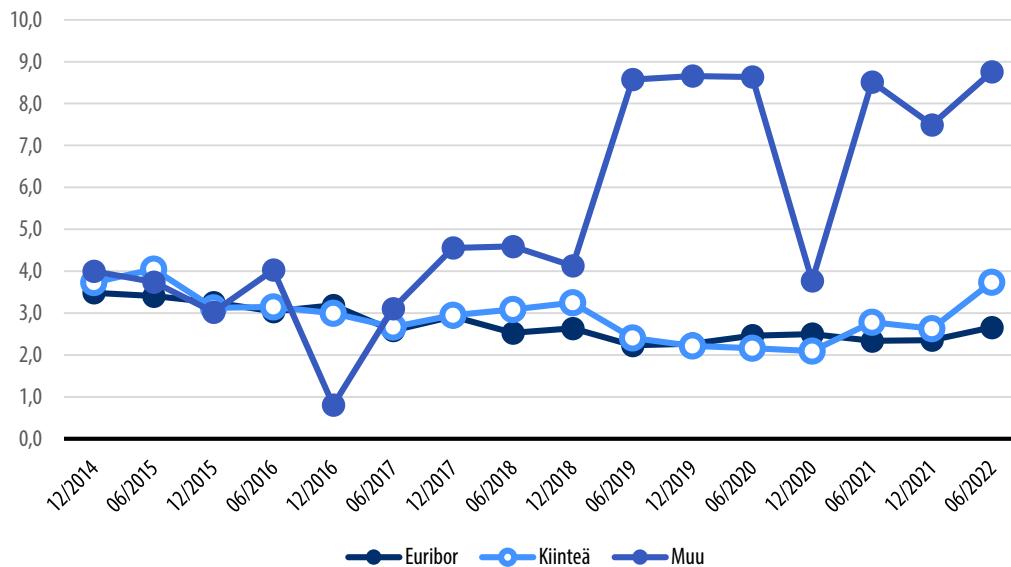
**Kuvio 2.** Luottolaitosten myöntämät lainat suomalaisille yrityksille, uudet nostot, pois lukien tili- ja kortti-luotot ja vakuudeton factoringrahoitus (yrityslainan koko enintään 50 000 euroa). Tuhatta euroa. Lähde: Suomen Pankki.



Kuvasta voidaan todeta ainakin se, ettei uusien yrityslainojen nostojen *tasossa* ole tapahtunut merkittävää muutosta tarkasteltavalla aikavälillä lukuun ottamatta muille kuin Euribor- tai kiinteälle korolle perustuvia lainoja, joiden absoluuttinen merkitys taas on joka tapauksessa vähäinen koko yritysluottomarkkinan näkökulmasta. Muut korot -korkokategoriassa raportoidaan lainat, joiden viitekorkona käytetään esimerkiksi Libor-korkoa ja omia korkoja (Prime). Lisäksi kategoria sisältää factoring-lainoja niiden erityisten ominaisuuksien vuoksi.

Jos tarkastellaan alla olevaa kuvaa 3 luottolaitoslainojen keskiporkojen puolivuositaisesta muutoksesta vastaavalla ajanjaksolla, on ilmeisin tulkinta molempien kuvien antamasta informaatiosta se, että lainatyyppien nostomäärät korreloivat niiden hinnan kanssa. Samaan aikaan on syytä todeta, ettei yksinkertaisesta aikasarjasta sinänsä voida varmuudella havaita, edeltäkö hinta kysyntää vai toisinpäin, saati sitä, ovatko vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen muutokset kysynnän vai tarjonnan ajamia. Tätä problematiikka on laajalti käsitelty tutkimuskirjallisuudessa, ja siitä käytetään termiä endogeenisyysongelma, millä viitataan kysyntä- ja tarjontamuutosten vaikutusten eristämisen ongelmaan. Alla olevaan kuvaan 2 on esitetty erikseen kiinteäkorkoisten, Euribor-korkoisten ja muihin kuin edellä perustuviin korkoihin perustuvien luottolaitoslainojen keskiporkojen puolivuositainen muutos joulukuun 2014 ja kesäkuun 2022 välisenä aikana:

**Kuvio 3.** Luottolaitosten myöntämien lainojen keskipöröt per korkotyyppi, uudet nostot, pois lukien tili- ja korttiluotot ja vakuudeton factoringrahoitus (yrityslainan koko enintään 50 000 euroa). Lähde: Suomen Pankki.

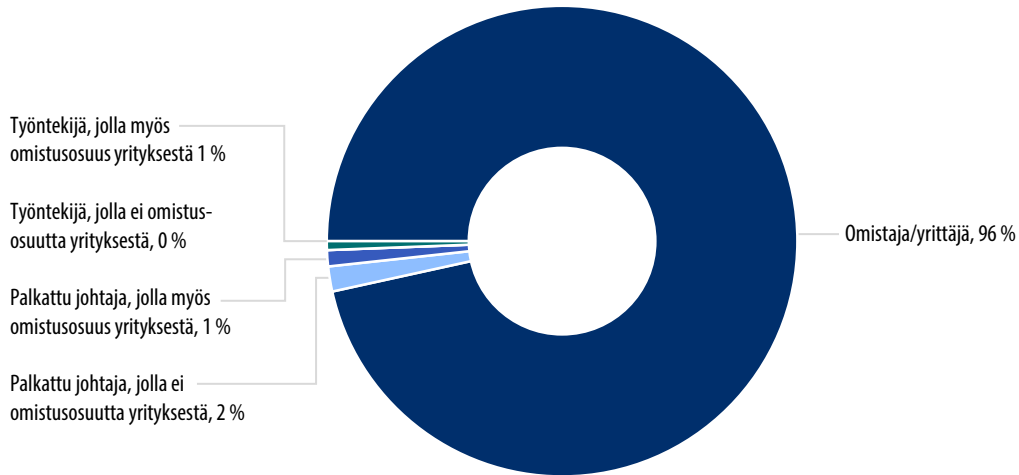


Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan suomalaisten mikro- ja pienyritysten vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen viimeaikaisia trendejä. Lisäksi arvioidaan suomalaisten pk-yritysten tämänhetkistä velanhoitokykyä sekä mahdolliseen ylivelkaantumiseen nivELYTYVÄ riskEjä. TäLTÄ osin on tarpeen huomioida, että kiinnostuksen kohteena oleviin yrityksiin viitataan tekstissä vaihtelevasti joko pieninä ja keskisuurina yrityksinä tai vaihtoehtoisesti kirjanpitolain mukaisina mikro- ja pienyrityksinä.<sup>11</sup>

Tässä luvussa hyödynnetään kaksiosaista aineistoa. Suomen Pankin aikasarja-aineisto sisältää tietoja luottolaitosten ja muiden rahoituslaitosten suomalaisille yrityksille ja elinkeinonharjoittajille myöntämän vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen määrästä ja hinnasta. Lisäksi tätä hanketta varten toteutettiin syksyllä 2022 Suomen Yrittäjien jäsenyrityksille kysely, jonka tuloksia tarkastellaan tässä osiossa relevanttein osin. Kyselyyn vastasi yhteensä 179 vastaajaa, joista 171 (96 prosenttia) ilmaisi roolikseen edustamassaan yrityksessä ”omistaja/yrittäjä”:

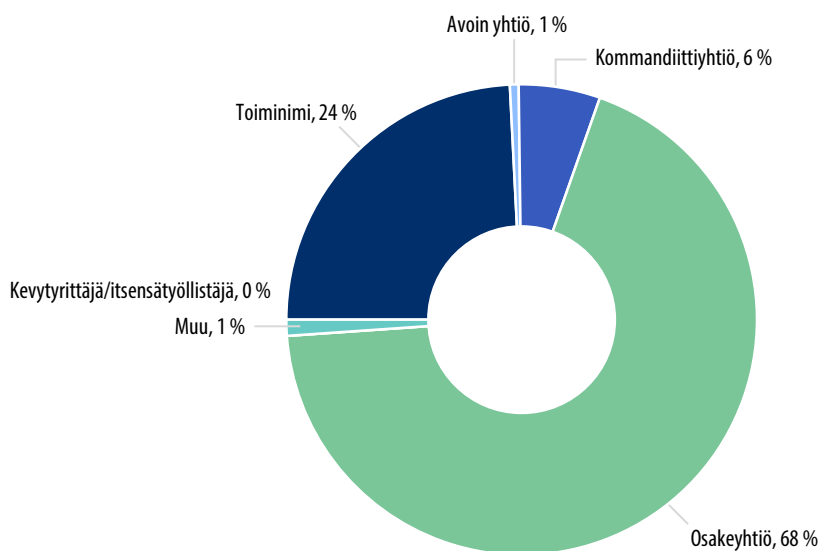
11 Ks. tarkemmin edellä luku 2.1 ”Pienyrityksen käsitteestä”.

**Kuvio 4.** Vastaajien asema yrityksessä. Lähde: kyselyaineisto.



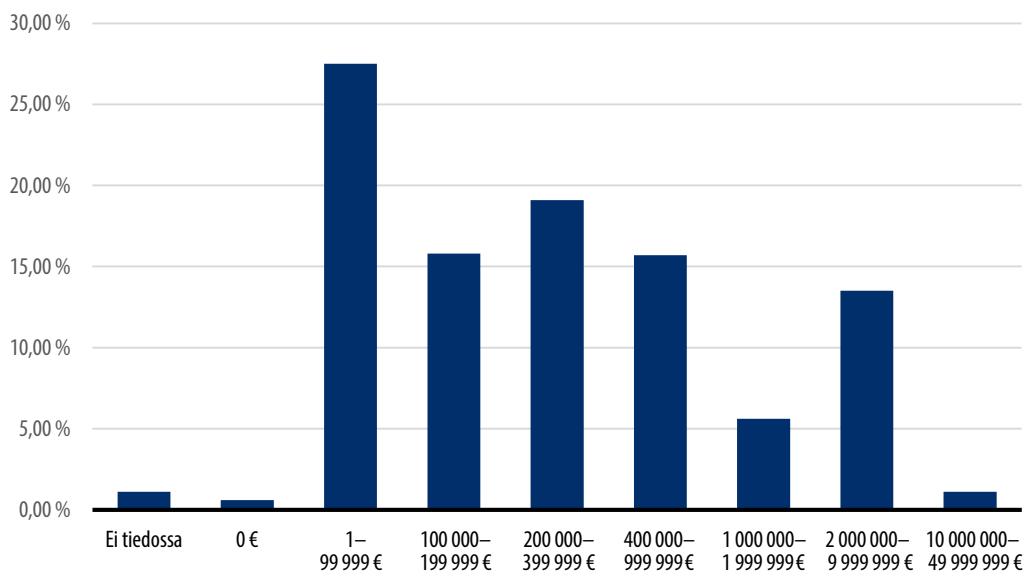
Samoin vastanneilta tiedusteltiin heidän edustamaansa yritystä koskevia taustatietoja. Juridisista yhtiömuodoista yleisin oli osakeyhtiö (122 havaintoa) ja toiseksi yleisin toiminimi (43 vastaajaa). Henkilöyhtiömuotojen eli avoimien yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden merkitys kyselyssä oli vähäisempi. Lainanhoitokykyyn niveltuvien ongelmien näkökulmasta yhtiömuoto on merkityksellinen erityisesti siksi, että osakeyhtiöissä osakkaat vastaavat yhtiön sitoumuksista omistusoosuutensa mukaan, kun taas henkilöyhtiöiden ja toiminimien osalta avainhenkilöt ovat henkilökohtaisesti vastuussa kaikista yhtiön velvoitteista. Vastaajista yksikään ei valinnut vaihtoehtoa ”Kevytyrittäjä/itsensäyöllistäjä”, minkä vuoksi alla olevassa kuviossa yhden osuuden paino on 0 prosenttia:

**Kuvio 5.** Kyselyyn vastanneiden yritysten oikeudellinen muoto. Lähde: kyselyaineisto.

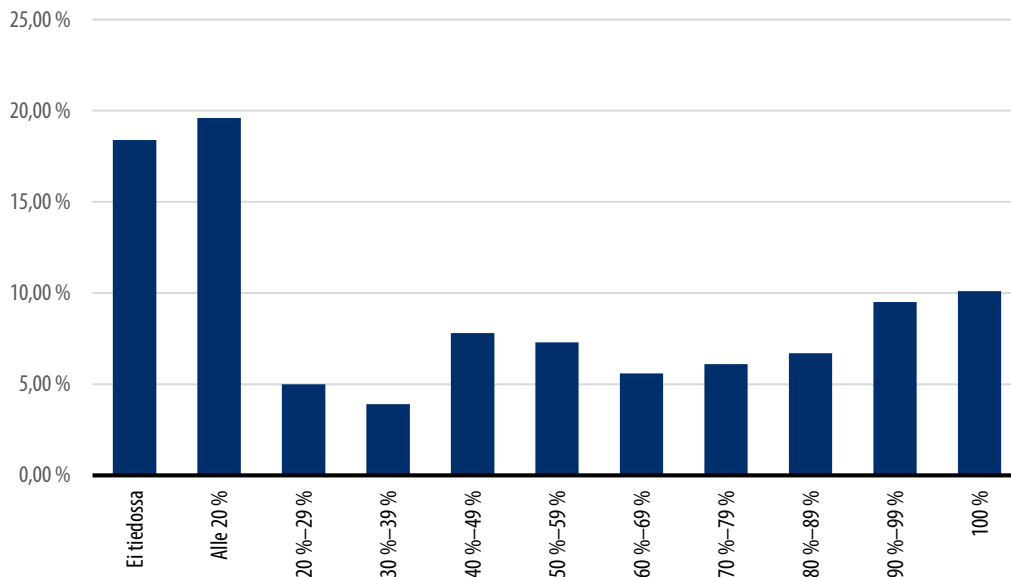


Kolmanneksi vastaajia pyydettiin valitsemaan heidän edustamansa yrityksen liikevaihtoluokka etukäteen annettujen vaihtoehtojen joukosta. Liikevaihtotietoa käytetään tässä selvityksessä liiketoiminnan laajuutta indikoivana mittarina. Kyselyssä yleisimmäksi liikevaihtoluokaksi valikoitui 1–99 999 euroa (43 havaintoa). Vain kaksi vastaajaa ilmoitti liikevaihdokseen yli 10 miljoonaa euroa:

**Kuvio 6.** Kyselyyn vastanneiden yritysten liikevaihtoluokka. Lähde: kyselyaineisto.



Viimeiseksi vastaajilta tiedusteltiin heidän edustamansa yrityksen omavaraisuusastetta, joka määriteltiin kyselyssä oman pääoman osuudeksi taseen loppusummasta. Omavaraisuusaste kuuluu vakavaraisuutta mittaaviin tunnuslukuihin, ja se indikoi yrityksen tappionsietokykyä ja mahdollisuuksia selvittää sitoumuksistaan. Yritystutkimuksen (2017) viitteellisten ohjearvojen mukaan yli 40 prosentin omavaraisuusastetta voidaan pitää hyvänä, kun taas välille 20–40 prosenttia sijoittuvaa omavaraisuusastetta tyydyttävänä. Taustatietojen osalta onkin juuri kiinnostavaa, että suurin vastaajaryhmä (35 havaintoa) edustaa omavaraisuusasteluokkaa ”alle 20 prosenttia”, jota Yritystutkimuksen (2017) viitteellisten ohjearvojen mukaan on pidettävä heikkona. Toisaalta vastausten jakauma on verrattain tasainen, ja yhteensä 68 vastaajaa ilmoittaakin edustamansa yrityksen omavaraisuusasteen olevan vähintään 60 prosenttia:

**Kuvio 7.** Kyselyyn vastanneiden yritysten omavaraisuusaste. Lähde: kyselyaineisto.

## 2.2.2 Vieraan pääoman ehtoisen yritysrahoituksen viimeaikaiset trendit

### 2.2.2.1 Kysyntä ja tarpeet

Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että pankkirahoitus on keskeisin rahoitusmuoto pk-yrityksille.<sup>12</sup> Pk-yritykset eivät ole kuitenkaan homogeeninen joukko: verrattuna pieniin ja keskisuuriin yrityksiin mikroyritykset käyttävät ulkoisessa rahoituksessa useammin lyhytaikaista velkaa ja luottolimiittejä.<sup>13</sup> Sen sijaan mikroyritykset käyttävät vähemmän todennäköisesti valtion tukia, ostovelkoja tai yrityksen varoihin perustuvia rahoitusinstrumentteja.<sup>14</sup>

Tätä hanketta varten toteutetussa kyselyssä vastaajia pyydettiin valitsemaan ne ulkopuolisen velkarahoituksen muodot, joita vastaajan edustaman yrityksen liiketoimintaa varten oli haettu kuluvan tai edeltävien kolmen tilikauden aikana. Vastaajille mahdollistettiin useamman kuin yhden vaihtoehdon valitseminen, joskin tällaisia tapauksia ei tuloksista voida suoraan identifioida. Yleisimmäksi haetuksi rahoitusmuodoksi muodostui korollinen ja vakuudellinen yritysrahalaina yli vuoden mittaisella takaisinmaksuajalla:

12 Rao ym. (2021).

13 Masiak ym. (2020).

14 Masiak ym. (2020).



**Taulukko 1.** Haettu korollinen rahoitus rahoitusmuodon ja ehtojen mukaan. Lähde: kyselyaineisto.

	Yritysraha- laina	Yritysluotto- limiitti	Avainhenkilön henkilökohtaisesti ottama pikaluotto (ns. "pikavippi")	Ostojen osamaksu- järjestelyt	Laskusaatavien rahoitus (factoring)	Laskusaatavien myynti	Leasing- sopimukset	Muu	Yhteensä
Koroton	5	2	0	8	0	0	9	3	27
Korollinen	67	36	7	24	2	2	23	1	162
Muita kuluja (nosto-, hoito-, käsittely- tms. maksut)	19	9	2	6	1	1	2	1	41
Takaisinmaksuaika yli vuosi	56	9	4	15	0	0	12	4	100
Takaisinmaksuaika alle vuosi	2	4	0	5	0	0	0	1	12
Vakuudellinen	50	17	1	12	1	1	7	0	89
Vakuudeton	9	5	4	9	0	0	6	3	36
Muita ehtoja, mitä?	5	0	0	0	0	0	0	1	6
Yhteensä	213	82	18	79	4	4	59	14	473

Yritysrahalainaa haettiin eniten perinteisiltä talletuspankeilta (63 havaintoa). Seuraavaksi eniten yritysrahalainaa haettiin julkisyhteisöiltä (Finnvera, Business Finland, ELY-keskus tms., 22 havaintoa) ja kolmanneksi eniten rahoitusyhtiöiltä tai muilta rahoituslaitoksilta (12 havaintoa). Yritysluottolimiittien osalta perinteiset talletuspankit olivat vieläkin voimakkaammin yliedustettuina (32 havaintoa, kun seuraavaksi yleisin kategoria ”Rahoitusyhtiö tai muu rahoituslaitos” sisälsi 3 havaintoa). Vastaavasti ostojen osamaksujärjestelyitä ja leasing sopimuksia koskevien rahoitusratkaisujen osalta kategoria ”Rahoitusyhtiö tai muu rahoituslaitos” oli selvästi yleisin (15 havaintoa yhteensä 24 havainnosta ja 19 havaintoa yhteensä 24 havainnosta).

Seuraavaksi vastaajia pyydettiin valitsemaan ne syyt, joiden vuoksi heidän edustamansa yritys on hakenut vieraan pääoman ehtoista rahoitusta kuluneen tai edeltävien kolmen tilikauden aikana. Toissijaisesti vastaajia pyydettiin valitsemaan ne syyt, joiden vuoksi heidän edustamansa yritys on mahdollisesti suunnitellut hakevansa vieraan pääoman ehtoista rahoitusta joko kuluvan tai seuraavien kolmen tilikauden aikana:

**Taulukko 2.** Korollisen rahoituksen toteutuneet ja suunnitellut käyttökohteet. Relevanteiksi muiksi syiksi mainittiin kaksi kertaa koronapandemian aiheuttama kassakriisi, yhdessä tapauksessa työntekijän palkkaaminen ja yhdessä tapauksessa yritysosto. Lähde: kyselyaineisto.

Rahoitustarve	Olemme hakeneet kuluvan tai edeltävien kolmen (3) tilikauden aikana	Suunnittelemme hakevamme kuluvan tai seuraavien kolmen (3) tilikauden aikana
Yritystoiminnan käynnistäminen	14	4
Investoinnit	39	28
Käyttöpääoman rahoitus (esimerkiksi myyntisaatavien ja/tai varaston kasvu)	29	17
Vanhojen lainojen takaisinmaksu tai yhdistäminen uudeksi lainaksi	7	10
Tutkimus- ja kehittämistoiminta	7	10
Muu syy, mikä?	7	5

Velkaantumiseen ja siihen niveltävien ongelmien näkökulmasta myönteinen havainto on se, että rahoitusta on haettu eniten investointeihin (sekä, joskin vähemmässä määrin, tutkimus- ja kehittämistoimintaan). Samoin Suomen Yrittäjien, Finnveran ja Työ- ja elinkeinoministeriön pk-yritysbarometrissa<sup>15</sup> havaittiin, että rahoituksen käyttökohteena ovat pääsääntöisesti investoinnit sekä kasvu- ja kehityshankkeet, mikä viittaa siihen, että pk-yritysten rahoitustarve suuntautuu pikemminkin liiketoiminnan kasvattamiseen kuin akuuttien taloudellisten haasteiden voittamiseen. Toisaalta taulukosta 2 havaitaan käyttöpääoman rahoittamiseksi haetun ulkopuolisen rahoituksen suhteellinen yleisyys, mikä osaltaan indikoi lyhyen aikavälin likviditeetin hallintaan liittyviä herkkyyksiä. Tältä osin talven 2022–2023 aikana nousseet energia- ja rahoituskustannukset voivat osoittautua viiveellä merkittäväksi ongelmaksi.

Viimeiseksi vastaajia pyydettiin arvioimaan taulukossa 1 raportoitujen hakemusten päätöksiä. Haetuimman rahoitusmuodon eli yritysrahalainan osalta noin 72 prosenttia hakemuksista myönnettiin kokonaisuudessaan, noin 6 prosenttia lähes täysimääräisenä ja noin 7 prosenttia osittain. Sen sijaan noin 6 prosenttia hakemuksista hylättiin. Kolmessa tapauksessa rahoitusta ei lopulta käytettykään, vaikka se myönnettiin. Vastaavasti muista suosituista rahoitusmuodoista eli yritysluottolimiittejä, ostojen osamaksujärjestelyjä ja leasingsopimuksia koskevista hakemuksista myönnettiin kokonaisuudessaan noin 65, 66 ja 73 prosenttia. Vastaavasti edellä mainituista hakemuksista hylättiin kokonaisuudessaan noin 6, 7 ja 7 prosenttia. Tulokset vastaavat kutakuinkin aikaisemmissa selvityksissä tehtyjä havaintoja, joiden mukaan euroalueen maiden joukossa suomalaiset pk-yritykset ovat kärkeä kelpoisuudessa hankkia rahoitusta markkinaehtoisesti.<sup>16</sup> Lisäksi muihin euroalueen pk-yrityksiin verrattuna suomalaisten pk-yritysten raportoimat kielteiset lainapäätökset ovat jääneet alhaiselle tasolle.<sup>17</sup>

### 2.2.2.2 Vieraan pääoman ehtoisen yritysrahoituksen saatavuus

Ulkoisen rahoituksen saatavuus on pääsääntöisesti haastavampaa pk-yrityksille kuin suurille yrityksille.<sup>18</sup> Rahoituspäätöksiin vaikuttavat monet tekijät, kuten esimerkiksi epäsymmetrinen informaatio, agenttikustannukset ja riittämättömät vakuudet.<sup>19</sup> Vakuudet heijastuvat paitsi rahoituksen saatavuuteen myös sen hintaan. Pieniltä yrityksiltä puuttuu muita yrityksiä yleisemmin pankkirahoitukseen vaadittavia vakuuksia ja omaa pääomaa, mikä heijastuu siihen, että esimerkiksi pankkilainojen korko on tyypillisesti sitä korkeampi,

15 Ks. Pk-yritysbarometri, syksy 2022.

16 Bongini ym. (2021).

17 Kallandranis ym. (2023).

18 Martinez ym. (2022).

19 Martinez ym. (2022).

mitä pienempi yritys on. Pankkien luotosta perimä korko vaihtelee asiakkaittain muun muassa asiakkaan taloudellisen tilanteen ja yrityksen ja sen toimintaympäristön näkymien mukaan.

Kiinnostava havainto on kuitenkin se, ettei Suomessa ole raportoitu merkittäviä pk-yrityksen ikään tai kokoon liittyviä eroja pankkirahoituksen saatavuudessa.<sup>20</sup> Samoin suomalaiset pk-yritykset eivät ole kokeneet lainanhakemisen esteitä suuriksi eurooppalaisessa vertailussa.<sup>21</sup>

Ajantasaista kuvaa euroalueen pk-yritysten rahoituksen saatavuudesta tarjoaa Euroopan keskuspankin euroalueen pk-yrityksille säännöllisesti toteuttama SAFE-kysely.<sup>22</sup> EKP:n (2022) mukaan euroalueen pk-yritysten odotukset ulkoisen rahoituksen saatavuudesta ovat heikentyneet yleisen taloustilanteen huonontumisen johdosta, joskin on syytä huomata, että esimerkiksi pk-yritysten kannalta keskeisten pankkilainojen saatavuudessa raportoitujen ongelmien taso oli historiallisesti alhaisella tasolla verrattuna 2010-luvun alun tasoon.

Suomalaisten pk-yritysten osalta rahoituksen saatavuus ei ole SAFE-kyselyiden perusteella ollut suuri ongelma,<sup>23</sup> joskin tuoreimman kyselyn perusteella suomalaisten pk-yritysten näkemykset rahoitustarpeista ja lainojen saatavuudesta muuttuivat vuoden 2021 jälkipuoliskon ja vuoden 2022 alkupuoliskon välillä huomattavasti. Vuonna 2022 pk-yrityksistä 9 % (vuonna 2021 1 %) raportoi tarpeesta pankkilainoille ja vastaavasti 14 % (vuonna 2021 4 %) tarpeesta luottolimiitille. Samaan aikaan 12 % (8 %) pk-yrityksistä raportoi pankkilainojen saatavuuden heikentyneen, kun taas luottolimiittien saatavuuden heikentymisestä kertoi 1 % (4 %) kyselyyn vastanneista suomalaisista pk-yrityksistä. Rahoitusvajeeesta, eli erotuksesta ulkoisen rahoituksen tarpeen ja saatavuuden välillä, raportoi 8 % (3 %) ja rahoituksen esteistä 4 % (4 %) vastanneista yrityksistä.

Pk-yritysbarometri<sup>24</sup> antaa samanlaisen kuvan rahoitustilanteesta. Alle puolella pk-yrityksistä on lainaa ja ylipäättään lainarahoitusta käyttävien yritysten määrä vähenee, mitä pienempiä yritykset ovat. Rahoituksen saatavuus ei sinällään vaikuta olevan este, mutta entistä useampi yritys jättää hakematta lainaa, vaikka sille olisi tarvetta. Raportin mukaan syynä ovat kireät vaatimukset vakuuksille ja omalle pääomalle.

20 Andrieu ym. (2018)

21 Mol-Gómez-Vázquez ym. (2020).

22 SAFE on lyhenne kyselyn nimestä "Survey on the access to finance of enterprises".

23 Savolainen ja Tuomikoski (2019).

24 Pk-yritysbarometri, syksy 2022.

Ylivelkaantumisen ja varjopankkisektorin kasvun näkökulmasta tämä voi synnyttää negatiivisen kannustinongelman, jos muiden lainanantajien kuin perinteisten pankkien tarjoaman rahoituksen suhteellisesti parempi saatavuus koetaan hyväksyttävänä kompensationsena sen korkeammasta hinnasta. Muun muassa -yritysbarometrissä on nostettu esiin sen huolenaiheen, että pikaluottojen suosio yritysrahoituksen välineenä on kasvussa. Huolen perusteena on se, että pikaluottojen korkotaso on korkeampi kuin pankkilainoissa ja niiden ehdot vaihtelevat voimakkaammin.

Toisaalta edellä kuvailtu kehityskulku on toistaiseksi pysynyt enemmän tai vähemmän spekulatiivisena, sillä pikaluottojen taso on edelleen verrattain alhaisella tasolla: vain 3 % pk-yritysbarometriin vastanneista yrityksistä raportoi käyttäneensä pikaluottoja yrityksen toiminnan rahoittamisessa. Tämänkaltainen vähäinen merkitys on todennettavissa myös tätä hanketta varten toteutetussa kyselyssä (taulukko 1).

Kyselyssä käsiteltiin edellä kuvailtua tematiikkaa pyytämällä vastaajia arvioimaan sekä perinteisen pankkiyritysrahoituksen että rahoitusyhtiöiden tai muiden rahalaitosten tarjoaman yritysrahoituksen saatavuutta ja houkuttelevuutta. Rahoitusyhtiöllä tai muulla rahalaitoksella tarkoitettiin kyselyssä kaikkia muita luotonmyöntäjiä paitsi perinteisiä talletuspankkeja ja julkisyhteisöjä, kuten Finnvera, Business Finland tai ELY.

Ensiksi vastaajia pyydettiin arvioimaan perinteisen pankkiyritysrahoituksen saatavuutta asteikolla, jossa pienin arvo "1" indikoi vaikeaa saatavuutta ja vastaavasti suurin arvo "7" helppoa saatavuutta. 150 vastaajan keskiarvo oli 4,3 ja mediaani 4. Toiseksi vastaajia pyydettiin arvioimaan perinteisen pankkiyritysrahoituksen houkuttelevuutta hinnan ja ehtojen näkökulmasta. Alla olevasta taulukosta 3 havaitaan, että perinteisen pankkiyritysrahoituksen vähiten houkutteleva piirre ovat nimenomaan vakuus- ja takausvaatimukset, mikä piirre on noussut esiin muissakin yhteyksissä:

**Taulukko 3.** Pankkiyrityusrahoituksen houkuttelevuus hinnan ja ehtojen näkökulmasta. Lähde: kyselyaineisto.

	Ei ollenkaan houkutteleva	2	3	4	5	6	Erittäin houkutteleva	Keski-arvo	Mediaani	N
<b>Hinta</b>										
Nimelliskorko	17,6 %						3,0 %	3,5	4,0	165
Muut kulut (nosto-, hoito-, käsittely- tms. maksut)	23,0 %						1,2 %	3,0	3,0	161
<b>Ehdot</b>										
Takaisinmaksuaika	13,5 %						3,7 %	3,8	4,0	163
Vakuus- ja takausvaatimukset	29,6 %						1,2 %	2,8	3,0	162
Luotonottajan omaa pääomaa koskevat vaatimukset	26,1 %						1,2 %	3,0	3,0	161

Muiden kulujen näkökulmasta vastaajista 23 prosenttia ei pitänyt pankkien yritysrahoitusta ollenkaan houkuttelevana. Tätä hanketta varten toteutetuissa pankkihaastattelussa ilmeni, että pankit perivät tyypillisesti järjestelypalkkiona 0,2–1 prosenttia luoton määrästä. Järjestelypalkkiolla on lisäksi euromääräinen alaraja. Luottokorko muodostuu säännönmukaisesti viitekorosta ja asiakaskohtaisesta marginaalista, jossa on merkittävää vaihtelua asiakkaittain, lainatyypeittäin ja pankeittain. Tyypillisesti marginaali on niin sanotussa taseluotossa 1,5–5 prosenttiyksikköä.

Pikaluottotyypisessä yritysrahoituksessa luottokustannuksiin liittyvissä käytänteissä on selvästi suurempaa vaihtelua kuin pankkien luotoissa. Osa luotonantajista ilmoittaa muun muassa veloittavansa vain kiinteän toimitusmaksun, joka sisältää kulujen lisäksi myös koron. Myös luotosta perittävän koron määrässä vaihtelu on selvästi suurempaa kuin pankeissa riippuen muun muassa luoton tarjoajasta, luottotyypistä ja luottoajasta. Osalla lainantantajista lainasumman kasvu nostaa usein myös perittävää korkoa. Korot voivat nousta huomattavankin korkeiksi. Esimerkiksi 300 000 euron suuruudesta vuodeksi myönnetystä luotosta voidaan periä 40 prosentin vuotuista korkoa. Limiittiluotosta voidaan esimerkiksi periä 3 prosenttiyksikön suuruisen järjestelypalkkien lisäksi 5 prosenttiyksikön suuruinen kuukausikorko. Korkotason suuruus heijastanee luotonantoprosessin ja riskienhallinnan keveyttä ja siitä aiheutuvaa riskiä luotonantajalle. Luotonantoprosessit voivat

olla hyvinkin nopeita.<sup>25</sup> Myös luotonantokriteerit voivat olla lähtökohtaisesti varsin väljiä. Luotonsaannin yleiseksi edellytykseksi on voitu asettaa vain se, että yritys on merkitty kaupparekisteriin ja että yrityksen vastuuhenkilö asuu Suomessa.

Kun tarkastellaan rahoitusyhtiöiden tai muiden rahalaitosten tarjoaman yritysrahoituksen saatavuutta, todettiin kyselyssä houkuttelevuuden keskiarvoksi 4,3 ja mediaaniksi 4,0, joskin 133 vastauksen keskihajonta oli aavistuksen pienempi kuin perinteisten pankkien osalta eli 1,5 (1,7). Sen sijaan alla olevasta taulukosta 4 voidaan havaita, että vakuus- ja takausvaatimusten sekä luotonottajan omaa pääomaa koskevien vaatimusten osalta rahoitusyhtiöiden yritysrahoitus näyttäytyy vastaajille houkuttelevampana kuin perinteisten pankkien rahoitusratkaisut. Odotetusti rahoitusyhtiöiden tarjoaman yritysrahoituksen hinta on kuitenkin vähemmän houkutteleva kuin perinteisillä pankeilla, sillä niiden nimelliskorot vaihtelevat tyypillisesti kuudesta prosentista jopa yli 20 prosenttiin.

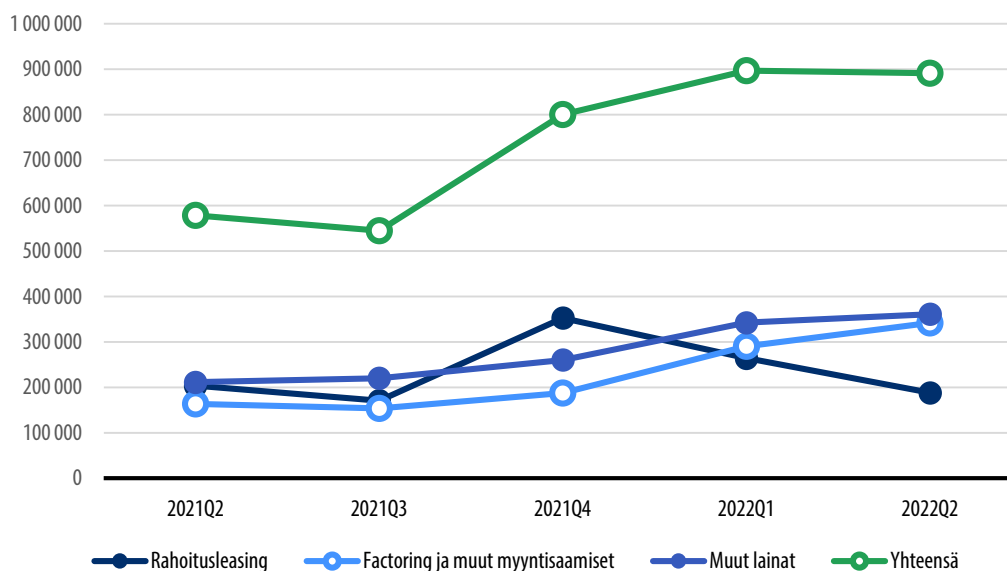
**Taulukko 4.** Rahoitusyhtiöiden tai muiden rahalaitosten tarjoaman yritysrahoituksen houkuttelevuus hinnan ja ehtojen näkökulmasta. Lähde: kyselyaineisto.

	Ei ollenkaan houkutteleva	2	3	4	5	6	Erittäin houkutteleva	Keski-arvo	Mediaani	N
<b>Hinta</b>										
Nimelliskorko	29,6 %						0,7 %	2,9	3,0	152
Muut kulut (nosto-, hoito-, käsittely- tms. maksut)	29,0 %						0,7 %	2,8	3,0	148
<b>Ehdot</b>										
Takaisinmaksuaika	21,5 %						1,3 %	3,3	4,0	149
Vakuus- ja takausvaatimukset	24,2 %						4,0 %	3,3	4,0	149
Luotonottajan omaa pääomaa koskevat vaatimukset	22,4 %						3,4 %	3,2	4,0	147

25 Lainanhakijalle voidaan luvata esimerkiksi, että lainahakemuksen perusteella tehtävä lainatarjous tehdään tunnissa hakemuksen saapumisesta ja että lainasumma on luotonhakijan tilillä vuorokauden kuluessa.

Suomen Pankin aikasarja muiden rahoituslaitosten kuin pankkitoimiluvallisten myöntämien lainojen uusista nostoista suomalaisille yrityksille vuoden 2021 toisen vuosineljänneksen ja vuoden 2022 toisen vuosineljänneksen väliseltä ajalta osin vahvistaa käsitystä muiden kuin perinteisten pankkien tarjoaman rahoituksen houkuttelevuudesta, sillä suomalaiset yritykset nostivat toisella vuosineljänneksellä vuonna 2022 uusia lainoja muilta rahoituslaitoksilta 890 825 000 euroa, mikä oli noin 53 prosenttia enemmän kuin vuotta aikaisemmin (578 706 000 euroa):

**Kuvio 8.** Muiden rahoituslaitosten myöntämät lainat, uudet nostot, pois lukien vakuudeton factoring-rahoitus. Tuhatta euroa. Lähde: Suomen Pankki.



Aikaisemmin kuvailun negatiivisen kannustinongelman näkökulmasta on syytä huomioida Suomen Pankin aineistosta ilmenevä verrattain nopea ja jyrkkä rahoituksen hinnan kasvu siten, että rahoitusleasing-kategoriassa sovittu keskimääräinen vuosikorko oli toisella vuosineljänneksellä vuonna 2022 2,5 prosenttia (1,8 prosenttia vuotta aikaisemmin), factoring ja muut myyntisaamiset -kategoriassa 15,5 prosenttia (9,2 prosenttia), muut lainat -kategoriassa 3,3 prosenttia (3,8 prosenttia) sekä kaikkien lainakategorioiden keskiarvo huomioiden 7,8 prosenttia (4,6 prosenttia). Kun nostoja tarkastellaan lainantottajan koon mukaan, suhteessa eniten lainoja nostivat vuoden 2022 toisella vuosineljänneksellä pienyritykset (noin 31,5 prosenttia kaikista nostoista eli noin 281 260 000 euroa). Samalla ajanjaksolla pienyritysten nostamien uusien lainojen keskimääräinen vuosikorko oli myös korkein:



**Taulukko 5.** Muiden rahoituslaitosten myöntämät lainat, uudet nostot, pois lukien vakuudeton factoring-rahoitus. Tuhatta euroa. Lähde: Suomen Pankki.

Yrityksen koko		Q2/2021	Q3/2021	Q4/2021	Q1/2022	Q2/2022
Määrittelemätön	Nostot	151 702	136 238	167 848	174 451	163 725
	Korko	6,8 %	6,9 %	4,7 %	6,4 %	7,7 %
Mikroyritys	Nostot	140 264	146 034	159 744	141 873	168 297
	Korko	5,1 %	5,0 %	4,9 %	5,7 %	5,1 %
Pienyritys	Nostot	107 651	102 681	148 669	210 021	281 260
	Korko	5,0 %	5,2 %	10,3 %	14,5 %	14,0 %
Keskisuuri yritys	Nostot	78 512	102 834	109 794	79 112	95 484
	Korko	3,2 %	2,9 %	3,5 %	4,4 %	4,4 %
Suuryritys	Nostot	100 578	56 825	214 360	291 431	182 058
	Korko	1,5 %	2,1 %	1,2 %	2,1 %	2,7 %

## 2.3 Luottojen vakuuksista

Rahoituksen saannin turvaaminen on monessa tilanteessa keskeinen edellytys yritystoiminnan harjoittamiselle ja sen kehittämiseksi. Rahoituksen saatavuus korostuu erityisesti kasvuhakuisissa yrityksissä, jotka ovat kansantalouden kannalta tärkeitä uusien työpaikkojen luojina. Rahoituksen saatavuus ei ole kuitenkaan yleisesti ollut yrityksille merkittävimpiä yritystoiminnan esteitä.<sup>26</sup> Saatavuutta enemmän huomiota on kiinnitetty luotonsaantiin liittyviin vakuusvaatimuksiin.

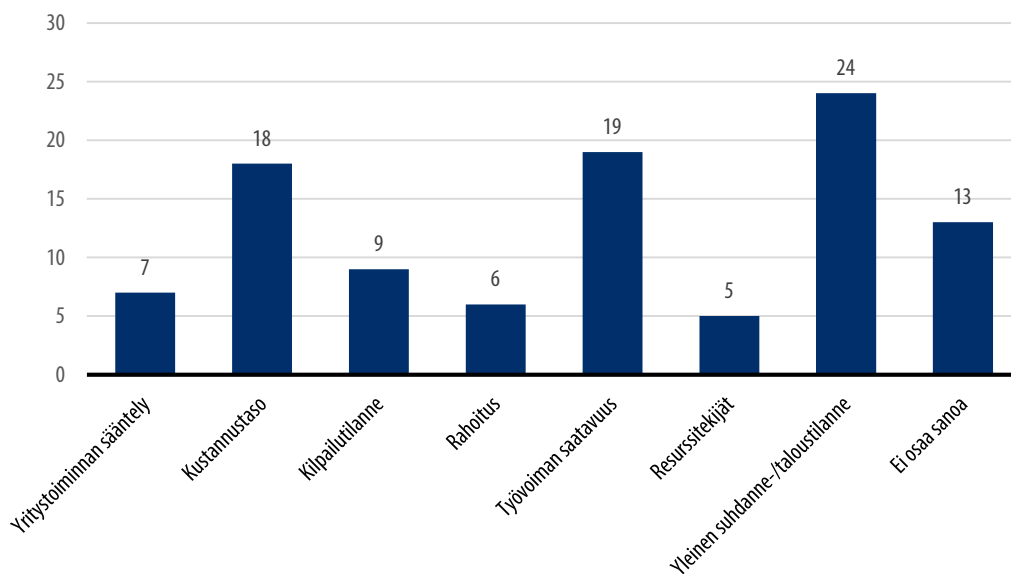
Luotonantaja pyrkii turvaamaan vakuuksilla luoton takaisinmaksua rajoittamalla luotosta aiheutuvaa taloudellista riskiä. Ne ovat luotonhakijan taloudellista analyysiä täydentävänä tekijänä keskeinen osa luotonantajan riskienhallintaa. Vakuuksilla on merkitystä myös

<sup>26</sup> Pk-yrityksen rahoituksen saatavuutta on pyritty EU:ssa edistämään muun muassa luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa sovellettavan alennetun riskipainon (SME supporting factor) avulla. Pk-yrityksiin liittyvistä vastuista johtuvaa luottoriskiä koskevat pääomavaatimukset on EU:n luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista annetun asetuksen (EU) 573/2013 501 artiklan mukaan kerrottava kertoimella 0,7619. Tukikerroin madaltaa myös sisäisen riskimallin (IRB) mukaisesti määräytyvää riskipainoa.

luottolaitoksille niille asetettua pääomavaatimusta alentavana tekijänä. Rahoittajan kannalta vakuuksilla on merkitystä myös yrittäjän yritystoiminnan harjoittamiseen sitoutumisen näkökulmasta.<sup>27</sup>

Vakuuksien puutteen on koettu olevan tehdyissä yrityskyselyissä jo pitkään merkittävintä yksittäistä pienten ja keskiuurten yrityksen rahoituksen saantia rajoittava tekijä.<sup>28</sup> Vakuusongelmia on ollut etenkin aloittavilla ja nopeasti kasvavilla pk-yrityksillä, joilla ei ole reaalivakuuksia tai pitkää maksuhistoriaa. Rahoitus itsessään on vuoden 2022 pk-yritysbarometrin vastaajien keskuudessa koettu toiseksi vähäisemmäksi yritystoiminnan esteeksi (6 prosenttia vastaajista) seitsemän vastausvaihtoehdon kesken. Tarkempi vastausjakauma on esitetty alla olevassa kuvassa 9:

**Kuvio 9.** Yritystoiminnan esteet. Lähde: Pk-yritysbarometri, syksy 2022.



<sup>27</sup> Pankkien haastattelut.

<sup>28</sup> Pk-yritysbarometri, syksy 2022 s. 33. Ks. myös Savolainen ja Tuomikoski (2019).

Luotonmyöntötilanteessa rahoittaja tarkastelee pienten yritysten osalta yritystä ja sen omistajaa tai yritystoiminnan harjoittajaa lähtökohtaisesti luottoriskin kannalta yhtenä kokonaisuutena. Erityisen selvästi yritys ja sen harjoittaja samaistuvat ns. toiminimiyrityksissä ja yksinyrittäjissä, mutta monesti myös pienimmissä yhtiömuotoisissa yrityksissä yrityksen toimintaedellytykset ovat voimakkaasti sidoksissa yritystoiminnan vetäjään.<sup>29</sup>

Henkilötakauksen merkitys yksinomaisena vakuutena on pankkien yritysluotonannossa yleisesti melko vähäinen. Niitä käytetään lähinnä pienissä luotoissa ja tilapäisten rahoitusjärjestelyiden yhteydessä. Täytevakuutena henkilötakauksilla on suurempi merkitys. Takauksen antajaksi valikoituu lähtökohtaisesti yrittäjä tai muu yrityksiin kiinteästi liittyvä henkilö. Täysin yrityksen ulkopuolisten henkilöiden myöntämiä takauksia ei yleensä käytetä pankkiluototuksessa vakuutena. Henkilötakausten merkitys jää lähtökohtaisesti sitä pienemmäksi, mitä suurempi on rahoitettava yritys.<sup>30</sup>

Finnveran takauksilla on keskeinen merkitys pienten ja keskisuurten yritysten rahoituksessa. Suomen Yrittäjien pk-yritysbarometrin mukaan pankkirahoitusta hakeneista lähes kolmasosassa luottihakemuksia rahoituksen saatavuus edellytti Finnveran takausta. Erityisen tärkeä Finnveran takaus on kasvuhakuisimmille yrityksille.<sup>31</sup> Finnvera tarjoaa yrityksille myös suoraan lainoja esimerkiksi investointi- ja käyttöpääomainoina.

Esinevakuudet, kuten kiinteistökiinnitys, ovat yleisiä yritysluottojen vakuutena käytettäviä vakuuksia. Vakuutena voi olla yrityksen vakuuskelpoista omaisuutta, mutta myös yrittäjän henkilökohtaista omaisuutta, kuten yrittäjän omistama asunto. Esinevakuudella, kuten asunnolla, voi olla merkitystä paitsi vakuutena myös yhtäältä yrityksen luottokustannuksia ja toisaalta luottolaitoksen pääomavaatimuksia alentavana tekijänä. Irtaimistopanttien käyttö on ilmeisen vähäistä muun muassa arvostusmalleihin ja realisointiin liittyvien kysymysten takia.<sup>32</sup>

Vakuutena käytetään laajasti myös yritysikiinnitystä niissä yrityksissä, joissa on yritysikiinnityskelpoista omaisuutta. Yritysikiinnitys on tyypillisesti lisävakuus, joka täydentää muuta velkojen vakuutena olevaa omaisuutta. Yritysikiinnityksen arvo on sidoksissa yrityksen taloudelliseen menestykseen, mikä rajoittaa yritysikiinnityksen käyttöä pitkäkestoisen

29 Pankkien haastattelut.

30 Pankkien haastattelut.

31 Pk-yritysbarometri, syksy 2022, s. 5.

32 Pankkien haastattelut.

luoton vakuutena. Aivan pienimmissä yrityksissä yrityskiinnityksen käyttö on usein kiinnityskelpoisen omaisuuden puuttuessa vähäistä. Pankit käyttävät vakuutena yleisesti myös kohdevakuuksia, esimerkiksi leasing- ja osamaksu- ja saatava rahoituksen yhteydessä.<sup>33</sup>

Korkeakorkoisten pikaluottojen vakuusvaatimuksissa on selvästi suurempaa vaihtelua kuin perinteissä pankkien yritysluotoissa. Noin kaksi kolmasosaa niiden myöntämistä luotoista ovat kokonaan vakuudettomia.<sup>34</sup> Pankkiluotoista poiketen yrityksille tarjotuissa pikaluotoissa ei myöskään yleensä käytetä vakuuksina esinevakuuksia. Henkilötakausten käyttö on sen sijaan yleisempää ja usein ainoa käytettävä vakuus. Merkittävä osa lainanantajista on asettanut lainansaannin edellytykseksi yhden tai useamman takaajan takauksen. Pikaluottoihin painottuvilla lainanantajilla se, kuka voi toimia takaajana, on määritetty selkeästi väljemmin kuin pankeissa esimerkiksi siten, että takaajana voi toimia luottokelpoinen henkilö. Takaajien määrä voi olla myös sidottu luoton kokoon. Tietyn euromäärän ylittävässä luotoissa on yleisesti asetettu edellytykseksi, että luotolla on kaksi takaajaa. Myös lainansaannin edellytykset on usein määritelty hyvinkin yleisluonteisesti. Edellytyksenä voi olla esimerkiksi vain se, että yritys on merkitty kaupparekisteriin. Usein kuitenkin edellytetään, että yrityksellä tai sen vastuuhenkilöllä ei ole maksuhäiriömerkintää.

## 2.4 Luottojen sopimusehdoista

Pankit pyrkivät turvaamaan lainan takaisinmaksua vakuuksien lisäksi myös lainaan liittyvillä sopimusehdoilla. Osa näistä ehdoista voi sisältyä pankkien käyttämiin velkakirjaehtoihin. Pankeilla on yleisesti käytössä erityisesti pienyrityksille suunnatut vakioehtoiset velkakirjaehdot.

Lainan takaisinmaksun näkökulmasta pienyrityksissä korostuu luoton takaisinmaksun sidonnaisuus yrityksen omistajaan ja yritystoiminnan harjoittajaan ja tämän ammattitaitoon. Velkakirjaehdoissa onkin muun muassa asetettu yritykselle velvollisuus toimittaa pankille tiedot olennaisista muutoksista liiketoiminnan laajuudessa ja omistuspohjan muutoksissa. Velallisen tulee samoin ilmoittaa muista liiketoiminnan perustaan vaikuttavista tekijöistä, kuten tieto yrityksen toimialan muuttumisesta. Olennaiset muutokset esimerkiksi omistuspohjassa tai toimialassa voivat olla pankille velan irtisanomisperuste. Velallisen on toimitettava myös tieto olennaisista muutoksista vakuuden arvossa. Vakuuden arvon pienenemistä koskevaa ehtoa käytetään ilmeisesti vain poikkeuksellisesti irtisanomisperusteena.<sup>35</sup>

33 Pankkien haastattelut.

34 <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/muut-rahoituslaitokset-lainat-ja-korot/>

35 Pankkien haastattelut.

Pankki on voinut ottaa luottosopimukseen erillisen ns. kovenantin eli sopimusvakuuden, jolla yritys ja luotonantaja sopivat, että yrityksen taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset täyttyvät lainan voimassaoloaikana sovitun mukaisesti. Kovenantissa velallinen sitoutuu tiettyihin maksukykyään turvaaviin järjestelyihin siltä varalta, että velallisen luotonhoitokyvyssä tapahtuu merkittäviä muutoksia. Kovenantteja käytetään erityisesti suurten ja keskisuurten yritysten luotonannossa, mutta usein myös täydentävinä ehtoina pienten yritysten luotonannossa.<sup>36</sup> Kovenantti -tyyppisistä ehdoista osa, kuten omistuksenpysyvyys-ehto, sisältyy pienyritysten velkakirjaehtoihin.

Kovenantin ehdot voivat koskea esimerkiksi velallisyrittäjän omavaraisuusastetta. Näiden ehtojen rikkominen johtaa yleensä muutoksiin velan ehdoissa, mutta ne eivät lähtökohtaisesti ole sellaisenaan irtisanomisperuste.<sup>37</sup> Ns. vastuullisuuskovenanttien käyttö on viime vuosina lisääntynyt. Kovenantit voivat liittyä esim. vastuullisuuskriteerien säilymiseen esim. ns. vihreän siirtymän investoinneissa. Kovenantin mukaiset seuraamukset voidaan ottaa käyttöön, jos velallisyrittäjä ei pysy asetetuissa kriteereissä. Näissä kriteereissä pysyminen voi olla luotonantajan kannalta tarpeen paitsi riskienhallinnan näkökulmasta myös sen vuoksi, että luotonantaja voi käyttää vihreään siirtymään myönnettyjä luottoja oman varainhankintansa vakuutena. Vastuullisuuskovenantteja ei kuitenkaan yleensä käytetä aivan pienimmissä yrityksissä.<sup>38</sup>

Korkeakorkoisia pikaluottoja tarjoavat yritykset tukeutuvat luotonannossaan standardoituihin velkakirjaehtoihin. Luottoprosessien nopeuden vuoksi myöskään erillisiä sopimusvakuuksia ei liene juurikaan käytössä.

---

36 Pankkien haastattelut.

37 Pankkien haastattelut.

38 Pankkien haastattelut.

## 3 Pienyritysten velkaongelmista

### 3.1 Yleistä

Pienyritysten velkaongelmaa kartoitettiin tässä selvityksessä tilastoaineistolla ja haastattelujen avulla. Keskeinen haastattelun kohde oli Yrittäjien talousapu, joka tarjoaa yrityksille apua ja neuvontaa talous- ja velkaongelmista sekä niiden ehkäisystä. Talousapuun tulleet kyselyt moninkertaistuivat koronaepidemian vuoksi vuonna 2020, jolloin yhteydenottoja oli yhteensä 6609 kappaletta. Yhteydenottojen määrä on sittemmin selvästi vähentynyt ja tasaantunut aiemmalle tasolle. Vuonna 2021 yhteydenottoja oli 2616 ja vuonna 2022 yhteensä 2357 kappaletta.<sup>39</sup> Yhteydenottojen määrän tasoittuminen osoittanee omalta osaltaan, että pienyritysten velkaongelmat eivät ole olleet poikkeuksellisen korkealla tasolla.

Pienyritysten velkaongelmien taustalla on monia syitä. Rahoituksen saatavuuteen liittyvät ongelmat ovat usein seurausta muista yritystoiminnassa ilmenneistä ongelmista. Erityisesti pienimmillä yrittäjäsidoonmaisilla yrityksillä velkaongelmien syyt kytkeytyvät usein töiden riittävyyteen. Yrittäjävetoisissa pienimmissä yrityksissä taloudellisia ongelmia voivat aiheuttaa myös yrittäjän henkilökohtaisessa taloudessa tapahtuvat äkilliset muutokset. Monesti ongelmat kytkeytyvät yleisesti liiketoiminnan kannattavuuden hallinnan heikkenemiseen ulkoisten tekijöiden vuoksi tai sen vuoksi, että yritys ei ota esimerkiksi ajoissa huomioon liiketoimintaympäristössä ja tuotteiden ja palveluiden kysynnässä tapahtuvia muutoksia. Yrittäjän taloudellisessa ja strategisessa osaamisessa voi olla myös puutteita.<sup>40</sup>

Pienyritykset tukeutuvat tässä selvityksessä tehdyn kyselytutkimuksen sekä myös pk-yritysbarometrin mukaan varsin rajoitetusti yritystoiminnan rahoituslähteenä ns. pikaluotto-tyyppisiin lyhytaikaisiin korkeakorkoisiin luottoihin.<sup>41</sup> Tältä osin on syytä huomata, että luottolaitossektorin ulkopuolisissa yritysluottojen tarjoajissa ja niiden käyttämissä ehdoissa on merkittäviä eroja eivätkä ne muodosta täysin yhtenäistä ryhmää. Yhtenä

39 Yrittäjien talousapu.

40 Yrittäjien talousavun ja pankkien haastattelut.

41 Pk-yritysbarometri, kevät 2023. Barometrin mukaan 4 prosenttia barometrin kyselyssä mukana olleista yrityksistä oli turvautunut pikaluottoihin.

mahdollisena tekijänä siihen, että pikaluottojen merkitys yritysten rahoituslähteenä on säilynyt varsin maltillisena, voidaan ehkä nostaa esille Finnvera Oyj:n rooli markkinapuut- teiden täydentäjänä.

Varsinaisten ns. pikaluottojen merkitys nousee esille usein siinä vaiheessa, kun yritys on jo ajautunut taloudellisiin ongelmiin. Luottojen markkinointi on näissä tilanteissa ollut monesti hyvinkin voimakasta. Ns. korkokattosääntelyn kiristymisen myötä on nähty ilme- nevän jossain määrin pyrkimystä siihen, että lainsäädännön kiristymistä on pyritty rahoit- tuksentarjoajan toimesta välttämään kohdistamalla luoton tarjontaa luonnollisen henkilön sijasta tämän yritykselle.<sup>42</sup> Pikaluotto -tyyppisiä lainoja käytetään jossain määrin myös yrit- täjän omarahoitusosuuden hankkimiseen investointihankkeissa, joissa rahoitusta haetaan useasta eri lähteestä.<sup>43</sup>

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja sitä seurannut energian ja muun muassa elintarvikkei- den hintojen voimakas nousu samoin kuin korkotason yleinen nousu ovat kuitenkin viime aikoina heikentäneet monien yritysten toimintaedellytyksiä. Näiden tekijöiden vaikutuk- sissa on kuitenkin merkittävää yritys- ja toimialakohtaista vaihtelua. Uusien riskitekijöiden vaikutusta on omiaan korostamaan se, että koronaepidemia pienensi monessa yrityk- sessä merkittävästi niiden taloudellisia puskureita, jolloin yritysten kestokyky sietää uusia taloudellisessa ympäristössä tapahtuvia shokkeja on osassa yrityksistä heikentynyt.

## 3.2 Tilastollinen katsaus pienyritysten velanhoitovaikeuksista

Yritysbarometri raportoi pk-yrityksillä lievää maksuvaikeuksien kasvua vuosien 2021 ja 2022 välillä.<sup>44</sup> Kyselyn mukaan 15 prosentilla pk-yrityksistä oli ollut vaikeuksia maksujen hoitamisessa edellisen kolmen kuukauden aikana. Maksuvaikeudet kohdistuivat erityisesti kasvuhakuisiin ja nuoriin yrityksiin, mutta toimialojen kohdalla ei ollut eroja. On kuiten- kin syytä huomioida, että edellä mainituissa yrityskyselyissä ei vielä näy korkotason nopea nousu vuoden 2022 aikana. Suomen Pankin tuoreiden tilastojen perusteella yrityslainoi- den korot ovat nousseet voimakkaasti ja takaisinmaksuajat pidentyneet.<sup>45</sup> Velkarahoituksen

42 Yrittäjien talousavun haastattelu.

43 Pankkien haastattelut.

44 Pk-yritysbarometri, syksy 2022.

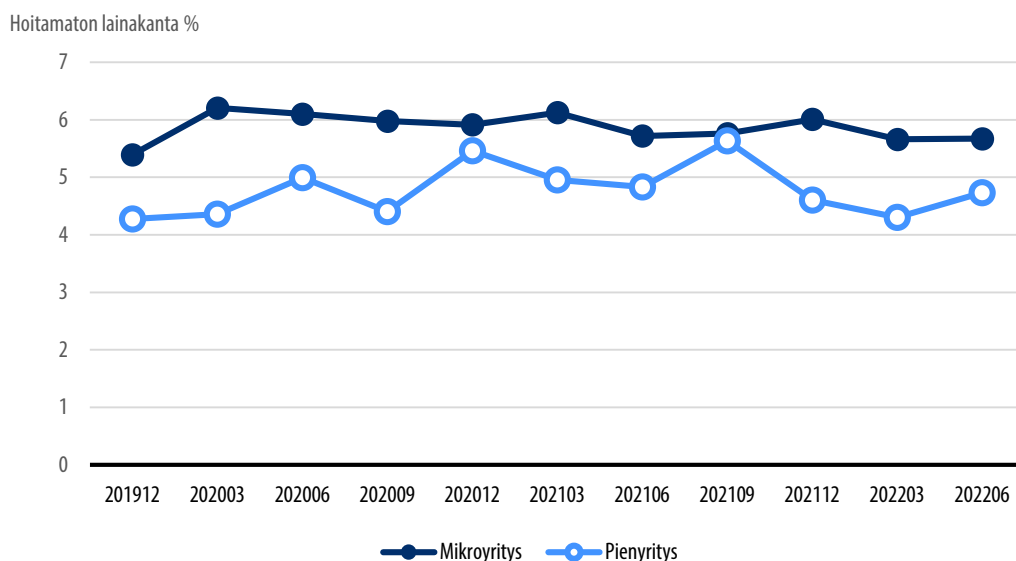
45 Suomen Pankki (2023b).

korko on ollut korkeampi muiden rahoituslaitosten kuin perinteisten luottolaitosten tarjoamille rahoitusvaihtoehdoille. Muiden rahoituslaitosten osuus lainakannasta on myös kasvanut luottolaitoksia nopeammin.<sup>46</sup>

Suomen Pankin aikasarja-aineiston mukaan vuoden 2019 lopussa luottolaitosten suomalaisille mikroyrityksille (pienyryityksille) myöntämien lainojen kanta oli noin 14,76 (5,33) miljardia euroa. Kesäkuuhun 2022 mennessä mikroyritysten lainakanta oli kasvanut noin 3,6 prosenttia 15,29 miljardiin euroon ja muiden pienyritysten lainakanta noin 18,7 prosenttia 6,57 miljardiin euroon. Kun tarkastellaan hoitamattoman lainakannan osuutta lainakannasta, mikroyrityslainoissa osuus oli joulukuussa 2019 1,11 prosenttiyksikköä suurempi kuin muissa pienyrityslainoissa. Kesäkuuhun 2022 tultaessa ero oli kuitenkin supistunut 0,94 prosenttiyksikköön.

Alla olevassa kuvassa 10 on tarkasteltu hoitamattoman lainakannan osuuden kehitystä mikroyritys- ja pienyrityslainoissa joulukuun 2019 ja kesäkuun 2022 välisenä aikana. Kiinnostavana yksityiskohtana kuviosta havaitaan pienyrityslainojen osalta kielteinen kehitys syyskuun 2020 ja syyskuun 2021 välisenä aikana, vaikka samalla aikavälillä hoitamaton mikroyrityslainakanta osoittaa päinvastaista muutosta. Vaikka yksinomaan silmämääräisen tarkastelun perusteella ei voida tehdä päätelmiä koronan vaikutuksesta, on hoitamattoman lainakannan osuus joka tapauksessa molempien yrityskokoluokkien tapauksissa palautunut kesäkuuhun 2022 tultaessa liki koronaa edeltävälle tasolle:

**Kuvio 10.** Muiden rahoituslaitosten myöntämät lainat, uudet nostot, pois lukien vakuudeton factoring-rahoitus. Tuhatta euroa. Lähde: Suomen Pankki.



46 Suomen Pankki (2023a).



Jos aikasarjaa tarkastellaan yli ajan, hoitamattomien lainojen osuuden keskiarvo on mikro-yrityslainoissa 5,86 prosenttia ja pienyrityslainoissa 4,77 prosenttia. Vertaillaessa mikro-yritysten ja pienyritysten välistä eroa luottolaitoslainoihin liittyvien maksuongelmien suhteen, ovat lainanhoitokykyyn liittyvät ongelmat mikroyrityksissä tilastollisesti merkitsevällä tavalla suuremmat (taulukko 6). Tulos on paitsi intuitiivinen, myös yhdenmukainen suhteessa aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen, jonka mukaan yrityksen koon ja velanhoitokyvyn välillä on positiivinen korrelaatio:

**Taulukko 6.** Itsenäisten otosten t-testi. Lähde: Suomen Pankki.

Hoitamaton lainakanta %	Yrityksen koko	N	Keskiarvo	Keskihajonta	Keskivirhe
	Mikroyritykset	11	5,867	0,247	0,074
	Pienyritykset	11	4,778	0,457	0,137
		T-testisuure	Vapausasteet	P-arvo	Keskivirhe
		6,948	20	<0,001	0,15682

Tätä hanketta varten toteutetussa kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka monta prosenttia kaikista yritystoimintaa koskevista ulkopuolisen velkarahoituksen lyhennys- ja takaisinmaksueristä on ylittänyt eräpäivän kuluneen ja edeltävien kolmen (3) tilikauden aikana. Kysymykseen vastasi 49 vastaajaa (27,3 % kaikista vastaajista), ja vastausten keskiarvo oli 13,1 prosenttia (mediaani 3,0 prosenttia) keskihajonnalla 23,8 prosenttia. Vastaajia pyydettiin lisäksi arvioimaan eräänymisen tai sitä vastaavan takaisinmaksuongelman syitä:

**Taulukko 7.** Erääntymisen tai sitä vastaavan takaisinmaksuongelman syyt. Lähde: kyselyaineisto.

Syy	N	Osuus
Eräpäivä on unohtunut	20	44,4 %
Lainan lyhennys-/takaisinmaksuerän koko on ollut liian suuri	9	20,0 %
Lainan korko tai muut kustannukset (tilihoitomaksut, käsittelymaksut ym.) ovat olleet liian suuret	4	8,9 %
Lainan maksuaika on ollut liian lyhyt	2	4,4 %
Kassanhallinta on epäonnistunut	16	35,6 %
Muiden, päällekkäisten lainojen lyhennysten priorisointi	3	6,7 %
Yrityksen toimintaympäristö on muuttunut laina-aikana epäedulliseen suuntaan	13	28,9 %
Asiakkaiden maksuvaikeudet ovat vaikuttaneet haitallisesti yrityksen maksukykyyn	12	26,7 %
Avainhenkilöiden sairaus/vammautuminen, vanhempain-/äitiysvapaa, muut henkilökohtaiset syyt	1	2,2 %
Muu syy	5	11,1 %

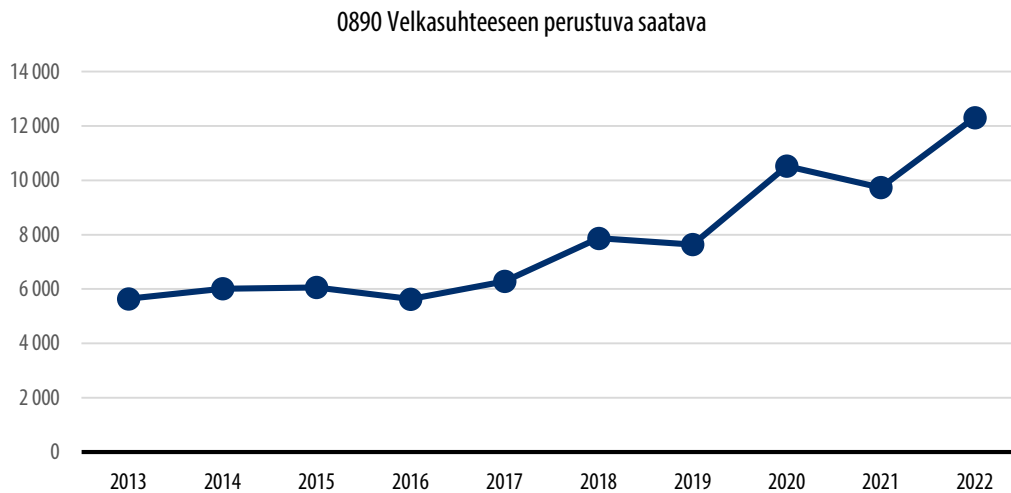
Kyselyyn vastanneiden osalta yleisin syy erääntymiselle oli unohtunut eräpäivä, mikä voidaan tulkita pikemminkin inhimilliseksi kuin sinänsä suoraan velanhoitokyvyn heikentymisestä johtuvaksi syyksi. Toisaalta toiseksi yleisin syy oli kassanhallinnan epäonnistuminen, mitä ei välttämättä voida aina yksinomaan omin toimin ratkaista.<sup>47</sup>

Kolmas yllä olevasta taulukosta 7 ilmenevä kiinnostava havainto liittyy yrityksen maksukyvyn heikentymiseen reaktiona asiakkaiden maksuvaikeuksiin, mikä implikoi tutkimuskirjallisuudessa laajasti dokumentoitua riskiä negatiivisten rahoitushokkien leviämisestä linkittyneessä talousjärjestelmässä. Tätä taustaa vasten huomionarvoinen tilasto on tätä hanketta varten oikeusministeriöstä saatu erittely käräjäoikeuksissa käsitellyistä asioista, joissa vastaajina on ollut oikeushenkilö (joko Oy, AB, Ay, Ky, LTD, OÜ). Tilasto sisältää asiämäärät nimikkeittäin vuosilta 2013–2022, ja eräät nimikkeet, kuten koodi 0620 ”Osamaksukauppaan perustuva velkomus”, sisältävät pääasiassa kahden oikeushenkilön välisiä riita-asioita.

47 Lisäksi vastaajia pyydettiin arvioimaan, minkä tyyppistä rahoitusta edellä eriteltyt takaisinmaksuajan ylitykset ovat koskeneet. 38 vastaajasta 20 (52,6 %) valitsi luokan ”Yritysrahalaina” ja 12 (31,6 %) luokan ”Ostojen osamaksujärjestelyt”. Vain kaksi vastaajaa ilmoitti ongelmien liittyneen avainhenkilön henkilökohtaisesti ottamaan pikaluottoon, josta käytettiin kyselyssä myös puhekielistä ilmaisua ”pikavippi”.

Alla olevassa kuvassa 11 on esitetty nimikkeeseen 0890 ”Velkasuhteeseen perustuva saatava” kuuluvien asiämäärien kehitys. Tällä koodilla kirjataan pääosa muun muassa luottokortti-, pikaluotto- ym. niveltyvistä riita-asioista. Kasvu tarkasteluaikavälillä on ollut huomattavaa: asioita käsiteltiin kärjäoikeuksissa vuonna 2022 noin 118,2 prosenttia (12 311 kappaletta) enemmän kuin vuonna 2013 (5642 kappaletta).

**Kuvio 11.** Kärjäoikeuksissa käsiteltyjen, nimikkeeseen ”Velkasuhteeseen perustuva saatava” sisältyvien asiämäärien kehitys 2013–2022. Lähde: Oikeusministeriö.



Lisäksi alla olevassa taulukossa 8 on raportoitu vuosilta 2013 ja 2022 asiämäärät muiden oikeusministeriön aineiston sisältämien ja tämän hankkeen kannalta relevanttien nimikkeiden osalta. Huomionarvoista on se, että liki kaikissa nimikkeissä, jotka ovat asiämääriensä suhteen merkityksellisiä, havaitaan kasvua vuosien 2013 ja 2022 välillä:

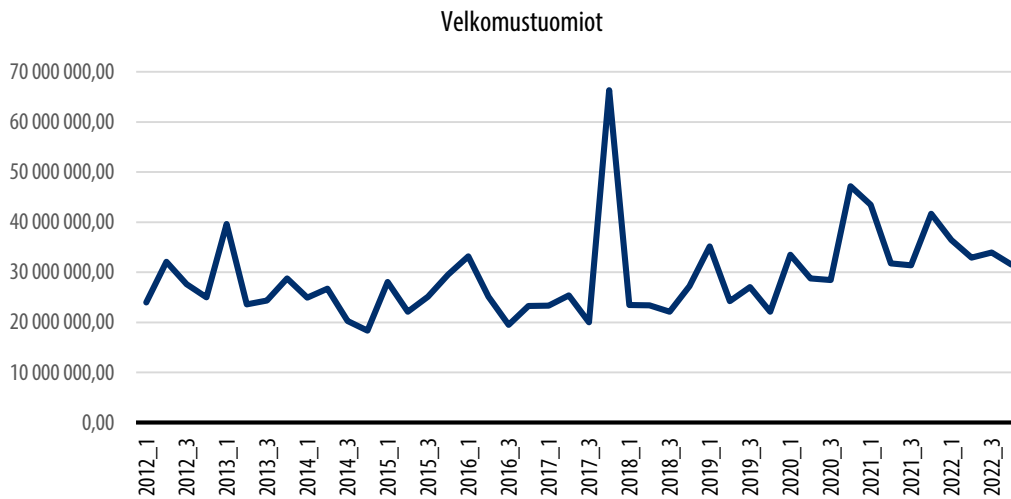
**Taulukko 8.** Muiden tutkimuksen kannalta relevanttien nimikkeiden asiamäärät 2013 ja 2022. Lähde: Oikeusministeriö.

Nimike	2013	2022	Muutos, %
0412 Kiinteistön kauppaan perustuva velkomus	14	38	+171,4 %
0530 Huoneenvuokrasaatava	557	329	-40,9 %
0620 Osamaksukauppaan perustuva velkomus	31	36	+16,1 %
0632 Irtaimen kauppaan perustuva velkomus	3516	5612	+59,6 %
0640 Irtaimen vuokraan perustuva velkomus	247	233	-5,6 %
0810 Saatava, velkakirja	560	595	+6,2 %
0820 Saatava, juokseva sitoumus	5	1	-80,0 %
0830 Saatava, kiinnityspankki	87	42	-51,7 %
0840 Velaksianto	1	1	0,0 %
0850 Takaajan vastuu	21	22	+4,7 %
0860 Takaajan takautumisoikeus	115	331	+187,8 %
0950 Velkomus, palvelusopimus ym.	4631	5267	+13,7 %

Useiden nimikkeiden käsitellyissä asiamäärissä havaittavissa kasvua, tärkeimpänä velkasuhteeseen perustuvat saatavat. Ilmeinen ongelma oikeusministeriön aineistossa on kuitenkin se, että niistä ei voida havaita käräjäoikeuksien tekemiä ratkaisuja. Tämän vuoksi on syytä tarkastella tosiasiallisia velkomustuomioita, jotka käräjäoikeudet ovat antaneet velkomuskanteen johdosta.

Asiakastiedolta saatu aineisto sisältää vuosineljänneksittäin tiedot sekä velkomustuomioiden määristä että velkomustuomioiden euromääräisistä summista vuosilta 2012–2022. Velkomustuomioiden määrien vaihteluväli suurimman (3807 kappaletta, Q4/2020) ja pienimmän (2535 kappaletta, Q3/2012) määrän välillä on 1272. Alla olevaan kuvaan 12 on vastaavasti piirretty velkomustuomioiden euromääräiset summat vuosineljänneksittäin. Yli ajan laskettujen summien keskiarvo on 29,139 miljoonaa euroa ja keskihajonta 8,665 miljoonaa euroa. Kuviosta ei ilmene havaittavaa positiivista tai negatiivista trendiä.

**Kuvio 12.** Velkomustuomioiden euromääräiset summat vuosineljänneksittäin 2012–2022. Lähde: Asiakastieto.



### 3.3 Viivästysseuraamuksista

Seuraamukset luotonmaksun viivästyisestä voivat osaltaan vaikuttaa pienyrityksen toimintaedellytyksiin. Yritysten osalta ei ole aikaisemmin ollut perintäkulojen sääntelyä, jolloin perintäkulut ovat voineet nousta yritysten osalta huomattavan korkeiksi. Tältä osin tilanne kuitenkin muuttui 1.5. 2022 alkaen voimaantulleella perintälain (513/1999) muutoksella (299/2022), jolla saatavien perintäkuluille asetettiin myös elinkeinonharjoittajien välisessä perinnässä enimmäismäärät. Lain säännökset ovat myös yritysten välisessä perinnässä pakottavia.

Perintäkulojen enimmäismäärien lisäksi perintälakiin lisättiin myös muiden kuin kuluttaja-saatavien osalta yksityiskohtaiset säännökset siitä, minkälaisista perintätoimista ja kuinka monesta perintätoimista voidaan vaatia korvaus. Esimerkiksi maksumuistutuksesta perittävä palkkion määrä on perintälain 10 e §:ssä porrastettu saatavan pääoman mukaan. Muusta kuin kirjallisesti tai muulla pysyvällä tavalla toimitetusta maksumuistutuksesta saa lähtökohtaisesti periä todelliset aiheutuneet kulut keskimäärin kyseisestä muistutustavasta aiheutuvien kulujen mukaan. Velalliselta saa kuitenkin vaatia todelliset perintäkulut, jos perinnästä on sen edellyttämän tavanomaista suuremman työmäärän vuoksi aiheutunut esimerkiksi säädetyt enimmäismäärät ylittäviä kuluja.

Viivästystilanteessa maksamatta jääneestä luotosta peritään viivästyskorkoa. Viivästyskoron määrästä säädetään korkolain (633/1982) 4 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan velan maksun viivästyessä velallisen on maksettava viivästyneelle määrälle vuotuista

viivästyskorkoa, joka on seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin kulloinkin voimassa oleva 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. Pykälän 2 momentin mukaan, jos 1 momentin mukaan määräytyvä viivästyskorko on alempi kuin velalle eräpäivää edeltäneeltä ajalta maksettava korko, viivästyskorkoa on maksettava saman perusteen mukaan kuin ennen eräpäivää. Viivästyskoron juoksemisen alkujankohta määritetään korkolain 5 ja 6 §:ssä. Korkolain 11 §:ään sisältyy säännös viivästyskoron sovittelusta. Sovittelu ei ole kuitenkaan mahdollista, jos velka liittyy velallisen harjoittamaan elinkeinotoimintaan.

Korkolain viivästyskorkoa koskevat säännökset eivät ole pakottavia elinkeinonharjoittajien välisissä saatavissa. Perittävien viivästyskorkojen tasoissa on pankkien välillä jossain määrin vaihtelua. Osassa pankeista viivästyskorko on pienyrityksen velkakirjaehdoissa sidottu korkolain 12 §:n mukaiseen viivästyskoron määräytymisperusteeseen ja osassa lainakorkoon. Viivästyskorolle on voitu asettaa esimerkiksi 16 prosenttiyksikön suuruinen vähimmäismäärä. Ns. pikaluotoista perittävien viivästyskorkojen taso on huomattavasti pankkiluottoja korkeampi, mikä sinällään heijastaa varsinaisten luottokorkojen korkeampaa tasoa.

## 4 Vertaileva katsaus pienyritysluottojen sääntelystä eräissä Euroopan maissa

### 4.1 Katsauksen tavoitteet ja toteutus

Osana kansallisten sääntelytoimenpiteiden tarpeellisuuden arviointia selvityshankkeessa toteutettiin oikeusvertaileva kartoitus pienyritysluottoja koskevasta sääntelystä. Kartoittavan katsauksen tavoitteena on selvittää, onko valituissa kohdemaissa säädetty erityisesti pienyrityksille markkinoiduista tai muutoin kohdennetusta luotonantotoiminnasta, ja millaisia sääntelyratkaisuja kohdemaissa on toteutettu. Vertailevalla lähestymistavalla pyrittiin tuottamaan tietoa siitä, ovatko pienyrityksien ylivelkaantumisen hallintapyrkimykset tai pienyritysluottojen muut kysymykset johtaneet lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin valituissa maissa. Samaten kartoitettiin, onko vertailun kohdemaissa tunnistettu säädöstasoisesti pienyritysten heikompaa asemaa ja siitä johtuvaa suojan tarvetta luottomarkkinoilla. Katsauksella pyritään tuottamaan tietoa, miten pienyritysluotonantoa on säännelty. Näin saadaan tietoa myös mahdollisista sääntelyvaihtoehdoista mahdollisten sääntelytarpeen ja toimenpidesuosituksen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Sääntelyvaihtoehtoja koskeva tiedontarpeen kohdemaiksi oli Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan teemakuvauksessa määritetty Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia, Saksa, Ranska ja Hollanti.

Katsaus kohdistuu erityisesti sääntelyyn, joka koskee pankki- ja luottolaitossektorin ulkopuolella toimivia yrityksiä, jotka myöntävät luottoja pienyrityksille. Siten katsaus ei pyri muodostamaan yleiskuvaa kaikesta EU:ssa tai kohdemaissa voimassa olevasta rahoitus- ja luotto-oikeudellisesta sääntelystä, vaan keskittyy puhtaasti kansallisiin yritysluotonantoon ja muihin kuin pankki- ja luottolaitostoimijoita koskeviin sääntelykehyksiin. Katsauksen tiedonintressit liittyivät kahteen eri sääntelyviitekehykseen: yritysluotonantosuhdetta koskevaan sopimusoikeudelliseen sääntelyyn ja luotonantotoiminnan harjoittamisen elinkeino-oikeudellisiin edellytyksiin. Ensimmäisenä pääkysymyksenä oli selvittää, miten luotonantajien ja pienyritysten välisiä sopimussuhdetta on kohdemaissa säännelty. Toisena pääkysymyksenä oli kartoittaa, millaista elinkeino-oikeudellista sääntelyä eli luotonantotoiminnan harjoittamista koskevia vaatimuksia kohdemaissa on säädetty. Tässä yhteydessä tiedontarpeen keskiössä olivat luvanvaraisuutta, rekisteröitymistä ja markkinoilla toimimista koskevat vaatimukset, joita kohdemaat olivat asettaneet luotonantajille. Kolmas selvityksen sisältöä määrittävä tiedontarve oli, mikä viranomaistaho valvoi mahdollista pienyritysluototuksesta annettua sääntelyä.

Sääntelyvaihtoehtojen kartoitus toteutettiin vertailevana sääntelykatsauksena. Näin ollen tarkastelutasona on lainsäädännössä tehdyt pienyritysluotonantoon kohdistuvat sopimus- ja elinkeino-oikeudellisiksi katsottavat sääntelyratkaisut.<sup>48</sup> Tämän lisäksi katsaus keskittyy kohdemaiden kansalliseen sääntelyyn, jolloin esimerkiksi Euroopan unionin jäsenvaltioissa voimassa oleva EU-tason sääntely ja toimenpiteet jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Katsauksen kattavuuden ja sen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi sääntelykartoitusta ei ole rajattu pelkästään pienyrityksiin kohdistuvaan luotonantotoimintaan ja sitä koskevaan sääntelyyn. Siten säädösaineiston rajaaminen on perustunut pienyritystä laajemmalle käsitteelle.<sup>49</sup> Pienyritysluotonannon lisäksi katsauksen piirissä on sääntely, joka soveltuu luotonantotoimintaan, jossa luottoja markkinoidaan ja/tai myönnetään yksin- tai pienyrittäjille, mikroyrityksille ja kevytyrittäjille. Katsaus kattaa myös mikroluototusta koskevaa sääntelyä. Mikroluotoilla tarkoitetaan yrityksille suunnattuja, tavallisesti korkeintaan 25 000–50 000 euroa käsittäviä luottoja, joiden tarkoituksena on edistää mikroyritysten markkinoille tuloa tai työpaikkoja tuottavaa toimintaa.<sup>50</sup> Euroopan komission tuottamassa *Eurooppalaisessa mikroluotonannon hyvissä käytänteissä* (European Code of Good Conduct for Microcredit Provision)<sup>51</sup> mikroluotonantajalla tarkoitetaan pankkisektorin ulkopuolista organisaatiota, joka tarjoaa korkeintaan 50 000 euron luottoja mikroyrittäjille joko suoraan tai yhdessä muiden rahoitus- tai luottolaitosten kanssa.

Katsauksen tarkasteluotetta voidaan luonnehtia *praktiseksi*. Praktisella lähestymistavalla voidaan rakentaa tietopohjaa käytännönläheiseen ongelmanratkaisuun, kotimaisen oikeusjärjestyksen katvealueiden havaitsemiseen ja oikeusaukkojen täyttämiseen. Tällöin tarkastelu kohdistuu niin kutsuttuun oikeuden pintatasoon eli säädösten selvittämiseen ja vertailuun.<sup>52</sup> Menetelmällisesti katsaus pyrkii kohdemaiden pienyritysluottosääntelyn deskriptioon eli pienyritysluottosuhteeseen soveltuvan erityissääntelyn yleistasoiseen selvittämiseen ja kuvaamiseen. Katsauksen aineistoa on kerätty lisäksi maakohtaisilla tietopyynnöillä, jotka osoitettiin rahoitus- ja pankkitoimintaa valvoville kansallisille

48 Tästä rajauksesta seuraa, ettei tarkastelu kohdistu esimerkiksi kohdemaiden oikeuskäytäntöön, viranomaistoiminnassa muodostuneeseen sääntely- ja valvontakäytäntöön tai luottoalan itsesääntelykysymyksiin.

49 Vrt. tämän julkaisun luvussa 1.2 pienyritysluottokäsitettä koskeva tarkastelu.

50 Ks. EMN/MFC proposal 2018 ja EMN 2022, s. 3.

51 Ks. European Commission 2022. Mikroluotonannon hyvät käytänteet ovat suositus- tasoinen kokoelma mikroluototuksen hyvistä menettelytavoista. Suositus on laadittu yhteistyössä toimialan eri sidosryhmien kanssa, johon kuuluvat mm. kaupalliset pankki- ja rahoituslaitokset, säästöpankit, osuuskuntapohjaiset pankit ja pankkisektorin ulkopuoliset toimijat, kuten mikrorahoituslaitokset, säätiöt, luottoyhteisöt, hyväntekeväisyysjärjestöt ja muut organisaatiot.

52 Ks. esim. Husa (2013), s. 77 ss. Praktinen vertailuote ei siten välttämättä pyri ymmärtämään tai selittämään oikeusjärjestyksessä tehtyjä valintoja, eikä näin kohdistu esimerkiksi oikeuskulttuuriin tai systeemiin kysymyksiin.



viranomaisille ja ministeriöille. Selvitystoiminnan tukena ja lähdeaineistona on myös hyödynnetty yritysrahoitusta, luottosääntelyä ja mikroluototusta koskevia raportteja ja selvityksiä sekä maakohtaisia viranomaislähteitä.

Kansallisille valvontaviranomaisille ja ministeriöille lähetyissä tietopyynnöissä vastaanottajia pyydettiin kuvaamaan pienyritysluottoihin soveltuvaa sääntely-ympäristöä. Kirjallisten tietopyyntöjen tavoitteena oli selvittää, sisältyykö vastaajien kansalliseen sääntelyyn pienyrityksiä luotonantajina suojaavia säännöksiä. Tietopyynnön kysymykset koskivat tältä osin mahdollisten säännösten päätarkoitusta, soveltamisalan määrittymistä, oikeudellisen suojan muotoja sekä kuluttajaluottosääntelyn soveltuvuutta. Lisäksi tietoa pyydettiin markkinoille tulon ja toimimisen vaatimuksista, luotonmyöntämiseen oikeutettujen piiristä, toimintaa valvovasta tahosta ja mahdollisesta valvontatoimivallan jaosta sekä mahdollisesti tiedossa olevasta sääntelyuudistuksesta tai tunnistetuista sääntelytarpeista. Tietopyyntöihin saatiin kirjalliset vastaukset Ruotsista, Norjasta, Tanskasta, Iso-Britanniasta ja Saksasta. Hollannista saatiin vastaus suullisesti. Katsauksessa tarkastellaan myös Portugalin ja Belgian sääntelyvalintoja.<sup>53</sup>

## 4.2 Luottosopimussuhteita koskeva sääntely

### 4.2.1 Kohdemaat, joissa ei ole erityistä pienyritysluotto- tai yritysluottosääntelyä

**Ruotsi.** Ruotsissa ei ole voimassa erityistä sopimusoikeudellista sääntelyä, jonka tarkoituksena olisi suojata pienyrityksiä tai pienyrittäjiä luottosuhteissa. Ruotsin kuluttajaluottolaki *Konsumentkreditlag* (2010:1846)<sup>54</sup> soveltuu vain luottoihin, joita elinkeinonharjoittaja myöntää tai tarjoaa kuluttajille. Kuluttajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka tekee hankintoja pääasiassa muuta tarkoitusta kuin elinkeinotoimintaa varten. Yritysluottoja tarjottaessa ja markkinoitaessa tulee kuitenkin huomioida sopimuksia ja markkinointia koskeva yleissääntely, kuten markkinointia koskevassa laissa *Marknadsföringslag* (2008:486)<sup>55</sup> annetut vaatimukset. Kyseisen lain tarkoituksena on ohjata elinkeinonharjoittajien toimintaa, kun nämä mainostavat ja markkinoivat tuotteitaan. Lain tavoitteena on edistää sekä kuluttajien että elinkeinoelämän etua sekä estää kuluttajiin ja elinkeinonharjoittajiin kohdistuvaa sopimatonta markkinointia.

53 Selvityshankkeen ohjausryhmän välittämänä selvityksessä voitiin hyödyntää myös ns. attaseatoiminnan kautta saatua yleistasoista tietoa Portugalin ja Belgian pienyritysluotonantoa koskevasta sääntelystä. Tätä tietoa on täydennetty tässä osiossa.

54 Ks. tarkemmin lain soveltamisalasta 1 §, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konsumentkreditlag-20101846\\_sfs-2010-1846](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konsumentkreditlag-20101846_sfs-2010-1846).

55 Ruotsin markkinointilaista, ks. tarkemmin < <https://lagen.nu/2008:486>>.

**Hollanti.** Yritysluottoja tai pienyritysluottoja ei sopimussuhteiden tasolla ei lähtökohtaisesti ole Hollannissa säännelty. Mikäli luotonantaja on saanut Hollannin rahoitusvalvontaa koskevassa laissa (*Wet op het financieel toezicht*) tarkoitetun toimiluvan, luottosuhteeseen sovelletaan rahoitusvalvontalain säännöksiä hallinnon järjestämisestä, menettelystä ja palvelun asianmukaisuudesta. Esimerkiksi luottolaitoksen tulee huomioida nämä säännökset riippumatta siitä, onko luottoasiakkaan kuluttaja vai yritys. Toisaalta mitä ammattimaisemmasta asiakkaasta on kysymys, sitä suppeampi on asianmukaisen palvelun piiriin katsottavat veloitteet. Kuluttajaluottoja koskevat säännökset eivät lähtökohtaisesti sovellu yritysluottoihin.

#### 4.2.2 Kohdemaat, joissa on säädetty yritysluottoja koskevasta asiakkaansuojasta

**Norja.** Norjassa ei ole varsinaisesti pienyritysluotonantotoimintaa ajatellen säädetty luottosopimussuhteista, mutta yritysluottoihin soveltuu osittain dispositiivinen luottosopimussääntely, joka on rakennettu pelkkää kuluttajansuojaa laajemmalle asiakkaansuojan käsitteelle. Siten myös yritysluottoihin sovelletaan rahoitussopimuslakia *Lov om finansavtaler (finansavtaleloven, LOV-2020-12-18-146)*<sup>56</sup>, etenkin sen luvun 3 ja 5 luvun säännöksiä. Rahoitussopimuslain 3-6 §:ää sovelletaan vain sellaisiin yrityksille tarjottaviin rahoitussopimuksiin, jotka edellyttävät säädöksen *Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven, LOV-2015-04-10-17)*<sup>57</sup> erityislupaa tai raportointia, ellei muuta säädetty. Luvussa 3 säädetään yleisiä säännöksiä rahoitussopimusten tekemisestä ja palveluntarjoajan yleisistä velvollisuuksista. Luvussa 5 on luottosopimuksiin sovellettavia säännöksiä luottoa koskevista tiedonantovelvollisuuksista, luottokelpoisuuden arvioinnista, kiskonnasta ja luottosopimuksen irtisanomisesta. Luvun 5 säännökset eivät sovellu esimerkiksi limiittiluottoihin (5-22 §). Rahoitussopimuslaki muodostaa yhteisen säädöskehikon niin kuluttajaluotoille kuin yritysluotoillekin.

Kyseisten säädösten tavoitteena on luoda oikeudellinen viitekehys rahoituslaitoksille ja suojata asiakkaiden etuja pankki- ja rahoituspalveluita koskevissa sopimuksissa. Rahoitussopimuslain ja sen 3 luvun soveltamisala on määritetty lain 1-1 ja 1-3 §:ssä. Käsitteellisesti soveltamisala määrittyy rahoituspalvelun, rahoituspalvelun tarjoajan, kuluttajan ja asiakkaan käsitteillä. Luvun säännökset soveltuvat luottosopimuksiin, jossa luotonantaja myöntää luottoja esimerkiksi maksunlykkäyksenä tai lainana luottoasiakkaalle. Rahoituspalvelulla tarkoitetaan kaikkia pankkipalveluita, luottopalveluita ja maksupalveluita (1-3 §). Asiakkaalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on

56 Ks. laista tarkemmin: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-12-18-146>.

57 Ks. tarkemmin: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-04-10-17>.

rahoitussopimuksen osapuoli tai rahoituspalvelun käyttäjä (1-4 §). Lain piirissä ovat esimerkiksi rahoituslaitokset tai vastaavat instituutiot, kuten valtionpankit, rahoitusvälitysyritykset, rahoitusneuvojat, osuuskunnat ja maksupalveluntarjoajat. Sääntelystä ei voi poiketa kuluttajan vahingoksi, ja sopimuksen muotoa, sisältöä ja sopimustietoja koskevista vaatimuksista ei voi poiketa asiakkaan vahingoksi kuin tietyiltä osin ja asiakkaan tahdosta (ks. esim. 3-9 § ja 3-12 §). Säännösten pakottavuus, sisältö ja soveltamisalue riippuu siitä, onko kysymyksessä kuluttaja vai muu asiakas. Kuluttaja-asiakkaisiin soveltuvat ankarimmat velvoitteet ja vaatimukset kuin muihin asiakkaisiin.

**Tanska.** Tanskassa ei ole varsinaista pienyritysluotonantoa koskevaa sopimusoikeudellista sääntelyä, mutta kuluttajaluottoja pääasiallisesti sääntelevässä luottosopimuslaissa *Lov om kreditaftaler (LBK nr 817 af 06/08/2019)*<sup>58</sup> on säännöksiä, jotka soveltuvat myös muihin kuin kuluttajasopimuksiin. Luottosopimuslain 11 luku koskee 2 §:n nojalla niin kutsuttuja luottokauppoja, jotka eivät ole kuluttajakauppoja. Luottokaupoilla (kreditkøb) tarkoitetaan irtaimen tavaran ostamiseksi tehtävää luottosopimusta, jossa ostaja saa maksaa kauppahinnan kokonaan tai osittain myöhemmin, tai jossa kauppahinta suoritetaan kokonaan tai osittain kolmannen myöntämällä luotolla tämän ja myyjän väliseen sopimusjärjestelyyn perustuen (luottosopimuslaki 4 § 15 kohta). Toisin sanoen säännökset eivät tule sovellettaviksi itsenäiseen yritysluottosopimukseen. Luvun nojalla sovellettavaksi tulevia säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta elinkeinonharjoittajien väliseen kaupankäyntiin, jotka tehdään jälleenmyyntiä tai yrityksen tuotantoon kuuluvien materiaalien ostoa varten (luottosopimuslain 2 §). Ei-kuluttaja-asiakkaalla on oikeus esimerkiksi luoton ennakaiseen takaisinmaksuun, toistaiseksi voimassa olevan luottosopimuksen irtisanomisaika ei saa olla pidempi kuin yksi kuukausi, kohtuuttomia luottokustannuksia voidaan sovitella, ja maksulaiminlyönnin seuraamuksia on rajoitettu. Kuluttajaluottosopimusten osalta sääntely on pakottavaa eli säännöksistä ei voi poiketa kuluttajan vahingoksi. Ei-kuluttajasopimuksia koskevat säännökset ovat dispositiivisia paitsi silloin, jos luottosopimukseen on sisällytetty omistuksenpidätysehto (luottosopimuslain 7 §).

**Portugali.** Pääsääntöisesti yrityksille tai pienyrityksille suunnattua luotonantosuhdetta ei ole Portugalissa säännelty, mutta Portugalin oikeusjärjestyksessä on kuitenkin joi-  
tain yritysluottosopimuksiin ja luotonantajien menettelyjä koskevia säännöksiä ja erillissäädöksiä. Ensinnäkin niin kutsutussa luottolaitoksia ja rahoitusyhtiöitä koskevassa viitekehys-säädöksessä *Aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades*

58 Ks. laista tarkemmin: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/817#id25213419-93c7-4e3d-bd80-5af97da7fe9b>.

*Financeiras, Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, RGICSF*<sup>59</sup> edellytetään, että luotonantajat noudattavat yleisiä menettelysäännöksiä ja luottokustannuksia koskevia tiedonantovelvoitteita myös yritysasiakassuhteissa (RGICSF, artikkelit 74 ja 77). Lisäksi Portugalissa on säännöksiä muun muassa vuosikoron laskemisesta (Decreto-Lei n.o 220/94, 23.8.1994) ja maturiteetin laskemisesta (Decreto-Lei n.o 58/2013, 8.5.2013), sekä Portugalin keskuspankin antamia määräyksiä luottokustannuksia ja korkojen määrää koskevista tiedonantovelvoitteista ja rahoitustuotteiden- ja palveluain markkinoinnista (Banco de Portugal No. 8/2009; Banco de Portugal No. 10/2008).

**Ranska.** Ranskassa yritysluotonanto on säännelty toimiala,<sup>60</sup> ja yritysluottoihin sovellettavia säännöksiä on rahoitus- ja pankkitoimintaa koskevassa koodeksissa *Code Monétaire et Financier, CMF*. Yrityksille myönnettäviin luottoihin ei lähtökohtaisesti sovelleta luottokorkoa rajoittavia säännöksiä. Limiittiluottoihin kytkeytyvistä tilinylitysmahdollisuuksista ja koronkiskonnasta on säädetty CMF:n artiklassa L.313-5-1. Myönnettäessä (limiitti) luottoa luonnollisille henkilöille ammattimaisen toiminnan tarpeisiin tai oikeushenkilölle muun muassa kaupalliseen toimintaan todellinen vuosikorko ei saa ylittää edeltävänä vuosineljänneksellä käytettyä keskimääräistä vuosikorkoa yli kolmanneksella. Ranskan keskuspankki julkaisee tiedon keskimääräisistä koroista. Lisäksi luotonantajalle asetetaan todellisia luottokustannuksia (*global effective rate*) koskevia ilmoitusvelvollisuuksia (CMF, artikla L.313-4) Kuluttajaluotoista säädetään säädöksessä *Code de la consommation* (artikkelit L.311-1–L.354-6).<sup>61</sup> Luotonantajalla tarkoitetaan mitä tahansa henkilöä, joka kaupallisessa tai ammattimaisessa toiminnassaan myöntää tai lupaa myöntää luottoja. Luotonottajalla tai kuluttajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka on yhteydessä luotonantajaan tai luotonvälittäjään luotonottajan kaupalliseen tai ammattimaiseen toimintaan liittymättömissä luottotransaktioissa. Säännöksiä sovelletaan 200–75.000 euron ja vähintään kolmen kuukauden laina-ajan sisältäviin luottoihin. Siten kuluttajaluottosääntelyn soveltamisala on lähtökohtaisesti rajattu kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen.<sup>62</sup>

59 Säädöksen portugalinkielinen versio: <<https://www.bportugal.pt/legislacao/decreto-lei-no-29892-de-31-de-dezembro>>. Säädöksestä on saatavissa myös epävirallinen englanninkielinen versio: <[https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/rgicsf\\_en.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/rgicsf_en.pdf)>.

60 Ks. erityisesti luku 4.2.2.5.

61 Ks. tarkemmin: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006069565/>.

62 Rahoitus- ja pankkitoimintaa koskeva CMF kuitenkin sisältää viittauksia säädökseen *Code de la consommation*.

### 4.2.3 Kohdemaat, joissa pienyritysluotonantoa on erikseen säännelty

**Saksa.** Saksassa kuluttajaluottosopimuksia koskevaa sääntelyä on ulotettu aloitteleviin yrittäjiin. Saksan pankkijärjestelmän valvontaa koskevassa sääntelyssä *Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz, KWG, 10.7.1961)*<sup>63</sup> ei ole erikseen säännelty pien- ja keskiuurille yrityksille kohdistuvaa luotonantotoimintaa. Kuluttajaluottosääntely soveltuu kuitenkin yrittäjiin, jotka suunnittelevat yritystoiminnan aloittamista niin kutsutun ”Existenzgründer”-perusteella. Luonnolliset henkilöt, jotka hankkivat lainan tai muuta taloudellista avustusta aloittaakseen kaupallisen tai itsensä työllistämällä ammattimaisen toiminnan, ovat kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn piirissä, ellei lainan kokonaismäärä ylitä 75.000 euroa (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB, luku 2, 491–513 §*)<sup>64</sup>. Tällaisten yrittäjien on katsottu rinnastuvan suojantarpeiltaan kuluttajiin oletetun puutteellisen liiketoimintakokemuksen ja pääomaresurssien vuoksi. Mainitut säännökset tulevat sovelletuiksi kaikkiin luottosopimuksiin, joissa luotonantajana on elinkeinonharjoittaja. Kuluttajaluottosääntely ei lähtökohtaisesti sovellu silloin, jos luotonottajana on jo toiminnassa oleva yritys tai yrittäjä, joka täyttää *kuluttajaoikeusdirektiivin 2011/83/EU65* tai *kulutusluottodirektiivin 2008/48/EY66* mukaisen elinkeinonharjoittajan määritelmän. Kuluttajaluottosopimussääntelyä voidaan jälkimmäisessäkin tapauksessa soveltaa silloin, jos yrittäjän on tarkoitus käynnistää aikaisempaan kaupalliseen toimintaansa nähden erillinen ja itsenäinen liiketoiminta.<sup>67</sup> Koska kuluttajaluottosopimukset ovat yksityisoikeudellisia asioita, BGB 513 §:n nojalla sovellettavaksi tulevien säännöksien noudattaminen ei ole viranomaisvalvonnan kohteena.

**Iso-Britannia.** Lähtökohtaisesti yritysluotoanto ei ole säännelty toimiala Isossa-Britanniassa, eikä sitä valvota, ellei luotonantoa harjoittava yritys harjoita muuta säänneltyä toimintaa (*regulated activities*).<sup>68</sup> Pääsääntöisesti kaupallista yritysluotoantoa ei koske

63 Ks. tarkemmin: < <http://www.gesetze-im-internet.de/kredwg/index.html>>.

64 Kuluttajaluottosäännöksistä ks. tarkemmin Saksan siviilioikeuslakikoonnoksesta: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/index.html#BJNR001950896BJNE004604140>.

65 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, kuluttajan oikeuksista, neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/44/EY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 85/577/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/7/EY kumoamisesta.

66 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2008, kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta.

67 Esimerkiksi kuluttajaoikeusdirektiivi 2011/83/EU sisältää sääntelyoption, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat ulottaa direktiivin soveltamisalan koskemaan esimerkiksi perustettavia tai pieniä ja keskiuuria yrityksiä, ks. resitaali 13. Ks. myös kulutusluottodirektiivin 2008/48/EY, resitaali 10.

68 Säännellyistä toimialoista ks. Iso-Britannian FCA:n verkkosivuilta: <https://www.fca.org.uk/firms/authorisation/how-to-apply/activities>.

sopimusoikeudellinen, sisällöllinen sopimusehtosääntely. Kuitenkin 25.000 punnan tai sitä pienemmät yritysluotot ovat yleisesti ottaen säänneltyjä ja valvottuja. Rahoituspalveluita ja -markkinoita koskevassa *Financial Services and Market Act (FSMA) 200069*, artiklassa 60C määritellään sääntelyjen luottosopimusten piiriin kuuluvat toimialat sekä poikkeukset säännelyihin luottosopimuksiin. Kyseisen artiklan mukaan yli 25.000 punnan luotot, joita luotonottaja hankkii kokonaan tai pääasiassa nykyistä tai tulevaa liiketoimintaansa varten, eivät ole säänneltyjä luottoja. Säänneltyä toimintaa on sen sijaan 25.000 punnan tai pienemmän luoton myöntäminen niin sanotuille relevanteille luotonottajille (*relevant recipient of credit*). Näitä erityisiä luotonottajia ovat yksinyrittäjät, korkeintaan kolmen henkilön kumppanuudet, joista kaikki eivät ole yhtiömuotoisia, ja ei-yhtiömuotoiset henkilöiden yhteenliittymät (eli käytännössä yhdistykset), joka ei muodosta kumppanuussuhdetta ja joka ei kokonaan koostu yhtiömuotoisista toimijoista (FSMA 60L artikla).

Mikäli yritysluotto lukeutuu FSMA:n tarkoitamiin säännelyihin aloihin edellä kuvatulla tavalla, (pien)yritysluotto rinnastetaan kuluttajaluottoihin, joista on säädetty kuluttajaluottolaissa *Consumer Credit Act 197470*. Tällöin luottosuhteisiin tulee sovellettavaksi esimerkiksi *Financial Conduct Authorityn* 11 periaatteen kokoelma<sup>71</sup> sekä kuluttajaluottoja koskevat säännökset muun muassa korkokustannusten laskemisesta, luottokelpoisuuden arvioinnista ja luottoa koskevista tietojen antamisesta. Lähtökohtana kuitenkin on, että yritystoimijoille suunnattujen rahoitustuotteiden ominaisuudet, kustannukset ja hinnoittelu ovat yksityisautonomiaan kuuluvia kaupallisia päätöksiä. Tästä pääsäännöstä poikettiin Covid-19-pandemian taloudellisten vaikutusten hallinnan vuoksi. Valtio perusti erilaisia lainaohjelmia, joiden tavoitteena oli parantaa pienyritysten rahoituksen saantia pandemian aikana. Lainaojelmia sisälsivät esimerkiksi valtiontakauksia, valtionavustuksia korkokuluihin, korkokattoja ja lyhennysvapaita. Niin kutsuttu *Bounce Back Loan Scheme* esimerkiksi turvasi pien- ja keskisuurille yrityksille 2.000–50.000 punnan luoton, 2,5 %:n korkokaton vuosikorolla, eikä luotonottajan tarvinnut lyhentää luottoa ensimmäisen

69 Ks. FSMA:sta erityisesti sen lisäys 2013 No. 1881: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/1881>.

70 Ks. säädöksestä tarkemmin: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/39>.

71 Ks. FCA Handbook, PRIN 2.1 The Principles: <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/PRIN/2/1.html>.

12 kuukauden aikana.<sup>72</sup> Lisäksi rahoitusasiamiehen, *Financial Ombudsman Service*, toimivaltaa laajennettiin tutkimaan luotonantajan ja korkeintaan 6,5 miljoonan punnan liikevaihdon omaavan pien- tai keskisuuren yrityksen välisiä erimielisyyksiä.<sup>73</sup>

**Belgia.** Belgiassa on voimassa erillislaki koskien pien- ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä luottoja (*Loi du 21 décembre 2013 relative à diverses dispositions concernant le financement des petites et moyennes entreprises*)<sup>74</sup>. Lain tavoitteena on ensinnäkin lisätä luottomarkkinoiden käytäntöjen läpinäkyvyyttä muun muassa mahdollistamalla luottoja koskevan tiedonsaannin, luottojen vertailun sekä yritysasiakkaiden tietoisien päätösten. Toiseksi laki pyrkii edistämään luottotuotteiden saavutettavuutta ja sisältää myös luottosuhdetta koskevia säännöksiä esimerkiksi luoton ennakaisen takaisinmaksusta, tiedonantovelvoitteista ja sopimusehdoista. Sitä vastoin kuluttajaluottosäätelyn soveltamisalaa ei ole ulotettu kuluttaja – elinkeinonharjoittaja -perussuhdetta laajemmaksi.

Pienyritysluotonantoa koskevaksi sääntelyksi voidaan katsoa *mikroluototusta* koskeva sääntely. **Ranskassa** mikroluototusta koskevaa sääntelyä on sisällytetty pankkisääntelyyn (CMF), ja **Portugalissa** on mikroluottoja koskevaa erityissääntelyä erillislaeissa.

**Portugalissa** rahoitusyhtiöt voivat myöntää korkeintaan 25.000 euron mikroluottoja sosiaalisen ja taloudellisen inklusion edistämiseksi. Mikroluottosäätelyn tarkoituksena on kestäväällä tavalla tukea henkilöitä, jotka haluavat kehittää taloudellista toimintaa työpaikkojen luomiseksi tai säilyttämiseksi. Mikroluotoilla halutaan tukea esimerkiksi itsensäyöllistäjiä, joilla saattaa olla heikommat mahdollisuudet saada pankkiluottoja. Toiseksi tarkoituksena on luoda edellytykset yritystoiminnalle ja ammattimaiselle toiminnalle. Mikroluototusta koskevassa sääntelyssä (Decreto-Lei n° 12/2010, 19.2.2010; Portaria n.º 1315/2010, 28.12.2010)<sup>75</sup> edellytetään, että luotonantaja arvioi rahoitettavan projektin

72 Pien- ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvista koronatoimista, ks. lisätietoa FCA:n verkkosivuilta: <https://www.fca.org.uk/firms/coronavirus-information-small-businesses>.

73 Financial Ombudsmanin tarjoama riidanratkaisupalvelu on ilmainen, ja se pyrkii puolueettomasti käsittelemään, onko luotonantaja menetellyt kohtuuttomasti tai epäreilusti. Annetut ratkaisut ovat oikeudellisesti sitovia. Rahoitusasiamiehen palveluista, ks. tarkemmin: < <https://sme.financial-ombudsman.org.uk/>>.

74 Ks. tarkemmin: [https://www.fsma.be/sites/default/files/legacy/2013-12-21\\_wet\\_loi.pdf](https://www.fsma.be/sites/default/files/legacy/2013-12-21_wet_loi.pdf).

75 Ks. ensin mainitusta säädöksestä: <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/dl12ano2010.PDF>. Jälkimmäisestä säädöksestä ks.: <<https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/port1315ano2010.PDF>>.

toteuttamiskelpoisuuden sekä seuraa, neuvoo ja ohjaa luotonottajaa projektin eri vaiheissa. Käytännössä mikroluottoja ovat Portugalissa myöntäneet vain pankkilaitokset, vaikka sääntely sallii mikroluottojen myöntämisen myös rahoitusyhtiöille.<sup>76</sup>

**Ranskassa** voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ja yleishyödylliset säätiöt voivat tietyin ehdoin myöntää mikroluottoja omista varoistaan tai luottolaitosten lainapääomasta (Artikla L 511-6-5, R 518-57–R 518-62). Mikroluotot jaetaan henkilökohtaisiin ja ammattimaisille toimijoille tarkoitettuihin mikroluottoihin. Ammattimaisille toimijoille suunnatut, korkeintaan 12.000 euron ja viiden vuoden laina-ajalle myönnettävät mikroluotot ovat tarkoitettu korkeintaan kolme työntekijää työllistävien pienyritysten perustamiseen ja kehittämiseen. Ammattimaisille toimijoille tarkoitettuihin mikroluottoihin ei ole säädetty korkokattoa. Mikroluottosääntelyn taustalla on sosiaalisen inklusion tavoitteet esimerkiksi työllistymisen ja talouden toimijuuden tukeminen.<sup>77</sup> Toisin kuin Portugalissa, Ranskan sääntelyssä ei ole asetettu luotoantajalle esimerkiksi valvontavelvollisuutta mikroluoton käytöstä.

## 4.3 Pienyritysluotonantoa koskeva elinkeino-oikeudellinen sääntely ja valvonta

### 4.3.1 Ei erityisiä markkinoille pääsyn vaatimuksia tai valvontatoimivaltaa pien- tai yritysluotoissa

Osassa kohdemaita ei ole markkinoille pääsyä tai muita elinkeino-oikeudellisia vaatimuksia luottolaitossektorin ulkopuolisille yrityksille, jotka myöntävät yritysluottoja, kuten pienyritysluottoja. Toisin sanoen kaikissa kohdemaisissa ei ollut yritysluottoihin tai pienyrityksiin kohdistuvaa luotonantoa koskevaa erityissääntelyä.

**Hollanti.** Hollannissa ei ole säädetty erikseen yritysluottoja myöntävien luotonantajien markkinoille pääsyn vaatimuksista. Siten luottolaitosten lisäksi yritysluottoja saavat myöntää eri yritysmuodot ilman toimilupavaatimuksia. Hollannin finanssimarkkinaviranomaisella (*De Autoriteit Financiële Markten, AFM*) ei myöskään ole lähtökohtaisesti yritysluottoihin kohdistuvaa valvontatoimivaltaa, ellei luotonantaja samalla toimi toimilupajärjestelmään kuuluvalla toimialalla.

76 Ks. EMN 2022, s. 8–9 ja 11. Raportin mukaan yksi syy tähän on se, että Portugalissa mikroluottoja myöntävien luotoantajien vähimmäispääomavaatimus on 1 miljoonaa euroa.

77 Ranskan mikroluottojärjestelmästä, ks. EMN 2022.



**Belgia.** Myöskään Belgian sääntely ei aseta markkinoille tulon vaatimuksia yritysluottojen myöntäjille. Kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ammattimaisesti myöntää ammattimaisille toimijoille, kuten pien- ja keskisuurille yrityksille, luottoja. Siten yritysluottojen tarjoaminen ei edellytä toimilupaa tai rekisteröintiä, ellei luotonantaja harjoita samalla luottolaitoksille kuuluvia toiminnallisuuksia. Belgian finanssimarkkina- ja palveluviranomaisella (*L'Autorité des services et marchés financiers, FSMA*) on kuitenkin toimivalta valvoa pien- ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä luottoja koskevan sääntelyn noudattamista (*Loi du 21 décembre 2013 relative à diverses dispositions concernant le financement des petites et moyennes entreprises*).

**Tanska.** Pienyritysluottojen tai muun velkaphojaisen rahoituksen tarjoaminen ei lähtökohtaisesti edellytä Tanskassa erillistä toimilupaa, ja yritysluottoja saavat myöntää sekä pankki- kuin luottolaitokset että pankkisektorin ulkopuoliset rahoituslaitokset ja muut ammattimaiset luotonantotoimintaa harjoittavat yritykset. Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskeva laki *lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven, LBK nr 316 af 11/03/2022)*<sup>78</sup> asettaa kuitenkin ammattimaisesti luotonantotoimintaa harjoittaville rekisteröitymisvelvoitteen. Toiminnanharjoittajien tulee rekisteröityä Tanskan finanssivalvontaviranomaisen, *Finanstilsynet*, ylläpitämään rekisteriin (Hvidvaskloven § 48; Bilag 1). Tanskan finanssivalvontaviranomainen vastaa sekä vakauseroittamisesta että toiminnanharjoittajien menettelyvalvonnasta. Tanskan kuluttaja-asiamies valvoo luottosopimuslain noudattamista.

Siten on huomattava, että vaikka kohdemaan sääntely ei suoranaisesti asettaisi luottolaitossektorin ulkopuolella toimiville yritysluotonantoa harjoittaville yrityksille rekisteröintivelvoitetta tai muita elinkeino-oikeudellisia markkinoilla toimimisen edellytyksiä, yritykset voivat olla kuitenkin rekisteröintivelvollisia esimerkiksi rahanpesusäännösten nojalla.

#### 4.3.2 Rekisteröintivelvoite yritysluotonannon yleisenä edellytyksenä

**Ruotsi.** Luottolaitos- ja rahoitusliiketoiminnan (*bank- och finansieringsrörelse*) harjoittaminen, kuten luotonanto kuluttajille tai talletusten vastaanottaminen, edellyttää Ruotsissa toimilupaa. Sitä vastoin luotonantoa ja luotonvälittämistä muille kuin kuluttaja-asiakkaille harjoittavat rahoituslaitokset (*finansiella institut*) ovat vain velvollisia rekisteröitymään ennen toimintansa aloittamista Ruotsin finanssivalvontaviranomaiselle (*Finansinspektionen*) valuutanvaihdosta ja muusta rahoitustoiminnasta annetun lain

<sup>78</sup> Ks. tarkemmin: < <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/316#id58de133d-4686-43b1-9fa7-c3989b437777>>.

mukaisesti (*Lag (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, 2 §*)<sup>79</sup>. Lain 1 §:n 3 kohdan mukaan rahoituslaitoksella tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa valuutanvaihtoa tai muuta rahoitustoimintaa. Muulla rahoitustoiminnalla (*annan finansiell verksamhet*) tarkoitetaan ammattimaista toimintaa, joka käsittää virtuaalivaluuttaan liittyvää kaupankäyntiä tai joka pääasiassa koostuu yhdestä tai useammasta toiminnasta, joka on määritelty laissa *lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse*<sup>80</sup>, lain 7 luvun 1 §:n toisen kappaleen 2, 3 ja 5–12 kohdissa (Lain 1996:1006 1 §:n 2 kohta). Siten edellä mainittujen säädösten soveltamisalaan lukeutuva luotonmyöntäminen yrityksille on hyvin rajoitetusti valvottua, muttei luvanvaraista, ellei luotonmyöntäjän toimintoihin lukeudu luvanvaraista toimintaa, kuten varojen vastaanottamista yleisöltä tai maksupalvelusääntelyn piirissä olevia palveluita. Rahoitusmarkkinoiden vakautta, luotonantoa ja muita rahoituspalveluita valvoo Ruotsissa yleisesti *Finansinspektionen* rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn nojalla.

### 4.3.3 Toimilupa yritysluotonannon yleisenä edellytyksenä

**Norja.** Rahoituspalveluiden tarjoaminen on ollut Norjassa luvanvaraista jo vuodesta 1976. Rahoitusalan toimijoiden markkinoille pääsyä koskeva elinkeino-oikeudellinen säädös on rahoitusyrittäjälaki *Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven, LOV-2015-04-10-17)*<sup>81</sup>. Laissa on säännökset toimiluvasta, organisatorisista vaatimuksista, yleisistä menettelyvaatimuksista, maksukyvyttömyydestä ja rikkomusten seuraamuksista pankeille, vakuutusyhtiöille ja muille rahoituslaitoksille. Lain noudattamista valvoo Norjan finanssivalvontaviranomainen, *Finanstilsynet*<sup>82</sup>. Rahoitusyrittäjälain 2-1 §:ssä säädetään luvanvaraisesta rahoitustoiminnasta, jota ovat esimerkiksi luottojen myöntäminen, luottojen välittäminen ja toisen yrityksen rahoittamiseen osallistuminen. Samassa lainkohdassa säädetään toiminnasta, jota ei katsota rahoitustoiminnaksi. Lupavaatimuksen piirissä olevaa rahoitustoimintaa eivät ole muun muassa rahoituksen tarjoaminen kertaluontoisesti tai luoton tarjoaminen tavaran tai palvelun myyjänä. Norjan rahoitusyrittäjälain mukaan luotonmyöntämistä voidaan harjoittaa kolmen eri toimiluvan perusteella: 1) pankkilupa (2-7 §), 2) luottolaitoksen toimilupa (2-8 §), ja 3) rahoitusyhtiön toimiluvalla (2-9 §).

79 Ks. tarkemmin, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19961006-om-valutavaxling-och-annan\\_sfs-1996-1006](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19961006-om-valutavaxling-och-annan_sfs-1996-1006).

80 Ks. rekisteröintivelvoitteen alaisista toiminnan muodoista, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2004297-om-bank--och-finansieringsrorelse\\_sfs-2004-297#K7](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2004297-om-bank--och-finansieringsrorelse_sfs-2004-297#K7).

81 Rahoitusyrittäjälaista ks. tarkemmin: < [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-04-10-17/\\*&#x2a;>](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-04-10-17/*&#x2a;>).

82 Norjan rahoitusvalvontaviranomaisen toiminnasta, ks. < <https://www.finanstilsynet.no/en/about-us/>>.

**Portugali.** Portugalissa luottolaitoksia ja rahoitusyhtiöitä koskevan säädöksen mukaan vain toimiluvalliset luottolaitokset ja rahoitusyhtiöt voivat ammattimaisesti myöntää luottoja käsittäen myös takuu- ja muiden sitoumusten antamisen, rahoitusleasing-sopimukset ja factoring-rahoituksen (*Aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro*, RGICSF, artikla 8).<sup>83</sup> Rahoitusyhtiöiden käsite on laaja, ja sillä tarkoitetaan yhtiöitä, joiden pääasiallisena toimialana on yksi tai useampi luottolaitoksille luvallinen toimiala, lukuun ottamatta talletusten tai muiden takaisimaksettavien varojen vastaanottamista (RGICSF, artikla 2A(kk)). Rahoitusyhtiöitä ovat esimerkiksi mikroluottoyhtiöt, leasing-yhtiöt ja luottoyhtiöt. Portugalin keskuspankki (*Banco de Portugal*) vastaa rahoitus- ja luottomarkkinoiden vakausvalvonnasta, luottolaitosten ja rahoitusyhtiöiden menettelyvalvonnasta sekä valvoo asiakassuojasäännösten noudattamista.<sup>84</sup>

#### 4.3.4 Toimilupa pienyritysluotonannon edellytyksenä

**Iso-Britannia.** Pääsääntöisesti yritysäläinen luotonanto on sääntelemätöntä, eikä FCA:n valvonnan piirissä. Kuitenkin 25.000 punnan tai sitä pienemmät luotot, joita tarjotaan *relevantteille luotonottajille* eli yksinyrittäjille, korkeintaan kolmen henkilön kumppanuuksille tai muille kuin yhtiömuotoisille yrityksille, ovat toimilupavaatimusten ja valvonnan piirissä (FSMA 60C). Tällöin myös yritysluotonanto rinnastetaan kuluttajaluottoihin, ja niihin sovelletaan *Consumer Credit Act 1974* säännöksiä tietyiltä osin. Rahoituspalveluiden ja luottomarkkinoiden sääntelyä Isonsa-Britanniassa on yhä enenevässä määrin suunnattu periaatepohjaiseksi, jolloin sääntely määrittelee valvontaviranomaisen toimivallan ja toiminnan kehitykset, ja viranomaisen vastaa rahoituspalveluiden tarkempien säännösten antamisesta, valvonnasta ja täytäntöönpanosta.<sup>85</sup> FCA:n toimivalta ja tavoitteet määritellään säädöksessä *Financial Services and Markets Act 2000* (FSMA S 1B)<sup>86</sup>, ja tavoitteiden toteuttamiseksi FCA tuottaa erilaisia politiikka-aloitteita, tarkentavia säännöstöjä

83 Säädöksen portugalinkielinen versio: <<https://www.bportugal.pt/legislacao/decreto-lei-no-29892-de-31-de-dezembro>>. Säädöksestä on saatavissa myös epävirallinen englanninkielinen versio: <[https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/rgicsf\\_en.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/rgicsf_en.pdf)>.

84 Lisätietoa toimilupaprosessista ja rahoitusyhtiöistä Portugalin keskuspankin verkkosivuilta: <<https://www.bportugal.pt/en/page/financial-company>>.

85 Sääntelyvalinnan on katsottu mahdollistavan yksittäisiä ja joustamattomia säännöksiä paremmin sääntelyn tavoitteiden tilannesidonnaisen toteuttamisen. Lähestymistavalla on nähty olevan omat haasteensa, ks. Brown (2019), s. 81. ja alav. 427.

86 FCA:n toimivallan osalta FSMA:ta täydentää mm. Financial Services Act 2012.

tulkintalinjauksineen ja periaatteineen. Sääntelytoimivallan lisäksi FCA:n toimivalta kattaa niin markkinavalvontaa, kilpailun edistämistä ja kuluttajaetujen varmistamista säädöksiin ja sen itse antamien säännösten täytäntöönpanolla.

#### 4.3.5 Pankkimonopolijärjestelmä: luotonmyöntäminen sallittu vain toimiluvallisille pankeille ja luottolaitoksille

**Saksa.** Saksassa luotonantajien markkinoille pääsyä ja muita suomalaisen oikeusjärjestyksen näkökulmasta elinkeino-oikeudellisiksi katsottavien vaatimusten sääntely perustuu niin kutsutulle pankkimonopolijärjestelmälle. Järjestelmän lähtökohtana on, että vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta luotonantotoimintaa voivat harjoittaa vain toimiluvalliset luottolaitokset (§ 32, Kreditwesengesetz, KWG).<sup>87</sup> Luottolaitoksella tarkoitetaan yhtiötä, jotka harjoittavat kaupallista pankkitoimintaa ainakin siinä laajuudessa, että se edellyttää liiketoiminnan järjestämistä kaupallisessa muodossa (KWG 1 §). Pankkitoiminnan käsite on laissa laaja, ja se kattaa myös rahalainojen myöntämisen ja lainasaatavien hyväksymisen eli luottoliiketoiminnan. Lisäksi KWG luetteloi toimialat, kuten rahoitusleasing ja factoring-rahoitus, joita saavat harjoittaa vain rahoituspalvelua tarjoavat laitokset (*Finanzdienstleistungsinstitute*). Myös nämä toimialat edellyttävät toimilupaa (KWG 32 1). Muita toimialan keskeisiä säädöksiä ovat esimerkiksi arvopaperikauppaa koskeva *Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz, WpHG, 26.7.1994)*<sup>88</sup> ja panttilainaamotoimintaa koskeva *Verordnung über den Geschäftsbetrieb der gewerblichen Pfandleiher (Pfandleiherverordnung, PfandlV, 1.2.1961)*<sup>89</sup>.

Rahoitus- ja luottomarkkinoiden valvontatehtävät on jaettu Saksan liittotasavallan rahoitusvalvontaviranomaisen BaFin (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) ja Saksan keskuspankin (*Deutsche Bundesbank*) välillä (KWG 7 §). Bundesbank valvoo luottolaitosten toimintaa ja pääoma- ja riskienhallintavaatimuksia esimerkiksi erilaisien raporttien, vuosikatsausten ja muiden asiakirjojen arvioinnilla sekä tekemällä toimijakohtaisia tarkastuksia. BaFin vastaa esimerkiksi maksukyvyn valvonnasta ja pankki- ja

87 Vaihtoehtoisia sijoitusrahastoja (alternative investment funds) hallinnoiville yhtiöille on annettu mahdollisuus luotonmyöntämiseen tietyin edellytyksin suljettujen erityisrahastojen lukuun muille kuin kuluttaja-asiakkaille. Vaihtoehtoisia sijoitusrahastoja (ns. lainanantorahastot) hoitavat toimijat ovat rekisteröinti- tai toimiluvan alaisia, ja niiden toimintaa valvoo BaFin. Ks. tarkemmin: <[https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2015/fa\\_bj\\_1507\\_kapitalverwaltungsgesellschaften\\_en.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2015/fa_bj_1507_kapitalverwaltungsgesellschaften_en.html)>.

88 Ks. tarkemmin: <<https://www.gesetze-im-internet.de/wphg/>>.

89 Ks. tarkemmin: <<https://www.gesetze-im-internet.de/pfandlv/BJNR000580961.html>>.

rahoituspalveluiden sääntelystä esimerkiksi antamalla yleisiä määräyksiä ja hallinnollisia päätöksiä Bundesbankin havaintoihin perustuen.<sup>90</sup> Tiettyjen toimialojen toiminnanharjoittajia, kuten panttilainausta, valvovat paikallistason viranomaiset.

**Ranska.** Lähtökohtaisesti myös Ranskan rahoitus- ja luottosääntelyä koskeva järjestelmä perustuu niin kutsutulle pankkimonopolille. Vain toimiluvalliset luottolaitokset ja rahoitusyhtiöt (*sociétés de financement*) tietyin erityisedellytyksin voivat suorittaa luottotransaktioita (*opération de crédit*) säännöllisesti (Artikla L511-5, *Code Monétaire et Financier*)<sup>91</sup>. Sanottu koskee sekä kuluttajille että yrityksille kohdistuvaa luotonantotoimintaa. Luottotransaktioiden käsite on laaja, ja sillä tarkoitetaan mitä tahansa toimintaa, jossa henkilö omaan tai toisen lukuun vastiketta vastaan myöntää tai lupaa myöntää varoja toiselle henkilölle (Artikla L313-1). Ranskan oikeusjärjestys tunnistaa kuitenkin useita poikkeuksia pankkimonopolijärjestelmästä (ks. Artikla L 511-6).<sup>92</sup> Yksi poikkeusten alaan kuuluva luotoantomuoto ovat mikroluotot. Voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ja yleishyödylliset säätiöt voivat tietyin ehdoin myöntää mikroluottoja omista varoistaan tai kaupallisten pankkien lainapääomasta (Artikla L 511-6-5, R 518-57–R 518-62). Mikroluotot jaetaan henkilökohtaisiin ja ammattimaisille toimijoille tarkoitettuihin mikroluottoihin. Ammattimaisille toimijoille suunnatut, korkeintaan 12.000 euron ja viiden vuoden laina-ajalle myönnettävät mikroluotot ovat tarkoitettu korkeintaan kolme työntekijää työllistävien pienyritysten perustamiseen ja kehittämiseen. Mikroluottosääntelyn taustalla on sosiaalisen inklusion tavoitteet esimerkiksi työllistymisen ja talouden toimijuuden tukeminen.<sup>93</sup>

Ranskassa rahoitus- ja luotonantoalaa valvoo yleisenä hallinnollisena viranomaisena Ranskan keskuspankin (*Banque de France*) yhteydessä toimiva ACPR (*Autorité de Contrôle Prudential et de Résolution*). ACPR:n valvontatoimivaltaan kuuluu muun ohella markkinavakaussuojauksen ja asiakkaansuojasääntelyyn liittyvät valvontatehtävät (Artikla L 612-1). Lisäksi ACPR myöntää toimiluvat esimerkiksi rahoitusyhtiöille luottotransaktioita varten, maksulaitoksille, sijoitusyhtiöille ja vakuutusyhtiöille. Sen sijaan luottolaitosten

90 BaFinin ja Bundesbankin valvontatoimivallan jaosta, ks. tarkemmin BaFinin verkkosivut: <[https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/Bankenaufsicht/bankenaufsicht\\_node\\_en.html](https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/Bankenaufsicht/bankenaufsicht_node_en.html)>.

91 Ks. sääntelystä tarkemmin: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006072026/LEGISCTA000006170507/#LEGISCTA000006170507](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072026/LEGISCTA000006170507/#LEGISCTA000006170507).

92 Yhtenä poikkeuksena pankkimonopoliin ovat osakeyhtiöille annettu oikeus myöntää rahoitusta asiakassuhteessa oleville pien- ja keskisuurille yrityksille. Laina-aikoja ja luottojen enimmäismääriä on kuitenkin rajoitettu.

93 Ranskan mikroluottojärjestelmästä, ks. EMN 2022.

toimilupien myöntäminen on siirretty Euroopan keskuspankille, joka myöntää toimiluvat asiakasvarojen vastaanottamiseen ja/tai luotonantoon ACPR:n esityksestä.<sup>94</sup> Lähtökohtaisesti ACPR:llä ei myöskään ole sääntelytoimivaltaa. Mikroluototustoimintaa valvoo ACPR.

## 4.4 Yhteenveto: kokoavia huomioita ja havaintoja

Tässä vertailevassa sääntelykatsauksessa on kartoitettu kohdemaiden kansallista sääntelyä, jotka kohdistuvat luottolaitossektorin ulkopuolella harjoitettavaan yritys- ja pienyritysluotonantoon. Siten tässä katsauksessa tarkastelu ei varsinaisesti kohdistu pankki- tai luottolaitoksia koskeviin velvoitteisiin tai markkinoille tulon vaatimuksiin, vaan katsaus pyrkii selvittämään muiden yritysluotonantoa harjoittavien yritysten lakiin perustuvia vaatimuksia. Yritysluotonantoa on lähestytty eri oikeusjärjestyksissä ja valtioissa eri tavalla riippuen esimerkiksi rahoitusjärjestelmän, oikeusjärjestelmän ja talouden rakenteiden historiallisista ja yhteiskunnallisista kehityskuluista. Huolimatta EU-tason sääntelyn ja toimielinten korostuneesta merkityksestä harmonisoidulla rahoitus- ja luottoalalla, moni yritysluotonantoa koskeva kysymys on jätetty kansallisten lainsäätäjien ja muiden sääntelijöiden toimivaltaan. Maiden väliset järjestelmäerot ilmenevät monella tapaa. Ensinnäkin eri kohdemaissa pienyritysluottoja koskevat oikeussuhteet jäsenyivät erilaisten käsitteiden ja käsitteellistysten välittämänä. Esimerkiksi kohdemaissa, joissa tunnistettiin yritysasiakkaiden asemaan liittyviä erityissääntelytarpeita, luotonottajat määrittyivät käsitteellisesti yrittäjinä, asiakkaina tai pien- ja keskiuurina yrityksinä (mm. Saksa, Norja, Iso-Britannia). Joissakin maissa pienyritysluottosääntelyksi katsottavia säännöksiä sisältyi mikroluototusta koskevaan sääntelykehikkoon (Ranska ja Portugali).

Muun muassa edellä mainituista syistä kaikkia maita ja niiden yritysluottosääntelyä koskevien yleistyksien tekeminen tai yhteismitallismainen on haastavaa, sillä se edellyttää syvällisempää ymmärrystä siitä yhteiskunnallis-oikeudellisesta kontekstista, jonka puitteissa säädöksiä tarkastellaan. Joitakin yhteen kokoavia havaintoja ja päätelmiä voidaan tämän sääntelykartoituksen pohjalta kuitenkin tehdä. Taloudellinen inklusio, talouden elvyttäminen ja yritys- ja ammattitoiminnan aloittamisen kynnyksen madaltaminen ja pienyritysten toiminnan jatkuvuuden turvaaminen korostuivat etenkin pienyrityksiin ja mikroluottoihin kohdistuvassa sääntelyssä. Elinkeinotoiminnan aloittamisen ja työllistymisen mahdollistaminen rahoituksen saatavuuden lisäämisellä korostui tavoitteena etenkin niin kutsutuissa pankkimonopolijärjestelmälle perustuvissa maissa (Saksa, Ranska)

94 Ks. tarkemmin: <https://acpr.banque-france.fr/en/authorisation/banking-industry-procedures/licensing-authorisation-and-registration/credit-institution>.

korostuva tavoite. Tämä saattaa johtua siitä, että pankkimonopolijärjestelmissä yritysrahoitusta ei ole helposti saatavilla kuin vapaammilla rahoitusmarkkinoilla, vaan toiminnan rahoitus edellyttää esimerkiksi pääomasijoituksia.

Toinen keskeinen yritys- ja pienyritysluottosäätelyn tausta-arvojen ja tavoitteiden tiivistymänä on luotonottajan suojaaminen ja luotonannon vastuullisuuden varmistaminen. Erilaisilla luotonantajavelvoitteilla pyritään tukemaan velallisen harkintakykyä ja tietoista päätöksentekoa riittävällä tiedonsaannilla. Taustapyrkimyksenä on myös luotonottajan maksukyvyyn varmistaminen ja ylivelkaantumisen estäminen. Myös hyvän luotonantotavan määrittelyllä sekä kohtuuttomien käytänteiden ja sopimusehtojen rajoittamisella pyritään asianmukaisten ja reilujen rahoitus- ja luottomarkkinoiden toteutumiseen. Toki tähän jälkimmäiseen tavoiteryhmään liittyvät myös laajemmat markkinavakaus- ja yhteiskuntavastuunäkökohdat.

Sopimusoikeudelliseksi katsottava yritysluottosäätely eli luotonantajan ja luotonottajan keskinäisiä veloitteita ja oikeuksia järjestelvän säännöstö vaihteli merkittävästi kohdemaittain. Norjassa sekä kuluttajaluotoille että kaikille yritysluotoille on yhteinen rahoitussopimuksia koskeva sääntelykehys asiakkaansuojakäsitteen välittämänä. Norjan rahoitussopimuslaki vaikutti sisällöllisesti laajamittaisimmalta sopimusosapuolten asemaa järjestelvältä säädökseltä. Tanskassa yritysluottoja säänneltiin sisällöllisesti lähinnä hyödykesidonnaisten luottojen osalta, Ranskassa limiittiluottojen osalta oli esimerkiksi korkosäätelyä ja Portugalissa yleisesti yritysluottoihin kytkettiin tiettyjä tiedonantovelvollisuuksia. Pienyritysluotonantoon liittyviä suojantarpeita tunnistettiin Saksassa, Portugalissa ja Ranskassa mikroluottojen osalta, ja Belgiassa ja Isossa-Britanniassa oli erityisesti pienyritysluottoihin kohdistuvaa yritysluottosäätelyä. Portugalin mikroluottosäätelyssä asetettiin luotonantajalle velvollisuus neuvoa, ohjata ja valvoa luotonantajaa tämän yritys- tai ammattitoiminnan harjoittamisessa. Ruotsissa ja Hollannissa yritysluottoihin tai pienyritysluottoihin kohdistuvaa erityissäätelyä ei ollut.

**Taulukko 9.** Yritysluottoja koskeva sopimussääntely kohdemaissa.

Maa	Yritysluottoja ei säännelty	Asiakkaansuojaa yritysluotoissa säännelty	Pienyritysluottoja säännelty erikseen	Kuluttajaluotto-sääntely soveltuu osittain	Osa yritysluotoista mikroluottosääntelyn piirissä
Ruotsi	x				
Norja		x		x	
Tanska		x		x	
Ranska		x			x
Saksa			x	x	
Hollanti	x				
Iso-Britannia			x	x	
Belgia			x		
Portugali		x			x



Systeemisiä eroja on lisäksi luotonannon harjoittamisen sallittavuutta koskevissa lähestymistavoissa. Joissain maissa lainsäätäjät on puuttunut vain välttämättömissä tilanteissa ja/ tai EU-tason sääntelyyn, kuten luottolaitos- ja markkinavakaussääntelyyn sekä kuluttajansuojasääntelyyn perustalta (Tanska, Ruotsi, Suomi, Belgia). Norjassa ja Portugalissa toimilupa oli yritysluotoannon yleinen vaatimus. Niin sanotuissa pankkimonopolijärjestelmissä (Saksa, Ranska) sallitaan lähtökohtaisesti vain toimiluvallisten pankki- ja luottolaitosten harjoittama luotonanto, jolloin poikkeuksista on nimenomaisesti säädetty. On myös huomattava, että maissa, joissa ei ole erityisesti asetettu rekisteröinti- tai toimilupavelvoitetta yritys- tai pienyritysluotoannolle, luotonantoa harjoittava yritys saattaa olla rekisteröintivelvollinen rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevan sääntelyn perusteella (esim. Tanska).

Lisäksi valvontatoimivaltaiset viranomaiset ja näiden toimivallan laajuus vaihtelivat kohde-maittain. Etenkin periaatekeskeisen sääntelyn maissa (esim. Iso-Britannia) viranomaisen valvontavallan lisäksi toimivalta kattoi laajan kentän muitakin toiminnallisuuksia, kuten regulaatiovallan, jonka oikeuttama viranomainen antoi tarkempia säännöksiä ja esimerkiksi periaatepohjaisia linjauksia rahoituspalveluiden ohjaamiseksi. Joissakin maissa yritysluotonantoa koskeva toimivalta ja viranomaisinterventioiden ala olivat hyvin rajat-tuja, lähinnä erityiskysymys- tai erityislakikohtaisia, eikä yritysluotonanto ollut yleisesti ottaen viranomaisvalvonnan kohteena (Ruotsi, Belgia, Tanska). Isossa-Britanniassa vain pienyritysluotoanto tai kuluttajaluotot olivat toimilupavaatimusten ja FCA:n toimivallan piirissä. Etenkin pankkimonopolijärjestelmissä viranomaisten (valvonta)toimivalta oli yritysluotoissa laajinta ja perustui joko laajoille kodifikaatioille tai useammalle erityislaeille.

**Taulukko 10.** Yritysluotonnon sallittavuus ja valvonta kohdemaissa.

Maa	Ei edellytä toimilupaa/ rekisteröintiä	Yritysluotonanto edellyttää rekisteröintiä	Yritysluotonanto edellyttää toimilupaa	Vain pienyritys- luotonanto ed. toimilupaa	Valvottu toimiala/ valvoja(t)
Ruotsi		x			Lähtökohtaisesti ei valvottua Finansinspektionen
Norja			x		Finanstilsynet
Tanska		x*			Finanstilsynet, *rahanpesusääntely
Ranska			x		ACPR
Saksa			x		BaFin, Deutsche Bundesbank
Hollanti	x				Lähtökohtaisesti ei valvottua
Iso-Britannia				x	FCA, Bank of England
Belgia	x				FSMA, vain SME-sääntelyn osalta
Portugali			x		Banco de Portugal

## 5 Pienyritysluottojen sääntelyvaihtoehdot

### 5.1 Luottomarkkinoiden sääntelyn lähtökohdista

Ammattimaisen luotonannon sääntelyn perustaksi on esitetty useita teorioita. Julkisen vallan teorian (Public interest theory) mukaan sääntely on perusteltua luottomarkkinoista mahdollisesti seuraavien negatiivisten häiriöiden takia. Yksityisen edun teoriassa (Private interest theory) sääntelyn tarpeen katsotaan johtuvan kuluttajien ja yritysten tarpeista. Sääntelyn tarvetta on perusteltu myös oikeudellisesta lähtökohdasta, jonka mukaan rahoitusmarkkinat koostuvat yhtäältä yksityisistä sopimuksista ja toisaalta julkisen vallan säännöistä (public rules).<sup>95</sup> Näiden teorioiden yhteydessä on tuotu esille myös huoli sääntelyn tasapainosta. Väärin suunnattu tai mitoitettu sääntely voi olla omiaan aiheuttamaan haitallisia ulkoisvaikutuksia, kuten häiriöitä markkinoiden optimaalisessa toiminnassa.<sup>96</sup>

Elinkeinotoimintana tapahtuvan luotonannon sääntely on EU:ssa laajasti yhtenäistetty. Luotonannon sääntelyn lähtökohdana on sääntelyn ulottaminen luottolaitoksiin. Luottolaitos määritellään yritykseksi, joka liiketoimintanaan vastaanottaa talletuksia ja muita takaisinmaksettavia varoja yleisöltä sekä myöntää luottoja omaan lukuun.<sup>97</sup> Mikäli määritelmän mukaiset vaatimukset takaisinmaksettavien varojen vastaanottamisesta ja luotonannon tapahtumisesta omaan lukuun eivät täyty, luotonantotoiminta jää lähtökohtaisesti EU:n yhtenäistetyn sääntelyn ulkopuolelle ja mahdollisten kansallisten sääntelyratkaisujen varaan.

95 Alexander (2019) s. 45–46.

96 Ks. esim. Alexander (2019) s. 46. Ks. yleisesitys pankkisääntelyn ulkoisvaikutuksista Alexander (2019) s. 37–42.

97 Määritelmä vastaa EU:n luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista annetun asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaan.

Luottolaitossääntelyn taustalla on tarve suojata luottolaitoksiin varojaan sijoittavan yleisön, erityisesti tallettajien, varoja. Luottolaitoksen toimintaan liittyvä epävarmuus saattaisi laukaista häiriöitä, jotka voisivat erityisesti ns. talletuspaon kautta merkittävästi vaarantaa rahoitusmarkkinoiden vakautta ja johtaa esimerkiksi luotonsaannin vaikeutumiseen ja siten heikentää koko yhteiskunnan taloudellista kehitystä.<sup>98</sup>

Digitalisaatio ja sen mahdollistamat rahoituksen tarjonnan uudet kanavat ovat heijastuneet myös tarpeeseen arvioida osin uudelleen rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa. Vuonna 2008 puhjennut finanssikriisin ja markkinoilla tapahtuneiden muutosten vuoksi pankkisääntelyä on tiukennettu. Muutokset ovat johtaneet myös siihen, että sääntely on ulotettu koskemaan aiemmin sääntelyn ulkopuolella olleita toimintamuotoja rahoitusmarkkinoilla. Esimerkiksi ns. vaihtoehtoiset sijoitusrahastot (AIF) on saatettu sääntelyn piiriin.

Kansallisesti luottomarkkinoiden sääntelyssä tapahtunutta muutosta heijastelee vuonna 2010 annettu laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä (747/2010), jolla Finanssivalvonnan valvonnan ulkopuolella olevat kuluttajaluottoja myöntävät luotonantajat veloitettiin rekisteröitymään Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään rekisteriin. Lain säätäminen perustui kansalliseen harkintaan. Lailla pyrittiin parantamaan edellytyksiä kuluttajaluottojen, erityisesti kuluttajille suunnattujen ns. pikaluottojen, valvontaan. Vuoden 2023 heinäkuun alusta rekisterin ylläpitovelvollisuus siirtyy Finanssivalvonnalle. Samassa yhteydessä tulee voimaan myös uusi laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä (186/2023).

Vuonna 2008 puhjennut finanssikriisi nosti esille tarpeen kiinnittää huomiota selvästi aiempaa enemmän yksittäisten finanssialan toimijoiden valvonnan lisäksi rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseen eli ns. makrovakauteen. Makrovakaustoimenpiteillä pyritään estämään koko rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavia ja kokonaistalouden kehitystä haittaavia järjestelmäriskkejä.<sup>99</sup> Vaikka sääntelytoimien painopiste on myös tältä osin ollut

98 Koska tarve suojata luottolaitoksiin esimerkiksi talletuksina tai velkakirjoina sijoitettuja varoja, on luottolaitossääntelyn keskeisenä perustana, myös merkittävä osa luottolaitosten laajasta ja yksityiskohtaisesta sääntelystä kytkeytyy luottolaitokseen sijoitettujen varojen suojan tarpeeseen. Tähän pyritään erityisesti huolehtimalla siitä, että luottolaitoksilla on niiden toimintaan liittyviin riskiin nähden riittävä riskinkantokyky erityisesti sääntelemällä luottolaitosten riskinottoon suhteutettuna niiden omien varojen määrää.

99 Ks. tarkemmin esim. <https://www.suomenpankki.fi/fi/rahoitusvakaus/makrovakausvalvonta/>.

pankeissa niiden suuren taloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi, makrovakausriskit ovat esillä myös muiden rahoitusmarkkinatoimijoiden, kuten vaihtoehtorahastojen osalta.<sup>100</sup>

Mitä merkittävämmässä määrin luotonantoa siirtyy pankkijärjestelmän ulkopuolisille luotonantajille, sitä enemmän paitsi asiakkaansuojaan myös makrovakauteen liittyvien näkökohtien voidaan nähdä korostuvan pankkijärjestelmän ulkopuolisen luotonannon osalta. Tämän voidaan nähdä johtuvan osaltaan siitä, että pankeille asetettujen makrovakausriskien vuoksi osa pankkien luotonannosta voi siirtyä niiden ulkopuolisille luotonantajille, jolloin pankkisääntelyn ja ulkopuolisten luotonantajien välisen suhteen ymmärtäminen on tärkeää makrovakausriskien toteuttamisen kannalta.<sup>101</sup> Vaikka pankkijärjestelmän ulkopuolisten luotonantajien merkitys on viime vuosina kasvanut, niiden osuus yritysluotonannon kokonaismäärästä on kuitenkin pysynyt Suomessa tois- taiseksi kansainvälisesti katsoen melko vähäisenä.<sup>102</sup> Kansainvälisen kehityksen mukaisesti tämän luotonantosektorin merkityksen voidaan kuitenkin arvioida kasvavan Suomessakin.

Luottolaitossektorin ulkopuoliset luotonantajat eivät ole yhtenäinen ryhmä. Osalla näistä luotonantajista voi olla myös kytkentöjä luottolaitoksiin. Merkittävän osan näistä luoton- tarjoajista muodostavat pikaluottotyyppejä luottoja tarjoavat luotonantajat, joiden luotoille on tyypillistä erityisesti rahoituksen nopea saatavuus sekä luottoprosessin digi- talisaatio, luottoehtojen standardointi, useimmiten luottojen vakuudettomuus ja varsin korkea luoton korko. Samalla tavalla kuin kuluttajien pikaluotoista käydyssä keskus- telussa ovat myös yritysten pikaluotoista käydyssä keskustelussa korostuneet selvästi makrovakausriskit enemmän ylivelkaantumisen estäminen ja asiakkaansuojaan liittyvät näkökohdat.

Yritystoiminnan ja myös luottolaitostoiminnan sääntelyllä pyritään usein ohjaamaan mark- kinoiden toimintaa. Lähtökohtaisesti kansainväliseen kilpailuun perustuvilla markkinoilla sääntelyllä voidaan kuitenkin lähes aina nähdä olevan vaikutusta markkinoilla toimivien yritysten kilpailuympäristöön. Arvioitaessa eri sääntelymahdollisuuksia uuden sääntelyn

100 Ks. esim. van der Veer, Levels, Lambert, Molestina Vivar, Weistroffer, Chaudron ja de Sousa van Stralen (2017).

101 Gauber ja Mazells (2020) s. 5. Ks. makrovakausriskistä myös esim. EBA, Final Report on response to the nonbank lending request from the CfA on digital finance (2022) s.65–66.

102 Kansainvälisesti ns. varjopankkitoiminta on kasvanut jo pitempään merkittävästi. Ks. tarkemmin tapahtuneesta kehityksestä Financial Stability Board, Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation 2022.

tarpeellisuuteen ja sen vaikutuksiin onkin aihetta kiinnittää korostetusti huomiota,<sup>103</sup> sillä sääntely, jolla pyritään korjaamaan markkinoilla havaittuja ongelmia, voi johtaa sääntelyhäiriöön, mikäli lainsäätäjä ei kykene arvioimaan, missä muodossa sääntely on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Varsinaisten sääntelyn tavoitteiden lisäksi sääntelyllä voi näet olla myös vaikutuksia, joita ei ole varsinaisesti tavoiteltu. Esimerkiksi perinteisten luottolaitosten sääntelyn tiukentamisen on nähty luoneen painetta toimintojen ohjautumiseen sääntelyn piirissä olevan luottolaitossektorin ulkopuolelle, kuten esimerkiksi ns. varjopankkitoimintaan.<sup>104</sup> Sääntelyn on nähty erityisesti kiristyneiden dokumentaatiovaateiden takia hidastaneen luottolaitoksissa pienten ja keskisuurten yritysten rahoitusprosessia ja lisänneen siihen liittyviä kustannuksia.<sup>105</sup>

Pohdittaessa mahdollista luottolaitossektorin ulkopuolisten luotonmyöntäjien sääntelytarvetta ja sen sisältöä, on huomattava, että toimiluvanvaraisten luottolaitosten sääntelyn perustana on tarve suojata luottolaitoksiin varojaan sijoittavaa yleisöä, erityisesti tallettajia. Koska luottolaitossektorin ulkopuolisessa luotonannossa toimintaa ei rahoiteta yleisöltä hankituin varoin, mahdollisen luottolaitossektorin ulkopuolisen luotonantajan sääntelyn lähtökohdat poikkeavat selvästi luottolaitosten sääntelyn lähtökohdista.<sup>106</sup> Sääntelyn ytimenä ei ole sijoittajien varojen suojaaminen, vaan yleisemmin asiakkaiden asema sekä mahdollisesti markkinoiden vakautteen ja valvontaan liittyvät näkökohdat.

Erityisesti digitalisaation myötä tapahtuneen luottolaitossektorin ulkopuolisten luotonantajien merkityksen kasvu on omiaan korostamaan tarvetta kehittää sääntely- ja valvontajärjestelmää siten, että se ei ole nykyiseen tapaan tiukasti sidottu esimerkiksi luotonantajan juridiseen statukseen vaan, että siinä otetaan huomioon toiminnan

103 Vuonna 2022 uudistetussa lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa on tunnistettu useita yritysvaikutuksia, jotka tulisi arvioida lainsäädäntöhankkeissa, kuten vaikutukset yritysten väliseen kilpailuun, sääntelystä aiheutuneen sääntelytaakan suuruuteen ja innovaatioiden syntyyn. Ks. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/100124/164423>. Ks. laajemmasta sääntelyvaihtoehtojen arvioimista koskevasta keskustelusta myös Tala (2012) s. 11–12 sekä Sinkkilä ja Vartiainen (2021) s. 240–241 sekä Routes to Better Regulation. A Guide to alternatives to classic regulation (2005).

104 Esim. Alexander (2019) s. 300. Ks myös Gebauer ja Mazelis (2020) s. 3, jossa he toteavat "The presence of shadow banking implies a trade-off for regulators, as tighter regulation on commercial banks induces credit leakage towards the unregulated part of the financial system."

105 Pankin haastattelu.

106 Pankeilla ja muilla luottolaitoksilla voi kuitenkin olla monia kytkentöjä näihin ulkopuolisiin toimijoihin. Ks. tarkemmin esim. Financial Stability Board, Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation 2022. Vrt. myös ns. vertaislainat, jossa välittää yleisöltä hankittuja varoja. Vertaislainavälittäjät eivät ole kuitenkaan luottosuhteen osapuoli.

tosiasiallinen luonne ja vaikutukset luotonottajien asemaan.<sup>107</sup> Tämä lähestymistapa antaisi mahdollisuuden kiinnittää nykyistä tehokkaammin huomiota myös esimerkiksi luotonantajan ja luotonhakijana olevan pienen yrityksen sopimusepätasapainoon vaikutuksiin seikkoihin.

Metric ja Tarullo katsovat, että rahoituksenvälityksen sääntelyn kehittämisessä tulisi noudattaa ns. yhteneväisyysperiaatetta (congruence principle). Sen mukaan markkinavakaudelle samanlaisia järjestelmäriskkejä aiheuttavia välittäjiä tulisi säännellä samalla tiukkuudelle riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai esimerkiksi liiketoimintamallista. He painottavat kuitenkin, että sääntelyn ei tarvitse olla identtistä eikä sääntelytapojen samanlaisia eri toimijoille. Sääntelyn tulisi olla myös ennakoivaa. Markkinoilla tapahtuvat muutokset tulisi pyrkiä ottamaan huomioon sääntelyssä ennen kuin markkinakehityksestä aiheutuu ongelmia.<sup>108</sup>

Ammattimaisen luotonannon sääntelyyn soveltuvat sinällään yleiset yritystoiminnan sääntelyn lähtökohdat. Yleisesti hyväksytyinä keskeisinä lähtökohtina voidaan pitää sääntelyn tehokkuutta ja sääntelyn suhteellisuutta. Sääntelyn tehokkuus pitää sisällään pyrkimyksen korjata talouden tai yhteiskunnan yleiseen toimintaan liittyviä puutteita. Sääntelyn hyötyjen tulisi olla suurempia kuin sääntelystä aiheutuvat haitat. Vastaavasti yrityksiin kohdenetetut toimenpiteet tulisi olla suhteessa ongelman suuruuteen.

Tehokkaan sääntelyn olemassaolo esimerkiksi rahoitusmarkkinoilla voidaan karkeasti ottaen perustella kolmella syyllä: markkinavoimalla, asiakkaan suojelulla ja ulkoisvaikutuksilla.<sup>109</sup> Markkinavoimalla tarkoitetaan yrityksen taloudellisesti dominoivaa asemaa markkinoilla. Rahoitusmarkkinoille on tyypillistä toimiluvanvaraisten luotonantajien, erityisesti pankkien, keskeinen rooli markkinoilla. Rahoitusmarkkinoilla kuluttajien tai yleisemmin asiakkaiden suojeleminen on yksi keskeisistä sääntelyn lähtökohta. Ulkoisvaikutukset ovat nimensä mukaisesti markkinoiden ulkopuolelle kohdistuvia vaikutuksia. Ulkoisvaikutusten arvioinnin voidaan nähdä rahoitustoiminnan sääntelyssä korostuvan erityisesti sen johdosta, että rahoitusmarkkinoiden häiriöt voivat ulottua markkinoiden lisäksi laajalle yhteiskuntaan.

Sääntelyyn sovellettavan suhteellisuusperiaatteen mukaan sääntelytavoista tulisi pyrkiä valitsemaan vaihtoehto, josta ei aiheudu sääntelyn kohteelle esimerkiksi kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai kustannuksia. Sääntelyn sisällön lisäksi liiallisen hallinnollisen taakan tai kustannusten syntymistä voidaan pyrkiä välttämään myös tietyn toimialan itsesääntelyn kautta.

107 Näin myös Alexander (2019) s. 294.

108 Metric ja Tarullo (2021) s. 4–7.

109 Ks. esim. Baldwin, Cave ja Lodge (2011) 2 luku.

## 5.2 Pienyritysluottosääntelyn muutostarve

Pienyrityksille on leimallista niiden toiminnan voimakas sidonnaisuus yritystoimintaa harjoittavaan yrittäjään. Erityisesti yksityisten elinkeinonharjoittajien eli ns. toiminimiyrittäjien osalta yrittäjän aseman voidaan luotonottotilanteessa nähdä lähestyvän osin kuluttajien asemaa. Luotonmyöntötilanteessa rahoittaja tarkastelee usein pienyritystä ja sen omistajaa tai yritystoiminnan harjoittajaa lähtökohtaisesti luottoriskin kannalta yhtenä kokonaisuutena. Korkeakorkoisten lyhytaikaisten luottojen osalta on voitu havaita kehitystä, jossa kuluttajien suojaksi tehtyjä säännöksiä on pyritty ainakin jossain määrin välttämään ohjaamalla luotontarjontaa kuluttajan asemassa olevan yrittäjän sijasta tämän yritykselle.<sup>110</sup>

Pienyritysten asema poikkeaa suurempien toimijoiden asemasta myös ns. neuvotteluvoiman osalta, jonka voidaan yleisesti arvioida olevan pienissä yrityksissä selvästi ammatillisia luotontarjoajia heikompi. Elinkeinoiminnan rahoitus kytkeytyy usein vahvasti yrittäjän henkilökohtaiseen ja tämän perheen talouteen. Vastaavasti henkilökohtaisen elämän kysymykset voivat heijastua myös yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiin. Vaikka yritystoiminnan harjoittajalta voidaan sinällään edellyttää kuluttajia parempaa talousosaamista, on myös selvää, että erityisesti hyvin pienissä yrityksissä yritystoiminnan harjoittajan rahoitukseen liittyvässä tietämyksessä voi olla merkittäviä puutteita.

Arvioitaessa mahdollisia pienyritysluotonantoa koskevan sääntelyn kehittämistarpeita on otettava huomioon mahdollisen sääntelyn vaikutukset paitsi pienyritysten oikeusturvaan myös esimerkiksi yritysten väliseen kilpailuasemaan sekä erityisesti rahoituksen saatavuuteen ja rahoituksen ehtoihin. Yritysten erityyppisten rahoitustarpeiden kattamiseksi on tärkeää, että markkinoilla on tarjolla erilaisia vaihtoehtoisia rahoituskanavia. Tämä on tärkeää yritysrahoitusmarkkinoiden keskittyneisyydenkin vuoksi.

Useimmissa kansainvälisessä vertailussa mukana olleissa maissa on vain rajoitetussa määrin nimenomaista pienyritysten luotonantoon liittyvää sääntelyä. Joissain maissa tarve pienyrityksiä koskevaan erityiseen sääntelyyn on kuitenkin tunnistettu muun muassa siten, että kuluttajansuojasääntelyä on esimerkiksi aloittavien yritysten tai tietyn rahamäärän alittavien pienten luottojen osalta ulotettu koskemaan myös pienyrityksiä.

Arvioitaessa kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn ulottamista koskemaan pienyritysluottoja on huomattava myös, että eräissä maissa liiketoimintana tapahtuva luotonanto on rajattu vain toimiluvanvaraisiin luottolaitoksiin. Pieniin yrityksiin liittyvään luotonantoon saattaa erityisesti näissä maissa sisältyä rahoitusmarkkinoita valvovan viranomaisen alemman asteista luotonantajien menettelytapoihin esimerkiksi hyvään luotonantotapaan

---

110 Yrittäjien talousavun haastattelu ja TaVM 42/2022 s. 11.



liittyvää norminantoa ja ohjeistusta. Myös Suomessa kuluttajansuojalain 7 luvun 16 a §:n 2 momentin säännös on ulotettu Finanssivalvonnan velvoittavalla määräyksellä (4/2018) koskemaan pankkien ja muiden valvonnassa olevien luottolaitosten luotonantoa yrityksille. Säännöksen mukaan luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla.

Tässä selvityksessä esille nousseiden seikkojen perusteella, pienyritysluottoja koskevaa sääntelyä puoltavina näkökohtina voidaan nostaa esille erityisesti seuraavia näkökohtia:

- pienimmät yrittäjävetoiset yritykset rinnastuvat luotonhakutilanteessa suojantarpeen ja neuvotteluvoiman osalta osin käytännössä kuluttajiin. Ne eivät ole kuitenkaan kuluttajansuojan, eikä mikäli ne ottavat luottoa luottolaitossektorin ulkopuolelta, luottolaitostoiminnasta annetun lain tarjoaman suojan piirissä;
- luottolaitossektorin ulkopuolisessa, erityisesti ns. pikaluottoihin perustuvassa, luotonannossa usein vallitsevan huomattavan korkean korkotason ja luotonmyöntöprosessin nopeuden voidaan nähdä osin heijastavan luottokelpoisuuden arvioinnin ohuutta;
- luottokustannusten ilmoittaminen poikkeaa olennaisesti pienyritysluotoissa kuluttajaluotoista. Luottokustannusten ilmoittamista koskevissa käytännöissä on merkittävää vaihtelua luotonantajien kesken. Myös markkinoinnin sääntely jää toimiluvanvaraisen luottolaitossektorin ulkopuolisessa luotonannossa yleisen elinkeinotoimintaa koskevan sääntelyn varaan. Korkeakorkoisia pikaluottoja on pyritty ilmeisesti ainakin jossain määrin tarjoamaan korkokattosääntelyn välttämiseksi keinotekoisesti kuluttajan asemassa olevan yrittäjän sijasta yritykselle;<sup>111</sup>
- mikäli pienyritysluottojen sääntelyyn kytketään valvonta, sääntelyä puoltavana tekijänä voidaan nähdä mahdollisuus saada luottomarkkinoiden vakauden turvaamisen näkökulmasta mahdollisimman kattavasti informaatiota luottomarkkinoista; ja
- oikeasuhtaisen – sekä luotonottajien että luotonantajien oikeusaseman – huomioon ottavan sääntelyn voidaan sinällään arvioida lisäävän luottamusta luottomarkkinoihin ja siten osaltaan vaikuttavan myönteisesti luottomarkkinoiden toimivuuteen.

---

111 Ks. TaVM 42/2022 s. 11 ja Yrittäjien talousavun haastattelu.

Tässä luvussa tarkastellaan seuraavassa lähemmin kahta sääntelyvaihtoehtoja koskevaa lähestymistapaa, joista ensimmäisessä pienyritysten suojan tarvetta tarkastellaan kuluttajaluottojen sääntelyn näkökulmasta. Toisessa lähestymistavassa tarkastelun painopiste on elinkeino-oikeudellisen sääntelyn ja valvonnan kehittämisessä. Lähestymistavat eivät ole toisiaan poissulkevia jo senkään vuoksi, että toimiakseen asiakkaansuojasäännökset tarvitsevat tuekseen myös valvontajärjestelmän.

## 5.3 Sääntelyn kehittäminen kuluttajaluottosääntelyn lähtökohdista

### 5.3.1 Lähtökohtia

Kulutusluottodirektiivin (2008/48/EY) johdanto-osan mukaan jäsenvaltio voi pitää voimassa tai ottaa käyttöön direktiivin säännöksiä tai sen tiettyjä säännöksiä vastaavaa kansallista lainsäädäntöä, joka koskee muita kuin direktiivin soveltamisalaan kuuluvia luottosopimuksia.<sup>112</sup> Kuluttajaoikeusdirektiivi (2010/83/EU) mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat ulottaa direktiivin soveltamisalan koskemaan esimerkiksi perustettavia tai pieniä ja keskisuuria yrityksiä.<sup>113</sup> Arvioitaessa mahdollisia pienyritysten asiakkaansuojan kehittämistarpeita, luontevan lähtökohdan tarjoaakin kuluttajaluottoja koskeva sääntely.

Euroopan komissio julkisti vuonna 2022 kaikkien pienimpien yritysten rahoitusta koskevat ”Mikroluottojen tarjoajien eurooppalaiset käytäntesäännöt”.<sup>114</sup> Vaikka säännöt ovat suosituluonteisia ja vaikka ne koskevat vain mikroluottoja, pienyritysluottojen kehittämistarpeiden kartoituksessa on perusteltua ottaa huomioon myös nämä käytäntesäännöt. Käytäntesäännöissä annetaan suosituksia erityisesti luottokustannusten ilmoittamisesta mainonnassa, luottosopimuksessa ja vuotuisessa ilmoituksessa annettavista tiedoista. Sääntöihin sisältyy myös suositukset, joiden mukaan luotontarjoajan tulee pyrkiä varmistamaan, että asiakas ymmärtää tuotteen, prosessin ja sopimusehdot. Sääntöjen mukaan luotontarjoajan tulisi arvioida luotonhakijan takaisinmaksukyky ja lainan kohtuuhintaisuus lainanhakijan kannalta.

112 Kulutusluottodirektiivin (2008/48/EY) johdanto-osan kappale 10.

113 Kuluttajaoikeusdirektiivi 2011/83/EU, johdanto-osa kappale 13.

114 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25851&langId=fi>. Käytäntesäännöt on tarkoitettu ensisijaisesti muille kuin pankkialalla oleville luotontarjoajille ja ne koskevat luottoja, joiden määrä on enintään 50 000 euroa.

Useassa tämän selvityshankkeen yhteydessä tehdyssä kansainvälisessä vertailussa mukana olleista maista ei ole erityistä pienyritysluottoja koskevaa asiakkaansuojasääntelyä. Osassa sääntely liittyy laajemmin yritysluotonantoon. Belgiassa on erityinen nimenomainen pienten ja keski suurten yritysten luottosopimuksia sääntelevä laki. Osassa maista sääntely kohdistuu hyvin pieniin ns. mikroluottoihin. Joissain maissa, kuten Norjassa ja Tanskassa, yleistä rahoitussopimuksia koskevaa lakia sovelletaan kuluttajien lisäksi osin myös esimerkiksi yritysten luottosopimuksiin.

Esimerkkeinä lainsäädäntövertailussa olleista maista, joissa on erityistä pienyritysten luottosuhteisiin liittyvää sääntelyä, voidaan nostaa Belgian lisäksi esille Saksa ja Iso-Britannia. Saksassa tietyin yritystoimintaansa aloittavat luonnolliset henkilöt ovat kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn piirissä, ellei lainan kokonaismäärä ylitä 75.000 euroa. Kuluttajaluottoja koskeva sääntely ei tule kuitenkaan sovellettavaksi, jos luotonottajana on yrittäjä, joka täyttää kuluttajaoikeusdirektiivin (2011/83/EU) tai kulutusluottodirektiivin (2008/48/EY) mukaisen elinkeinonharjoittajan määritelmän. Iso-Britanniassa kuluttajaan rinnastettavassa asemassa on 25.000 punnan tai pienemmän luoton myöntäminen esimerkiksi yksinyrittäjille, korkeintaan kolmen hengen ei-yhtiömuotoisille kumppanuuksille ja yhteenliittymille. Näissä tilanteissa yritykselle myönnetty luotto rinnastetaan kuluttajaluottoon ja luottoa koskevat säännökset muun muassa korkokustannusten laskemisesta, luotokelpoisuuden arvioinnista ja luottoa koskevien tietojen antamisesta tulevat sovellettavaksi.

Mahdollisten pienyrityksiä koskevien asiakkaansuojasäännösten soveltamisen ja niiden vaikutusten kannalta on keskeistä säännösten soveltamisalan tarkoituksenmukainen rajaaminen. Soveltamisalan tulisi olla säännösten soveltamistilanteessa riittävän yksiselitteinen yhtäältä suojan kohteena oleville pienyrityksille ja toisaalta luotonantajille, joiden tulisi soveltaa säännösten mukaisia velvoitteita. Tästä näkökulmasta esimerkiksi yritysten vuosittain vaihtuviin tunnuslukuihin sidotut rajat voisivat osoittautua käytännön soveltamistilanteissa ongelmallisiksi. Rajoilla saattaisi olla myös tarkoituksettomia yritystoiminnan harjoittamisen oikeudellisiin muotoihin liittyviä ohjausvaikutuksia. Soveltamisalan määrittelyssä onkin otettava huomioon myös muun muassa sen vaikutukset yritysten väliseen kilpailuasemaan sekä rahoituksen saatavuuteen ja ehtoihin.

Kuluttajansuojasääntelyn rakentuu kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen suhteen sääntelylle. Kuluttajansuojalaki koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Lakia sovelletaan myös, kun elinkeinonharjoittaja välittää hyödykkeitä kuluttajille. Mikäli kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskeva sääntely ulotettaisiin koskemaan pienyrityksiä, on tärkeä huolehtia, että sääntely ei tarpeettomasti hämärtäisi tätä kuluttajansuojalain kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen suhteen sääntelylle rakentuvaa lähtökohtaa. Lain systematiikan ja myös lain

noudattamisen valvonnan näkökulmasta voidaankin lähtökohtaisesti pitää ongelmallisenä, jos lain antama kuluttajille tarkoitettu suoja ulotettaisiin laajasti koskemaan myös elinkeinonharjoittajia.

Pienyrityksille on usein ominaista niiden toiminnan henkilöityminen yrittäjään eikä rajanveto sen välillä, milloin henkilö toimii yrittäjän ja milloin kuluttajan ominaisuudessa, ole aina yksiselitteinen. Mitä pienempi yritys on, sitä lähempänä sen voidaan monesti nähdä olevan luotonottolanteessa kuluttajaa. Pienimpien yritysten neuvotteluasema ja asiantuntemus rahoituksen tarjoajiin nähden eivät aina myöskään olennaisesti poikkea kuluttajista ja heidän asemastaan luotonhakijoina. Erityisen selvä yrityksen ja sitä harjoittavan henkilön välinen yhteys rahoitustilanteessa ilmenee yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta. Vastaavasti, mitä suurempi yritys on, sitä enemmän sen rahoituksessa painottuvat itse yritys ja sen tulevaisuuden näkymät, jolloin myös niitä koskevan luotonannon lähtökohdat erkaantuvat kuluttajaluotonannon lähtökohdista.

Kuluttajaluottoja säännellään kuluttajansuojalaissa lain 7 luvussa ja asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja lain 7 a luvussa. Kuluttajaluottojen tarjoamiseen tulee sovellettavaksi myös muita kuluttajansuojalain säännöksiä. Lisäksi luottolaitosten on myös kuluttajaluottojen osalta otettava huomioon muun muassa luottolaitosten toiminnasta annettu laki ja sen 15 lukuun sisältyvät menettelytapoja asiakasliiketoiminnassa koskevat säännökset ja muun muassa riskienhallintaa koskevat säännökset.<sup>115</sup>

Kuluttajansuojalain 7 lukuun sisältyy varsin yksityiskohtainen – valtaosin EU:n kuluttajansuojasääntelyyn perustuva<sup>116</sup> kuluttajaluottoja koskeva sääntelykehikko. Säännökset on laadittu silmällä pitäen kuluttajaluotonantoa ja siinä ilmenneitä sääntelytarpeita. Yritysluottojen lähtökohdat poikkeavat selvästi kuluttajaluotonannon lähtökohdista erityisesti yritystoiminnan harjoittamisen keskeisenä lähtökohtana olevan yritystoiminnan riskin vuoksi. Yritystoiminnan riskien ottamisen kannalta on tärkeää, että yrityksille on riittävästi tarjolla erityyppistä oman ja vieraanpääoman ehtoista rahoitusta. Rahoituksen turvaamisessa myös luottolaitosjärjestelmän ulkopuolisilla luotonantajilla on oma roolinsa.<sup>117</sup> Mikäli

115 Kun luoton myöntäjänä on luottolaitos, sovellettavaksi tulevat myös erityisesti luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014), ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 575/2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta säädetyt luottolaitostointimintaa koskevat edellytykset, kuten luotto- ja vastapuoliriskien hallinnan vaatimukset, joiden tavoitteena on turvata asianmukainen riskienhallinta ja sen kautta luottolaitoksen vakavaraisuus.

116 Ehkä keskeisimmät kansalliseen harkintaan perustuvat säännökset koskevat koron ja maksujen muuttamista sekä luottokustannusten enimmäismäärän rajoittamista.

117 Ks. lyhytaikaisten kuluttajaluottojen osalta esim. Takalo (2017) s. 382–392.

sääntelyssä ei oteta riittävästi huomioon yritysrahoituksen erityispiirteitä, ilmeisenä vaarana on rahoituksen saatavuuden yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiä heikentävä vaarantuminen.

Edellä esitetyn mukaisesti kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn ulottamista sellaisenaan laajasti pienyritysluottoihin ei voida pitää tavoiteltavana. Yhden vaihtoehdon voisi tarjota joidenkin kuluttajaluottoja koskevien kuluttajansuojalain säännösten ulottaminen koskemaan kuluttajien lisäksi myös pienyrityksiä, ainakin yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Joissain kansainvälisessä vertailussa mukana olleissa maissa kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä onkin ulotettu koskemaan rajoitetusti pieniä pienyritysluottoja. Tältä osin voidaan tuoda kansallisen lainsäädännön osalta esille myös vakuutuslainsäädännön (543/1994) 3 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan

sopimusehto, joka poikkeaa lain säännöksistä vakuutuksenottajan vahingoksi, on mitätön kuluttajaa kohtaan sekä sellaista muuta luonnollista henkilöä taikka oikeushenkilöä kohtaan, joka huomioon ottaen hänen elinkeinotoimintansa tai muun toimintansa laatu ja laajuus sekä olosuhteet muutoin on vakuutuksenantajan sopijapuolena rinnastettavissa kuluttajaan.

Säännöksen soveltamisala jää säännöksessä ja sen perusteluissa tulkinnanvaraiseksi. Perusteluissa viitataan pienyritykseen, mutta sitä ei ole säännöksessä tai sen perusteluissa erikseen määritelty.<sup>118</sup> Kuluttajaan rinnastettavan pienyrityksen käsitteen sisältö on kuitenkin täsmentynyt vakuutuslautakunnan ratkaisusuosituksissa.

### 5.3.2 Sääntelyn sisällöstä

Vaikka kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä ei voida sellaisenaan soveltaa pienyritysluottoihin, kuluttajansuojalaista voidaan nostaa esille joitain yleisiä luotonannon perusteisiin keskeisesti liittyviä sääntelykohteita, jotka voisivat lähtökohtaisesti tulla sovellettavaksi myös pienyritysluottoihin. Niissä kansainvälisessä vertailussa mukana olleista maista, joissa kuluttajansuojasäännökset tulevat osin – yleensä kuitenkin tahdonvaltaisina – sovellettavaksi myös yritysluottoihin, sääntely kohdistuu yleensä luottokelpoisuuden arviointiin, tiedonantovelvoitteisiin sekä luottokustannusten ilmoittamiseen.<sup>119</sup> Luottokelpoisuuden arviointi on osa hyvää luotonantotapaa, joten seuraavassa käsitellään myös hyvää luotonantotapaa koskevaa sääntelyä.

<sup>118</sup> Ks. HE 114/93 vp s. 24.

<sup>119</sup> Ks. edellä luku 4.2.

## Hyvä luotonantotapa

Hyvä luotonantotapa on määritelty kuluttajansuojalain 13 §:ssä. Se on osa kuluttajansuojalain vastuullista luotonantoa koskevaa jaksoa. Pykälän 1 momentin mukaan luotonannossa on meneteltävä vastuullisesti. Pykälän 2 momentissa on tarkemmin esimerkinomaisesti täsmennetty menettelytapoja, joita luotonantajan tulee erityisesti noudattaa toimiakseen 1 momentissa tarkoitettulla tavalla vastuullisesti.<sup>120</sup> Pykälän 2 momenttia on muutettu kuluttajansuojalain muutoksella (449/2023), joka tulee voimaan 1.10.2023. Säännökseen on lisätty muun muassa yksityiskohtainen markkinoinnin sisältöä asianmukaisuutta koskeva esimerkkiluettelo. Voimassa oleva kuluttajansuojalain 13 § kuuluu:

Luotonantajan on luotonannossa meneteltävä vastuullisesti.

Erityisesti edellytetään, että luotonantaja:

1. ei markkinoi luottoa siten, että markkinointi on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä harkita luoton ottamista huolellisesti;
2. ei käytä luoton myöntämistä pääasiallisena markkinointikeinona markkinoidessaan muita kulutushyödykkeitä;
3. ei käytä luottoa markkinoitaessa, sitä myönnettäessä eikä muussa luottosuhteeseen liittyvässä asiointissa lisämaksullista tekstiviestipalvelua tai muuta vastaavaa viestipalvelua;
4. antaa kuluttajalle ennen luottosopimuksen tekemistä riittävät ja selkeät selvitykset sen arvioimiseksi, soveltuuko luotto ja mahdollisesti tarjotut lisäpalvelut kuluttajan tarpeisiin ja hänen taloudelliseen tilanteeseensa, sekä tiedon siitä, voiko kuluttaja irtisanoa lisäpalvelua koskevan sopimuksen erikseen ja mitä seuraamuksia irtisanomisesta kuluttajalle aiheutuu; ([14.10.2016/851](#))
5. antaa kuluttajalle maksuviivästystilanteissa tietoa ja neuvoja maksuvaikeuksien syntymisen tai syvenemisen estämiseksi ja maksukyvyttömyystilanteiden hoitamiseksi sekä suhtautuu vastuullisesti maksujärjestelyihin.

Hyvää luotonantotapaa koskevan sääntelyn tavoitteena on kuluttajansuojalain kulu- tusluottoja koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 24/2010 vp) ehkäistä epäasian- mukaista menettelyä luotonannossa ja luottosuhteen kuluessa korostaa luotonantajan

<sup>120</sup> Ks. vastuullisen luotonannon sisällöstä esim. Niemi (2013) s. 828–832 sekä Makkonen (2012) s. 38–53.

velvollisuutta toimia luotonannossa avoimesti ja rehellisesti sekä ottaa myös kuluttajan etu ja taloudellinen asema huomioon.<sup>121</sup> Tämän sääntelyn tavoitteen voidaan nähdä soveltuvan lähtökohdiltaan sellaisenaan myös yritysluottoihin.

Hyvän luotonantotavan sisältö ei ole kuitenkaan yhdenmukainen kuluttajaluotoissa ja yritysluotoissa. Kuluttajaluotoissa luotonoton painopiste on perushankintojen, kuten asunnon ja kulutushyödykkeiden, rahoittamisessa. Yritysten luotonotossa painottuvat yritystoiminnan jatkaminen ja kasvu sekä niihin liittyvien riskien ottaminen. Lähtökohteisesti yrityksiltä on myös perusteltua edellyttää luotonottajina kuluttajia parempaa taloudellista osaamista. Myöskään pykälän 2 momentin esimerkinomaiset kohdat eivät kaikilta osin sellaisenaan sovellu yritysluottoihin. Niiden soveltumattomuus pienyritys-luotonantoon korostuu hyväksytyin kuluttajansuojalain muutoksen (449/2023) myötä.

### Luottokelpoisuuden arviointi

Luottokelpoisuuden arviointia koskeva säännös sisältyy kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:ään. Säännöksen 1 momentin mukaan

luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajanluottokelpoisuus). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella.

Luotonantajan tulee ottaa säännöksen perusteluiden mukaan luottokelpoisuuden arvioinnissa huomioon kaikki tarpeelliset ja merkitykselliset tekijät, jotka voivat vaikuttaa luotonottajan kykyyn maksaa luotto takaisin luottoaikana.<sup>122</sup>

Luottokelpoisuuden arviointia täydennetään kuluttajansuojalain 7 luvun 16 a §:ssä. Pykälän mukaan

Luotonantajan on määriteltävä kuluttajaluottojen myöntämisessä käyttämänsä periaatteet.

Luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla.

121 HE 24/2010 vp s. 15.

122 HE 77/2016 vp s. 48 ja s. 56–57.

Luottokelpoisuuden arviointi on myös yritysluotoissa keskeinen osa vastuullista luotonantoa ja luotonantajan riskienhallintaa. Vaikka kuluttajansuojalain edellä mainittujen säännösten sisältö sinällään yleisesti soveltuu myös yritysluottoihin, luottokelpoisuuden arvioinnin sisällössä on kuitenkin erityisesti yritystoimintaan kuuluvan riskien ottamisen vuoksi merkittäviä eroja kuluttaja- ja yritysluottojen välillä, jotka tulisi ottaa sääntelyssä huomioon.

Tässä selvityksessä on aiemmin kiinnitetty huomiota siihen, että pikaluotoista usein perittävien huomattavan korkeiden korkojen voidaan nähdä heijastavan luotonantoprosessin nopeutta ja riskienhallinnan keveyttä ja niistä aiheutuvaa riskiä luotonantajalle. Vaikka on sinällään ehdottoman tärkeää huolehtia siitä, että yritysten saatavilla on riittävästi rahoitusta esimerkiksi riskipitoisiin investointikohteisiin, samalla on sekä luotonottajan suojan että rahoitusmarkkinoiden luotettavuuden turvaamisen näkökulmasta olennaista, että luottokelpoisuuden arviointi täyttää riittävät vähimmäisvaatimukset.<sup>123</sup>

### Luottokustannusten enimmäismäärä (ns. korkokatto) ja luottokustannusten ilmoittaminen

Kuluttajaluottojen luottokustannuksille on asetettu kuluttajansuojalain 7 luvun 17 a §:ssä luottokoron enimmäismäärä eli ns. korkokatto. Kuluttajan nostamalle luotolle perittävää korkoa ei saa sopia 20 prosenttia suuremmaksi.<sup>124</sup> Myös tältä osin voidaan kuluttajaluotoissa ja yritysluotoissa nähdä erityisesti yritystoimintaan sisältyvien riskien rahoittamisen näkökulmasta merkittäviä eroja. Luottokoron enimmäismäärää koskevan sääntelyn soveltamista yritysluottoihin käsitellään tarkemmin luvussa 5.3.3.

### Tiedonantovelvoitteet

Luotonottajan oikeusturvan kannalta on tärkeää muun muassa, että luotonottaja saa ennen luoton ottamista päätöksensä tueksi riittävät tiedot luotosta. Kuluttajansuojalain 7 luvun 8 §:ään sisältyvät säännökset todellisen vuosikoron ilmoittamisesta kuluttajaluotoissa. EU:n kuluttajaluottosääntelyyn perustuvassa todellisen vuosikoron laskennassa

123 Euroopan Pankkiviranomainen (EBA) korostaa luottokelpoisuuden arvioinnin merkitystä arvioidessaan sääntelyn kehittämistarpeita kuluttajaluottojen osalta raportissaan Final Report on response to the non-bank lending request from the CfA on digital finance (2022) s.76–77.

124 Säännöstä on muutettu kuluttajansuojalain muutoksella (449/2023) siten, että perittävää korkoa ei saa sopia suuremmaksi kuin korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisätynä 15 prosenttiyksiköllä. Luoton korko ei saa tällöinkään ylittää 20 prosenttia. Muutos tulee voimaan 1.10.2023.



ja ilmoittamisessa painottuvat voimakkaasti kuluttajansuojan lähtökohdat eikä kuluttajansuojalain mukaisen todellisen vuosikoron laskennan lähtökohtien sellaisenaan voida nähdä soveltuvan yritysluottoihin.

Luvun 9 §:ään sisältyvät säännökset ennen luottosopimuksen tekemistä annettavista tiedoista. Pykälän 1 momentin mukaan kuluttajalle on annettava pysyvällä tavalla tiedot muun muassa tarjottavasta luotosta, luottokustannuksista ja luotontakaisinmaksusta sekä sopimusrikkomusten seuraamuksista. Pykälässä luetellut tiedot soveltuvat sinällään myös yritysluotoissa annettavaksi perustiedoiksi. Myös yritysluotonannossa on tärkeää, että luotosta ja sen ominaisuuksista annetaan luotonhakijana olevalle yritykselle riittävät tiedot, jotta sillä on edellytykset tehdä mahdollisimman hyvin harkittu luotonottoa koskeva päätös. Rahoitusjärjestelyt ovat kuitenkin yritysluotonannossa moniulotteisempia kuin kuluttajaluotonannossa.

Luotonantajien yhdenvertaisten toimintaedellytysten näkökulmasta olisi tärkeää, että erityyppisiin luotonarjoajiin sovellettavat asiakkaansuojasäännökset eivät perusteettomasti poikkeaisi toisistaan. Kuluttajansuojalain lisäksi lähtökohdan mahdollisille pienyritysten asiakkaansuojaa koskevien säännösten tarkastelulle voisikin ainakin osin tarjota myös luottolaitostoiminnasta annettu laki, erityisesti sen 15 luvun 2-3 §:ään sisältyvät sopimusehtoja ja markkinointia koskevat säännökset. Niitä sovelletaan sekä kuluttajia että yrityksiä koskeviin luottosopimuksiin.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 2 §:n mukaan

luottolaitoksen on markkinoinnissaan annettava asiakkaalle markkinoitavasta hyödykkeestä kaikki ne tiedot, joilla saattaa olla merkitystä asiakkaan tehdessä hyödykettä koskevia ratkaisuja. Luottolaitos ei saa markkinoinnissaan antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja eikä käyttää muutoinkaan asiakkaan kannalta sopimatonta tai hyvän tavan vastaista menettelyä. Kuluttajan kannalta sopimattomasta tai hyvän tavan vastaisesta menettelystä säädetään lisäksi kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvussa. Markkinointia, joka ei sisällä asiakkaan taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisia tietoja, on aina pidettävä sopimattomana.

Sopimusehtoja koskevan luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan

luottolaitos ei saa toiminnassaan käyttää sopimusehtoa, joka ei kuulu luottolaitoksen toimintaan tai jota sen sisältö, osapuolten asema tai olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä asiakkaan kannalta kohtuuttomana. Kohtuuttomana sopimusehtoa on pidettävä aina, jos luottolaitoksen toiminnan ulkopuolisten hyödykkeiden hankkiminen tai käyttö asiakkaan kannalta kokonaisuutena arvioiden asiattomasti

vaikuttaa luoton saamiseen, sopimuksen voimassaoloon tai muihin sopimuksen ehtoihin taikka jos asiakkaan oikeutta ryhtyä sopimussuhteeseen muun elinkeinonharjoittajan kanssa rajoitetaan.

Riippumatta siitä, rakentuisiko mahdollinen pienyrityksiä koskeva sääntely kokonaan tai osittain kuluttajansuojalain vai luottolaitostoiminnasta annetun lain lähtökohdalle, sääntely vaatisi tuekseen toimivan valvontajärjestelmän. *Toimiva asiakkaansuojan sääntely edellyttää säännösten noudattamisen valvontaa ja valvontaan liittyvää uskottavaa seuraamusjärjestelmää.*

Valvonnan järjestämisen osalta on huomattava, että koska esimerkiksi hyvän luotonantotavan sisältö ja luottokelpoisuuden arvioinnin kriteerit eivät ole yritysluotonannossa yhdenmukaiset kuluttajaluotonannon kanssa, valvonta edellyttää yritysluotoissa yritysluotonannon ja luotonantoon liittyvien riskien asiantuntemusta. Samoin arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, miten hyvä luotonantotapa ja luottokelpoisuuden arvioinnin kriteerit määrittyvät yritysluotonannon osalta toimiluvanvaraisissa luottolaitoksissa. Hyvän luotonantotavan tai luottokelpoisuuden arvioinnin määrittämisen ei tulisi perusteettomasti poiketa toimiluvanvaraisten luottolaitosten ja muiden luotonantajien välillä. Tältä osin tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös ne erot, joita aiheutuu luottolaitosten sääntelyn perustana olevasta tarpeesta suojata takaisinmaksettavia varojaan luottolaitoksiin sijoittanutta yleisöä.<sup>125</sup> Hyvää luotonantotapaa, luottokelpoisuuden arviointia ja tiedonantovelvoitteita käsitellään erityisesti valvonnan näkökulmasta jaksossa 5.4.

### 5.3.3 Luottokustannusten enimmäismäärä

Kuluttajien osalta ylivelkaantumiskehitystä on pyritty hillitsemään monin eri tavoin. Vuonna 2013 pienille enintään 2000 euron suuruisille kuluttajaluotoille asetettiin luotosta perittävän koron enimmäismäärää koskeva ns. korkokatto. Sääntelyä on sittemmin useaan otteeseen tarkennettu. Voimassa olevan kuluttajansuojalain 7 luvun 17 a §:n mukaan kuluttajan nostamalle luotolle perittävää korkoa ei saa sopia 20 prosenttia suuremmaksi. Säännöstä on muutettu 1.10.2023 alkaen siten, että kuluttajan nostamalle luotolle perittävää luoton korkoa ei saa sopia suuremmaksi kuin korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko

<sup>125</sup> Hyvän luotonantotavan sisältöä joudutaan arvioimaan taustalainsäädännössä olevien merkittävien erojen vuoksi jossain määrin eri lähtökohdista toimiluvanvaraisissa luottolaitoksissa ja muissa luotonantajissa. Luottolaitoksia koskee yksityiskohtainen muun muassa riskien hallintaa ja vakavaraisuutta koskeva sääntely. Ks. Kontkanen (2018) s. 230. Lisäksi luottolaitostoiminnasta on annetun lain 15 luvun 1 §:n mukaan pankkien noudatettava hyvää pankkitapaa, mikä voi osaltaan sinällään vaikuttaa myös hyvän luotonantotavan sisältöön.

lisättynä 15 prosenttisyksiköllä. Tällöinkään luoton korko ei saa sopimuksen mukaan ylittää 20 prosenttia (449/2023). Lainmuutoksen yhteydessä eduskunnan talousvaliokunta totesi, että se pitää välttämättömänä, että myös pienyrittäjien velkaantumista seurataan ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin niiden ylivelkaantumisen estämiseksi.<sup>126</sup> Yrityksille tarjottavien korkeakorkoisten luottojen määrä on viime vuosina jossain määrin lisääntynyt.<sup>127</sup>

Korkotason enimmäismäärän sääntely merkitsee poikkeusta sopimusvapauden ja markkinaehtoisuuden lähtökohdista. Erityisesti ns. pikaluottojen tarjonnassa ilmenneiden epäkohtien vuoksi poikkeaminen markkinaehtoisuuden lähtökohdista on kuitenkin katsottu kuluttajaluottojen osalta perustelluksi.

Markkinoin perustuvan yritystoiminnan osalta kynnys poikkeamiseen markkinaehtoisuuden lähtökohdista on perusteltua asettaa kuitenkin kuluttajia korkeammalle. Korkokattosääntelyn ulottamisessa yritysluotonantoon voidaan nähdä sisältyvän merkittäviä uhkakuvia yritystoiminnan rahoituksen saatavuuden näkökulmasta. Riskien ottaminen on keskeinen yritystoiminnan lähtökohta. Riskin tulisi heijastua toimivilla rahoitusmarkkinoilla myös rahoituksen hintaan. Erityyppisillä yrityksillä taloudellinen tilanne voi vaihdella huomattavastikin ja ne voivat ottaa toiminnassaan hyvinkin erityyppisiä riskejä. Myös luottojen hinnoittelussa on yritysluotonannossa tämän vuoksi kuluttajaluottoja enemmän hajontaa.

Yrityksille tulee aika ajoin väistämättä tilanteita, joissa niillä on tarve saada esimerkiksi lyhytaikaista siirtymävaiheen rahoitusta muun muassa käyttöpääoman tarpeen tyydyttämiseen. Mikäli luoton enimmäiskorko pyritään lainsäädännöllä yritysluotonannossa tiukasti rajaamaan, *ilmeisenä vaarana on, että se voisi johtaa erityisesti riskipitoisten kohteiden luotonannon estymiseen*, mikä voi olla pienelle yritykselle haitallisempaa kuin korkeamman koron periminen. Vaarana voi olla myös kokonaan yhteiskunnan kontrollin ulkopuolella olevien ns. harmaiden luottomarkkinoiden syntyminen.

Yritysten rahoituksen saatavuuden näkökulmasta on huomattava, että luottolaitossääntelyn ulkopuolelle jäävä luotontarjonta voi myös olla omiaan tehostamaan rahoitusjärjestelmää tarjoamalla vaihtoehtoisia rahoituskanavia edellyttäen, että ulkopuolelle jäävän luotonantosektorin toiminta sellaisenaan ei perustu yksinomaan tarpeeseen kiertää voimassa olevaa luottolaitosten sääntelyä.<sup>128</sup>

126 TaVM 42/2022 vp. s. 11.

127 [https://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot2/tilastotiedotteet\\_fi/muut-rahoituslaitokset-lainat-ja-korot/2022](https://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot2/tilastotiedotteet_fi/muut-rahoituslaitokset-lainat-ja-korot/2022)

128 Ks. esim. Alexander (2019) 301–302 ja Takalo (2017) s. 385.

Yksityisen elinkeinonharjoittajan asemassa voidaan korkokattosäntelyn näkökulmasta nähdä olevan osin muista yritystoiminnan harjoittamisen muodoista poikkeavia piirteitä. Yksityisen elinkeinonharjoittajan voidaan monesti olevan luotonottotilanteessa kuluttajaan rinnastettavassa asemassa eikä käytännössä aina se, missä ominaisuudessa yksityinen elinkeinonharjoittaja ottaa esimerkiksi lyhytaikaista luottoa, ole täysin yksiselitteistä. Myös luotonantajat käsittelevät luotonannossa yksityistä toiminimeä ja sitä harjoittavaa luonnollista henkilöä luotonantoa harkitessaan lähtökohtaisesti yhtenä kokonaisuutena.

Yksityinen elinkeinonharjoittajan poikkeava rooli on otettu osin huomioon luotonantoa koskevassa lainsäädännössä. Positiivisesta luottotietorekistä annetun lain (739/2022) mukainen rekisteri sisältää kuluttajille ja asunto-osakeyhtiölle annettujen luottojen lisäksi myös luonnollisen henkilön omaa elinkeinotoimintaa varten ottamat luotot. Käytännössä on myös ainakin jossain määrin havaittu pyrkimystä myös kiertää korkokattosäntelyä ohjaamalla luotto keinotekoisesti yritykselle. Nämä tekijät puoltaisivat korkokattoa koskevan säntelyn ulottamista koskemaan yksityisten elinkeinonharjoittajien ottamia luottoja.

Kuluttajansuojalain mukaisella koron enimmäismäärän rajoittamisella voidaan kuitenkin nähdä olevan rajoitettuna yksityisiin elinkeinonharjoittajiinkin edellä kuvattuja haitallisia vaikutuksia rahoituksen saatavuuteen. Korkokattoon on taloustieteessä laajasti suhtauduttu kuluttajaluottojenkin osalta hyvinkin kriittisesti. Sen on nähty vääristävän hinnoittelua ja voivan muun muassa lisätä luottojen kysyntää ja vähentävän kannustimia luottokelpoisuuden arviointiin.<sup>129</sup> Rajan asettaminen vain elinkeinonharjoittajille voisi olla omiaan myös jossain määrin vaikuttamaan yksityisten elinkeinonharjoittajien ja muiden yritystoiminnan harjoittamisen muotojen väliseen kilpailuasetelmaan ja osaltaan luoda kannustimen toimia yksityisenä elinkeinonharjoittajana ja näin vaikuttaa yrityksen kasvuhaluuteen.<sup>130</sup>

*Myös yksityisiin elinkeinonharjoittajiin rajoitettuna korkokattosäntelyyn on aiheellista suhtautua pidättyvästi. Jatkossa tulisi kuitenkin vielä seurata, voidaanko havaittaviin epäkohtiin puuttua riittäväällä tavalla erityisesti pienyritysluotonannon ns. menettelytapavontaa ja siihen liittyvää, erityisesti kustannusten ilmoittamista ja markkinointia koskevaa, säntelyä kehittämällä. Hintasäntelyn tulisi olla yritysluottojen osalta viimesijainen keino havaittavien epäkohtien poistamiseksi.<sup>131</sup>*

129 Takalo (2017) s. 386–387.

130 Vrt. Osakeyhtiölain toimivuus ja muutostarpeet; lausuntoyhteenveto OM 2022:13.

131 Huomattavan korkeisiin korkoihin mahdollista pyrkiä puuttumaan rikoslain kiskontaa koskevan 36 luvun 6 §:n nojalla. Joissain tilanteissa poikkeuksellisen korkea korkoa voitaisiin pitää varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n nojalla kohuttomana. Esimerkiksi Norjan rahoitussopimuslakiin sisältyy säännökset kiskonnasta.

### 5.3.4 Luottosopimuksia sääntelevän lain tarve

Norjassa (Lov on finansvtaler; Finansvtaleloven LOV-2020-12-18-146) ja Tanskassa (Lov om kreditaftaler (LBK nr 817 af 06/08/2019)) on voimassa erityiset luotto- ja rahoitus-sopimuksia sääntelevät lait, jotka koskevat kuluttajaluottojen lisäksi osin myös yrityksille myönnettäviä luottoja. Suomessa ei ole vastaavan kaltaista erillistä luotto- ja muita rahoitussopimuksia sääntelevää lakia. Pyrittäessä kehittämään asiakkaansuojaa pienyritysten luotonannossa, yhden lähtökohdan voisi tarjota luottosopimusten säänteleminen yleisesti Norjan ja Tanskan lakien kaltaisessa erillisessä laissa.

Norjan rahoitussopimuksia koskeva laki koskee pääosin kuluttajaluottoja. Lain 3 ja 5 luvun säännöksiä sovelletaan kuitenkin lähtökohtaisesti myös yritysluottoihin. Luvussa 3 säädetään rahoitussopimuksen tekemisestä ja palveluntarjoajan yleisistä velvollisuuksista. Luvussa 5 on luottosopimukseen sovellettavia säännöksiä luottoa koskevista tiedonantovelvollisuuksista, luottokelpoisuuden arvioinnista, kiskonnasta ja luottosopimuksen irtisanomisesta. Tanskan luottosopimuslakia sovelletaan hyvin rajoitetusti yritysten luottosopimukseen.

Suomessa on kuluttajien osalta kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvuissa varsin kattava luottosopimuksia koskeva sääntely. Lukujen säännöksiä sovelletaan kattavasti kaikkiin kuluttajille liiketoimintanaan luottoja myöntäviin luotonantajiin eli yhtäältä toimiluvanvaraisiin luottolaitoksiin ja toisaalta eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain mukaisiin luotonantajiin ja luotonvälittäjiin. Luottolaitoksia koskevat lisäksi luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ja EU-sääntelyyn sisältyvä sekä niiden nojalla annettu alemman asteinen sääntely ja ohjeistus, kuten Finanssivalvonnan ja Euroopan pankkiviranomaisen määräykset ja ohjeet. Yritysluottojen osalta erityisen luottosopimuksia koskevan sääntelyn piirissä ovat tällä hetkellä vain luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaiset luottolaitokset. Muiden luotonantajien osalta vastaavaa erityissääntelyä ei sen sijaan ole.

Pienyritysten sopimusehtoja säännellään myös laissa elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (1062/1993). Laki on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa sopimuksen osapuolet eivät ole keskenään tasavertaisessa asemassa ja toinen osapuoli on tämän vuoksi erityisen suojan tarpeessa. Laki tulee sovellettavaksi tilanteessa, jossa sopimusehtoa on käytetty tai on tarkoitus käyttää useammassa kuin yhdessä sopimuksessa.<sup>132</sup> Luotonannossa käytetään tyypillisesti standardoituja sopimusehtoja, joten sopimusehtoja koskeva laki voi yleensä tulla sovellettavaksi luottosopimukseen. Yksittäisten sopimusten osalta elinkeinonharjoittaja voi saattaa sopimusehdon kohtuullisuuden varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) nojalla tuomioistuimen harkittavaksi.

<sup>132</sup> Määttä (2017) s. 604.

Nykyistä tilannetta, jossa luottosopimuksia säännellään yleisen sopimusoikeudellisen lain-säädännön lisäksi kuluttajien osalta kuluttajansuojalaissa ja osin myös luottolaitostoiminnasta annetussa laissa, ja jossa samanaikaisesti yritysluottojen osalta osa luotonannosta jää kokonaan luottosopimuksia koskevan erityissääntelyn ulkopuolelle, ei voida pitää hyvän lainsäädännön lähtökohdista tavoiteltavana. Yritysluotot jäävät tällä hetkellä luottolaitosten myöntämiä luottoja lukuun ottamatta lähtökohtaisesti yleisen sopimusehtoja koskevan sääntelyn varaan.

Pienyritysten oikeussuojan ja myös luotonmyöntäjien yhdenvertaisen kilpailuaseman turvaamisen näkökulmasta olisi tavoiteltavaa, että pienyritysluottoja koskeva suoja ei olennaisesti poikkeaisi sen perusteella, myöntääkö luoton luottolaitos vai luottolaitossektorin ulkopuolinen luotonantaja. Koska kuitenkin kuluttajaluotonanto on jo nyt yhdenmukaisen perussääntelyn piirissä ja koska selkeä valtaosa yritysluotonannostakin on vähintään luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaisen säännösten piirissä, erillisen Norjan ja Tanskan lakien mukaisen luottosopimuksia koskevan lain säätämiseksi ei voida nähdä kuitenkaan olevan selkeää tarvetta erityisesti, mikäli riittävä pienyritysten suojan tarve saadaan toteutettua muilla keinoilla.

Myös mahdollisessa yhtenäisessä luottosopimuksia koskevassa laissa kuluttajaluotot ja yritysluotot jouduttaisiin kuitenkin pääosiltaan eriyttämään toisistaan. Myöskään Norjassa ja Tanskassa luottosopimuslakia ei ole ulotettu kattavasti koskemaan yritysluottoja. Asiakkaansuojaa pienyritysluotoissa onkin perustellumpaa pyrkiä kehittämään esimerkiksi valvontajärjestelmää ja siihen liittyvää menettelytapasääntelyä kehittämällä.

## 5.4 Valvontaan ja elinkeinotoiminnan sääntelyyn painottuva lähestymistapa

### 5.4.1 Lähtökohtia

Vuoteen 2010 asti elinkeinotoimintana tapahtuvan ammattimaisen luotonannon sääntely koski vain toimiluvanvaraisia luottolaitoksia. Tuolloin rekisteröintimenettelyyn perustuva sääntely ulotettiin kuluttajaluotonannon osalta koskemaan myös muita luotonantajia. Vuodesta 2010 elinkeinotoimintana tapahtuva luotonanto kuluttajille on muiden kuin toimiluvanvaraisten luotonantajien osalta edellyttänyt rekisteröitymistä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään eräitä luotonantajia ja luotonvälittäjiä koskevaan rekisteriin. Vuoden 2023 heinäkuun alusta rekisterin ylläpitäminen siirtyy aluehallintovirastolta Finanssivalvonnalle. Samassa yhteydessä eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettu laki kumotaan ja korvataan uudella samannimisellä lailla (186/2023).

Uusi laki eräiden luotonantajien ja vertaislainävälittäjien rekisteristä vastaa sisällöltään pääosin voimassa olevaa lakia. Myös lakiin sisältyvä elinkeino-oikeudellinen valvonta siirtyy muutoksen yhteydessä Finanssivalvonnalle. Samalla valvontaviranomaisen tehtävät rekisteröityjen luotonantajien valvonnassa lisääntyvät. Finanssivalvonta tulee muun muassa valvomaan kuluttaja-asiamiehen rinnalla kuluttajansuojalain 7 luvun säännösten noudattamista samalla tavoin kuin valvonta nykyisin on toteutettu luottolaitosten osalta. Myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät valvontatehtävät siirtyvät Finanssivalvonnalle.

Viranomaisvalvonnan siirtoa koskevan hallituksen esityksen mukaan rekisteröinnin ylläpidon siirto aluehallintovirastolta Finanssivalvonnalle mahdollistaisi valvontakokemuksen laajemman hyödyntämisen ja hyvien käytänteiden jakamisen eri riskialueilla. Valvonnan keskittämisen nähtiin vahvistavan tasapuolisia toimintaedellytyksiä yhtäläisesti kaikille luotonantajille. Myös viranomaisten mahdollisuuksien puuttua väärinkäytöksiin luottomarkkinoilla nähtiin valvonnan siirron myötä parantuvan.<sup>133</sup>

Vireillä olevan uudistuksen jälkeen joko toimilupalveloitteen tai rekisteröitymisvelvoitteen perusteella Finanssivalvonnan valvonnan piirissä on kattavasti kuluttajaluotonanto Suomessa. Yritysluotonanto jää edelleen osin valvonnan ulkopuolelle. Yritysten osalta on huomattava, että suuryritykset hankkivat rahoituksensa valtaosin joko toimiluvanvaraisilta luottolaitoksilta tai suoraan arvopaperi- tai velkakirjamarkkinoilta, jolloin luotonanto on varsin kattavasti luottolaitostoimintaa koskevan tai arvopaperimarkkinoita koskevan sääntelyn ja valvonnan piirissä. *Pienten ja keskisuurten yritysten luotonotossa painottuu selvästi suuria yrityksiä enemmän luotonotto nykyisin toimilupalveloitteen ja valvonnan ulkopuolisista rahoituslähteistä, jolloin ne jäävät tältä osin kokonaan erityisten asiakkaansuojasäännösten ulkopuolelle.*

Tilanteessa, jossa luotonantoa on siirtynyt ja tulee ilmeisesti jatkossakin siirtymään erityisesti digitalisaation myötä nykyisin toimilupalveloitteen ulkopuolella oleville luotonantajille, on tärkeää huolehtia paitsi riittävästä asiakkaansuojasta myös siitä, että rahoitusmarkkinoiden valvonnasta ja vakaudesta vastuullisilla viranomaisilla on käytettävissään riittävä tietopohja luottomarkkinoiden seurannan ja valvonnan tueksi.<sup>134</sup> Myös Euroopan Pankkiviranomainen on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen saada selkeämpi kuva luottolaitossektorin ulkopuoliseen luotonantoon liittyvistä riskeistä ja on ehdottanut, että tältä osin luotaisiin EU:n laajuinen vähimmäisharmonisointi, joka mahdollistaisi

133 HE 101/2022 vp s. 39.

134 Schwarz on katsonut arvioidessaan mahdollisuuksia vähentää luottolaitossektorin ulkopuolisista rahoituksen tarjoajista rahoitusmarkkinoille aiheutuvia riskejä, että käytettävissä on kaksi vaihtoehtoa: luottolaitossääntelyn vähentäminen tai luottolaitossektorin ulkopuolisten toimijoiden sääntelyn lisääminen. Schwarz (2011) s. 619.

makrovalvontaan liittyvien toimenpiteiden ulottamisen kaikkiin luotontarjoajiin.<sup>135</sup> Suomessa kuluttajaluotonannon osalta luotonantajien rekisteröintiä sekä positiivista luottotietorekisteriä koskeneiden kansallisten lainsäädäntöratkaisujen voidaan osaltaan nähdä vastaavan tähän kehityskulkuun.

Eryteisesti pienten yritysten luotonottoa koskevan suojan parantamiseksi olisi aiheellista selvittää, pitäisikö kuluttajaluottojen lisäksi myös omaan lukuun tapahtuva luotonannon yrityksille olla valvonnan piirissä riippumatta siitä, rahoitetaanko luotonanto yleisöltä hankituin takaisinmaksettavin varoin. Rekisterivelvoitteen laajentaminen parantaisi samalla osaltaan mahdollisuuksia rahoitusmarkkinoiden tehokkaaseen seurantaan ja olisi omiaan myös edistämään luotontarjoajien yhdenvertaista kohtelua.<sup>136</sup>

Mikäli nyt valvonnan ulkopuolelle jäävä yritysluotonanto katsotaan tarpeelliseksi saattaa rekisteröinnin ja valvonnan piiriin, valvonnan ja sääntelyn sisältö tulisi tältäkin osin pyrkiä määrittämään siten, että samalla kun ne parantavat asiakkaiden suojaa, ne eivät heikennä yritysrahoituksen saatavuutta eikä myöskään aiheuta perusteettomia kuluja tai hallinnollista taakkaa yritysluottoja tarjoaville yrityksille. Näistä lähtökohdista luontevan lähtökohdan mahdollisten sääntelytarpeiden tarkastelulle tarjoaa *eräiden luotonantajien ja vertaislainavälittäjien rekisteröinnistä annetun lain (186/2023) mukaisen rekisteröintivelvoitteen ja siihen liittyvän valvonnan ulottaminen koskemaan kuluttajaluotonannon ja asunto-osakeyhtiöluotonannon lisäksi myös yritysluotonantoa*.<sup>137</sup>

Teoreettinen vaihtoehto pienyritysten suojan parantamiseksi voisi olla toimilupalveloitteen laajentaminen koskemaan laajasti yritysten luotonantoa riippumatta siitä, hankitaanko varat toimintaan yleisöltä. Luotonantoa koskeva toimilupalveluite on kuitenkin sekä kansallisessa lainsäädännössä että EU:n lainsäädännössä rajattu liiketoimintaan, jossa paitsi tarjotaan omaan lukuun luottoja myös samanaikaisesti otetaan yleisöltä vastaan talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja. Koska toimilupalveloitteen tarpeen keskeisen perustan muodostaa tarve suojata sijoittajia, toimilupalveloitteen laajentamista

135 European Banking Authority (2022). Final Report on response to the non-bank lending request from the CfA on digital finance (2022) s.78–79. Ns. varjopankkisektorin vaikutuksiin makrovakauserävalvonnan toimivuuteen on kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Ks. Gebauer ja Mazelis (2023) ja siinä mainitut lähteet.

136 Eräiden luotonantajien rekisteröinnistä vuonna 2010 annetun lain tavoitteena oli lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan varmistaa luotonantajien luotettavuus ja ammattipätevyys. Samalla pyrittiin helpottamaan luotonantajiin kohdistuvaa valvontaa ja yhteydenpitoa sekä ehkäisemään luottotoiminnan käyttämistä rikollisiin tarkoituksiin, kuten rahanpesuun. HE 24/2010 vp s. 18.

137 Tässä selvityksessä on painotettu tarkastelemaan erityisesti ns. pikaluotto -tyyppisten yritysten kautta tapahtuvaa luotonantoa. Mahdollisen rekisterivelvoitteen laajentamisen tulisi koskea myös ns. vertaislainavälittäjien kautta tapahtuvaa yritysluotonantoa.



toimintaan, jossa varoja ei hankita yleisöltä, ei voida pitää perusteltuna sen enempää kansallisen kuin ei myöskään EU-lainsäädännön lähtökohdista. Toimilupavelvoite olisi myös hallinnollisesti selvästi rekisteröintimenettelyä raskaampi ja kalliimpi ja voisi olla siten omiaan vähentämään rahoituskenttarjontaa.

## 5.4.2 Soveltamisalan rajausvaihtoehdot

Mikäli pienyritysluotonanto saatetaan nykyistä laajemmin sääntelyn ja valvonnan piiriin laajentamalla eräiden luotonantajien ja vertaislainavälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaa, käytettävissä on ainakin seuraavat vaihtoehdot, joissa nykyisenkaltaisen rekisteröintivelvoite laajennettaisiin koskemaan luotonantajia, jotka tarjoavat luottoja:

- a. kirjanpitovelvollisille liike- ja ammattitoimintaa harjoittaville luonnollisille henkilöille;
- b. a-kohdassa tarkoitettujen luonnollisten henkilöiden lisäksi kirjanpitolain 4a §:ssä tai 4 b §:ssä tarkoitetuille pienyrityksille tai mikroyrityksille;
- c. a-kohdassa tarkoitettujen luonnollisten henkilöiden lisäksi muille kirjanpitovelvollisille kuin kirjanpitolain 4 c §:ssä tarkoitetuille suuryrityksille; tai
- d. kaikille liike- tai ammattitoimintaa harjoittaville kirjanpitovelvollisille.

Kirjanpitolain 1 a §:n mukaan luonnollinen henkilö on, maatilatalouden ja kalastuksen harjoittajaa lukuun ottamatta kirjanpitovelvollinen harjoittamastaan liike- ja ammattitoiminnasta. Mikäli rekisteröintivelvollisuus laajennettaisiin *vaihtoehto a*):n mukaisesti koskemaan kulutusluottojen ja asunto-osakeyhtiöluottojen lisäksi luottoja, joita tarjotaan kirjanpitovelvollisille liike- ja ammattitoimintaa harjoittaville luonnollisille henkilöille, muutos nykyiseen oikeustilaan jäisi ilmeisen vähäiseksi. Käytännössä rajanveto luonnollisen henkilön ja kirjanpitovelvollisen yksityisen elinkeinonharjoittajan välillä on osin häilyvä myös sen mukaan, missä roolissa esimerkiksi yksityinen elinkeinonharjoittaja hakee luottoa. Lisäksi luotonantajat, jotka tarjoavat luottoja kuluttajille, tarjonnevat yleisesti luottoja myös yksityisille elinkeinonharjoittajille. Vaihtoehto koskisi vain pientä osaa yrityskentästä eikä sinällään toisi muutoksia asiakkaansuojaan suurelle osalle pienyrityksiä eikä rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja vakauden seurannan näkökulmasta mainittavia muutoksia nykytilaan.

Selvityshankkeen lähtökohtia vastaisi paremmin *vaihtoehto b*):n mukainen rajaus, jossa luotonantajan rekisteröintivelvollisuus ulotettaisiin yksityisten elinkeinonharjoittajien lisäksi koskemaan kirjanpitolain mukaisia pienyrityksiä ja mikroyrityksiä. Vaikka selvästi

merkityksellisempi osa luotonannosta yrityksille tulisi valvonnan piiriin, rajauksen ulkopuolelle jäisi kuitenkin edelleen yksityisiä elinkeinonharjoittajia, pienyrityksiä ja mikroyrityksiä lukuun ottamatta merkittävä osa ns. pk-yrityksistä.

Asiakkaansuojan ja erityisesti rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja vakauden näkökulmasta voitaisiinkin perustella myös *vaihtoehto c)*:n mukaista rajausta, jossa rekisteröinnin piirissä olisi luotonanto muille yrityksille kuin kirjanpitolain 4 c §:n mukaisille suuryrityksille eli rekisteröinnin piirissä olisivat ns. pk-yritykset. Myös muiden pk-yritysten kuin mikroyritysten ja pienyritysten voidaan nähdä yleisesti olevan luotonottotilanteessa luotonantaja heikommassa neuvotteluasemassa. Laajempaa rajausta puoltaisi myös tarve välttää käytännön yritystoiminnan näkökulmasta keinotekoisien asiakkaansuojaa koskevien rajoitusten luomista yritysten välille. Yritysten kokoa määrittävät tunnusluvut saattavat vaihdella voimakkaastikin vuosittain.

*Vaihtoehto d)*, jossa luotonantajan rekisteröintivelvollisuus ulotettaisiin koskemaan yleisesti liiketoimintaa harjoittavia kirjanpitovelvollisia, palvelisi sinällään luotonantajien rekisteröintivelvollisuuden yhtenä lähtökohtana olevia luottomarkkinoiden valvonta- ja seurantatavoitteita. Näin valvonnan ja seurannan kannalta keskeisen tiedonantovelvoitteen piirissä olisi varsin kattavasti luotonanto kuluttajille ja yrityksille. Tältä osin kuitenkin huomattava, että asiakkaansuojan näkökulmasta laajennuksen merkitys lienee kuitenkin varsin vähäinen. Suurten yritysten neuvotteluvoima luotonantajaan nähden on selvästi pienyrityksiä vahvempi. Samoin niiden varainhankinnassa muiden kuin luottolaitosten ja arvopaperi- ja velkamarkkinoiden merkitys on ilmeisesti varsin vähäinen. Vaihtoehto ulottuisi myös selvästi selvityshankkeen lähtökohtia laajemmalle. Vaihtoehdon arvioinnissa korostuvat lisäksi kansainvälisiin markkinoihin ja niiden sääntelyyn, erityisesti EU-sääntelyyn, liittyvät näkökohdat.

*Selvityshankkeen lähtökohtien kannalta on perusteltua selvittää eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain mukaisen luotonantajien rekisteröintivelvoitteen laajentamista soveltuvin osin koskemaan myös luotonantoa yrityksille. Edellä kuvatuista vaihtoehtoista voidaan pitää lähtökohtaisesti perustelluimpana selvittää vaihtoehto c):n toteuttamista.*

Mikäli rekisteröintivelvoite haluttaisiin ulottaa koskemaan luotonantoa yleisesti liiketoimintaa harjoittaville elinkeinonharjoittajille, eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalan laajentaminen voitaisiin toteuttaa myös siten, että rekisteröintivelvoite ulotettaisiin koskemaan kaikkia luotonantajia, jotka tarjoavat omaan lukuun luottoja yleisölle. Yleisön määritelmä vastaisi luottolaitostoiminnasta annetun lain 1 luvun 5 §:n 1 momentin mukaista yleisön määritelmää, joka koskee varojen vastaanottamisesta yleisöltä. Rekisterivelvoite tulisi siten lähtökohtaisesti sovellettavaksi, jos luottoja tarjotaan ennalta rajoittamattomalle joukolle luonnollisia henkilöitä ja sellaisia

oikeushenkilöitä, jotka eivät ole luottolaitoksia tai laissa eräiden luotonantajien rekisteröinnistä tarkoitettuja luotonantajia tai vertaislainavälittäjiä.<sup>138</sup> Rekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle jäisivät lähtökohtaisesti edelleen muun muassa eräiden luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 1 §:n 2 momentissa luetellut tahot.

Mikäli lain eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaa laajennetaan ehdotetulla tavalla, samalla olisi tarpeen osoittaa Finanssivalvonnalle tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset voimavarat sekä tehdä Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008) ja Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettuun lakiin (879/2008) tarvittavat muutokset. Lain noudattamisen varmistamiseksi on tarpeen muun muassa, että siihen liittyy myös uskottava ja oikeasuhtainen seuraamusjärjestelmä.<sup>139</sup>

### 5.4.3 Sääntelyn sisällöstä

Edellä kuvatun luotonantajien rekisteröintivelvoitteen laajentamisen merkitys riippuisi olennaisesti elinkeino-oikeudellisen sääntelyn sisällöstä. Sääntelyn toimivuuden kannalta on tärkeää, että mahdollisessa sääntelyssä otetaan huomioon asiakkaansuojaan liittyvien näkökohtien lisäksi sääntelyn oikeasuhtaisuus. Erityyppisten yritysten rahoitustarpeissa on merkittäviä eroja. Sääntelyn joustavuuteen tulisikin kiinnittää riittävästi huomiota.

Yleisesti voidaan arvioida, että oikeasuhtaisella sääntelyllä, joka painottaa hyviä käytänteitä ja niitä tukevien menettelytapojen asianmukaisuutta,<sup>140</sup> ei voine olla sinällään haitallista vaikutusta luotonantotarjontaan yrityksille. Jo nykyisin esimerkiksi hyvän luotonantotavan lähtökohtia sovelletaan laajasti yrityksille myönnettäviin luottoihin. *Luotonantoon liittyvien sääntelypuitteiden luomisen voidaan sinällään olettaa lisäävän luottamusta luotonantojärjestelmään ja siten parantavan rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja yritysrahoituksen ehtojen ennustettavuutta.*

Mikäli eräiden luotonantajien ja vertaislainavälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaa laajennetaan edellä kuvattujen vaihtoehtojen perusteella myös yritysrahoitusta tarjoaviin luotonantajiin, on arvioitava lain sisällön soveltuvuus yritysluotonantoon. Eräiden luotonantajien ja vertaislainavälittäjien rekisteröintiä koskevan lain painopiste on seuraavissa säännöksissä:

138 HE 295/1992 vp s. 23.

139 Hallinnollisista seuraamuksista säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa. Hallinnollisia seuraamuksia ovat rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu.

140 Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 1 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnan tehtävänä on edistää hyvien menettelytapojen noudattamista finanssimarkkinoilla.

- rekisteröintimenettely ja rekisterin sisältö,
- rekisteri-ilmoituksen tekijän luotettavuus,
- luotonantajan johdon velvoitteet: velvollisuutena huolehtia, että
  - toiminnassa noudatetaan hyvää luotonantotapaa,
  - toimintaa harjoitetaan lainmukaisesti,
  - toimintaan osallistuvilla on riittävä ammattitaito,
  - kuluttajaluottojen myöntämiseen osallistuvilla on riittävä tietämys ja pätevyys,
- mahdollisia asiakasvaroja koskevat säännökset,
- maksukyvyttömyysriskien hallinta,
- asiantuntemusvaatimus,
- asunto-osakeyhtiöluottoja koskevat erityissäännökset,
- asiakirjojen ja tietojen säilytys,
- seuraamukset, sekä
- asiakirjojen julkisuus ja säilyttäminen.

Näiden säännösten voidaan asunto-osakeyhtiöluottoja koskevia erityissäännöksiä lukuun ottamatta arvioida soveltuvan lähtökohdiltaan myös tilanteeseen, jossa lain soveltamisalaa laajennettaisiin myös yritysluotonantoon. Kuluttajaluottoja myöntävien luotonantajien osalta tulee lisäksi sovellettavaksi kuluttajansuojalaki, erityisesti sen kuluttajaluottoja koskeva kuluttajansuojalain 7 luku sekä asunto-omaisuuteen sidottuja luottoja koskeva 7a luku. Useiden nykyisin rekisteröintivelvoitteen piirissä oleville luotonantajille asetettujen velvoitteiden sisältö on määritetty kuluttajansuojalaissa.

Seuraavassa tarkastellaan edellä 5.3 luvussa kuluttajansuojalain osalta esille tuotujen hyvän luotonantotavan, luottokelpoisuuden arvioinnin ja tiedonantovelvoitteiden mahdollista sääntelyä laissa eräiden luotonantajien ja vertaislainävälittäjien rekisteröinnistä. Lisäksi käsitellään mainitun lain 13 §:n mukaisen maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevan säännöksen soveltuvuutta yritysluotonantoon sekä tarvetta säännellä luottokustannusten ilmoittamisen avoimuutta.<sup>141</sup>

Sääntelyn tulisi olla yhtäältä riittävän joustavaa, jotta se ei asettaisi esteitä hyvinkin erityyppisille luottojärjestelyille ja toisaalta samanaikaisesti riittävän konkreettista, jotta se antaisi valvontaviranomaiselle mahdollisuuden puuttua esimerkiksi seuraamusjärjestelmän kautta luotonannossa havaittuihin epäkohtiin.

---

141 Luottokustannusten ilmoittamista säännellään kansainvälisessä vertailussa mukana olleista maista Ranskassa, Portugalissa ja Iso-Britanniassa. Myös EU:n komission mikroluottoja koskeviin käytännesääntöihin sisältyy suosituksia luottokustannusten ilmoittamisesta.

## Hyvä luotonantotapa

Luotonsaantikanavien monipuolistuminen ja luotonsaannin tekninen helpottuminen ovat nostaneet osaltaan esille luotonannon vastuullisuuteen liittyviä näkökohtia. Eräiden luotonantajien ja vertaislainavälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 10 §:n 1 momentissa edellytetään, että jos luotonantaja tai vertaislainavälittäjä on oikeushenkilö, sen ylimmän johdon on huolehdittava siitä, että toiminnassa noudatetaan hyvää luotonantotapaa ja että toimintaa muutoinkin harjoitetaan lainmukaisesti.

Perustan eräiden luotonantajien ja vertaislainavälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettulle hyvälle luotonantotavalle muodostaa kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:n mukainen hyvän luotonantotavan sääntely. Sääntelyn lähtökohdat, joissa muun muassa korostetaan luotonantajan velvollisuutta toimia luotonannossa avoimesti ja rehellisesti sekä ottaa myös asiakkaan etu ja taloudellinen asema huomioon,<sup>142</sup> soveltuvat sellaisenaan myös yritysluotonantoon. Hyvän luotonantotavan aineelliset sisällöt poikkeavat kuitenkin kuluttajaluotonannossa ja yritysluotonannossa toisistaan. Kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:n 2 momentin mukainen luettelo hyvän luotonantotavan vähimmäisedellytyksistä ei myöskään sellaisenaan sovellu yritysluottoihin. Hyvästä luotonantotavasta tulisikin sisällyttää erillinen säännös lakiin eräiden luottolaitosten ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä. Samalla tulisi arvioida hyvän luotonantotavan riittävä yhdenmukaisuus rekisteröidyissä luotonantajissa ja toimiluvanvaraisissa luottolaitoksissa.<sup>143</sup>

## Luottokelpoisuuden arviointi

Luottokelpoisuuden arviointi on keskeinen osa vastuullista luotonantoa. Luotonantajan on kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajan luottokelpoisuus).<sup>144</sup> Luottokelpoisuuden arviointia ja luotonmyöntämistä koskevaa 16 a §:n 2 momenttia sovelletaan Finanssivalvonnan velvoittavan määräyksen 4/2018 kohdan 27 mukaan myös muihin luottoihin kuin kuluttajaluottoihin.

142 HE 24/2010 vp s. 15.

143 Luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 1 §:n mukaan luottolaitoksen on noudatettava hyvää pankkitapaa. Wuolijoki kiinnittää huomiota siihen, että hyvä luotonantotapa ei voine merkitä pidemmälle meneviä velvoitteita kuin hyvä pankkitapa, Wuolijoki (2017) s. 347.

144 Ks. luottokelpoisuuden arvioinnista ja sitä koskevasta sääntelystä Kontkanen (2018) s. 224–234.

Tilanteessa, jossa luoton myöntää yritykselle muu kuin toimiluvanvarainen luottolaitos, luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaiset riskien hallintaa ja luottokelpoisuuden arviointia koskevat säännökset eivät tule sovellettaviksi. Luottokelpoisuuden arviointi ja sen laajuus ovat tällöin lähtökohtaisesti riippuvaisia luotonantajan omasta luottoriskien hallinnasta ja luottoriskipolitiikasta.

Luotonantaja ottaa luotonmyöntämisprosessissa kantaakseen luotonottajan maksukykyyn liittyvän riskin. Luotonantajan liiketoiminnan kannalta olennaista tulisi olla tavoite pyrkiä rajoittamaan tätä riskiä muun muassa hankkimalla riittävät tiedot luotonhakijasta ja tämän taloudellisesta tilanteesta ja näin pyrkiä arvioimaan luotonhakijan luottokelpoisuutta.<sup>145</sup>

Tarkasteltaessa luottokelpoisuuden arviointia koskevaa sääntelyä yhtäältä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa ja toisaalta kuluttajansuojalaissa, on huomattava niiden lähtökohtien erot. Luottolaitosten sääntelyssä luottokelpoisuuden arviointi liittyy tiiviisti luottolaitosten riskien rajoittamiseen. Sen sijaan kuluttajansuojalain mukaisessa luottokelpoisuuden arviointia koskevassa sääntelyssä painopiste on pyrkimyksessä suojata luotonottajaa. Asianmukainen luottokelpoisuuden arviointi kytkeytyy myös kiinteästi mahdollisuuksiin estää kuluttajien ylivelkaantumista.<sup>146</sup> Näiden kuluttajaluottoihin liittyvien luottokelpoisuuden arviointia koskevien lähtökohtien voidaan nähdä soveltuvan myös pienyrityksiin.

Luotonmyöntämistilanteeseen liittyvä luottokelpoisuuden arviointi on myös keskeinen osa luotonantajan selonottovelvollisuutta. Luotonantajan näkökulmasta luottokelpoisuuden arviointi on olennaista paitsi luottoriskien hallinnan myös luotonantajien vastuun näkökulmasta. Selonottovelvollisuuden laiminlyönyt sopimusosapuoli menettää oikeuden vedota edukseen seikkaan, josta on itse ollut selonottovelvollinen.<sup>147</sup> Tämän vastuun sisältöön vaikuttaa olennaisesti luotonantajalle asetetut esimerkiksi luottokelpoisuuden arviointia koskevat velvoitteet.

145 Jotkut toimilupavelvoitteen ulkopuolisista luotonantajista ovat mukana Suomen Asiakastieto Oy:n Business Loan Information System (BLIS) -järjestelmässä, jonka kautta luotonantajat välittävät luotonhakijoiden suostumuksen perusteella tietoja luotonhaki-joista toisilleen.

146 Myös Euroopan Pankkiviranomaisen raportissa Final Report on response to the non-bank lending request from the CfA on digital finance (2022) s. 62 painotetaan luottokelpoisuuden arvioinnin merkitystä ylivelkaantumisen estämisen kannalta ja ehdotetaan, että kuluttajaluottosääntelyä tulisi kehittää siten, että luottokelpoisuuden arvioinnin lähtökohtana on nimenomaisesti kuluttajan etujen huomioon ottaminen, s. 76.

147 Ks. tarkemmin Wuolijoki (2009) s. 334.

Velvollisuus arvioida luotonhakijoiden luottokelpoisuus on keskeinen ammattimaisen luotonannon peruslähtökohta. Mikäli yritysluotonanto sisällytetään rekisterivelvollisuuden piiriin, lakiin eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä olisikin perusteltua sisällyttää yleisluonteiset luottokelpoisuuden arviointia koskevat säännökset. Myös tältä osin tulisi ottaa huomioon luottokelpoisuuden arvioinnin lähtökohtien riittävä yhdenmukaisuus rekisteröidyissä luotonantajissa ja toimiluvanvaraisissa luotonantajissa.

### Tiedonantovelvoitteet

Ennen luottosopimuksen solmimista annettavista tiedoista säädetään kuluttajaluottojen osalta kuluttajansuojalain 7 luvun 8 §:ssä. Myös luottoa tarvitsevan pienyrityksen näkökulmasta on olennaisen tärkeää, että yritys saa ennen luottosopimuksen allekirjoittamista riittävät tiedot luoton keskeisistä ehdoista, kuten luoton määrästä, korosta ja muista luottokustannuksista, luoton takaisinmaksusta ja seuraamuksista tilanteessa, jossa luottoa ei makseta takaisin luottosopimuksen mukaisesti. Kuluttajansuojalain tiedonantovelvoitetta koskeva säännös on kirjoitettu silmällä pitäen kuluttajaluottojen erityispiirteitä eikä se sellaisenaan sovellu yritysluotonantoon. Lakia eräiden luottolaitosten rekisteröinnistä olisi tämän vuoksi perusteltua täydentää yleisluonteisella ennen luottosopimuksen solmimista annettavia tietoja koskevalla säännöksellä.

Kuluttajansuojalain 7 luvun 9 §:ään sisältyvät säännökset kuluttajaluottojen mainonnassa annettavissa tiedoissa. Säännös painottuu ns. todellisen vuosikoron ilmoittamiseen. EU-säätelyyn pohjautuvan todellisen vuosikoron laskennan ja ilmoittamisen soveltuvuus ja myös tarve hyvinkin heterogeenisissä yritysten rahoitusratkaisuissa voidaan vahvasti kyseenalaistaa. Myöskään yritystoiminnan harjoittamiseen liittyvän taloudellisen osaamisen näkökulmasta todellisen vuosikoron ilmoittamiselle ei ole samanlaista tarvetta kuin kuluttajien osalta. Kuitenkin myös pienyritysluotoissa on olennaisen tärkeää, että luottokoron ja muiden luottokustannukset ilmoitetaan luotonottajalle selkeästi ja helposti ymmärrettävällä tavalla siten, että luotonottaja saa päätöksentekonsa pohjaksi riittävän yksiselitteisen kuvan luoton kokonaishinnasta. Luottokustannusten ilmoittamiseen tulisi-kin tiedonantovelvoitteiden sääntelyssä kiinnittää riittävästi huomiota.

Tiedonantovelvoitteet kytkeytyvät osin myös markkinointiin. Tältä osin yhden lähtökohdan sääntelylle voisi tarjota luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 2 §:n yleisluonteinen säännös, jonka mukaan luottolaitoksen on markkinoinnissaan annettava asiakkaalle markkinoitavasta hyödykkeestä kaikki ne tiedot, joilla saattaa olla merkitystä asiakkaan tehdessä hyödykettä koskevia ratkaisuja. Luottolaitos ei säännöksen mukaan saa antaa markkinoinnissaan totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja eikä käyttää muutoinkaan asiakkaan kannalta sopimatonta tai hyvän tavan vastaista menettelyä.

Yritysluotonantoa koskevan markkinoinnin sääntelyn lähtökohtien olisi perusteltua olla yhdenmukaiset kaikkien yritysluottoja tarjoavien luotonantajien kesken. Tämä voisi edellyttää myös luottolaitostoiminnasta annetun lain täsmentämistä.

### Maksukyvyttömyysriskien hallinta

Eduskunta hyväksyi kuluvaan vuoteen alussa lainmuutoksen (183/2023), jolla luottolaitostoiminnan annetun lain 15 lukuun sisällytettiin maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskeva uusi 11 b §. Vastaava säännös sisällytettiin myös eräiden luotonantajien ja vertaislainavälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 13 §:ksi. Säännökset tulevat voimaan 1.7.2023. Niiden mukaan:

luotonantajan kuluttajaluotonannon on perustuttava terveisiin, etukäteen kirjallisesti määriteltyihin perusteisiin, jotka eivät ilmeisesti vaaranna kuluttajien maksukykyä. Luotonantajan luotonannossaan soveltama liiketoimintamalli ei saa kokonaisuutena arvioiden johtaa luottojen myöntämiseen sellaisille kuluttajille, joiden maksukyvyttömyysriski on kohtuuttoman korkea. Luotonantajan on säilytettävä luoton myöntämisessä noudatettavat perusteet vähintään kymmenen vuoden ajan sen kalenterivuoden päättymisestä, jona niitä viimeksi sovellettiin. Luotonantajalla on oltava riskiluokitusjärjestelmä, jolla se voi seurata ja arvioida maksukyvyttömyysriskejä luotettavasti kuluttajaluotonannossa.

Säännöksen perusteluissa painotetaan, että vaikka kuluttajaluotonannon sopimusoikeudellista sääntelyä on uudistettu useaan otteeseen muun muassa luottokelpoisuuden arvioinnin osalta, sopimusoikeudellisella sääntelyllä ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa voida vaikuttaa riittävästi esimerkiksi siihen, millaisin menetelmin ja järjestelmin luottoja myöntävät yritykset arvioivat maksukyvyttömyysriskejä. Luottomarkkinoilla on lain perustelujen mukaan kuluttajaluottojen osalta havaittu käytäntöjä, joissa luotonmyöntäjät eivät noudata terveitä luotonmyöntökriteerejä myöntäessään luottoja asiakkaille, joiden kohdalla voi olla ilmeistä, ettei luottoa voida maksaa takaisin annettujen tietojen perusteella.<sup>148</sup>

Vaikka maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevissa säännöksissä olevien periaatteiden voidaan monelta osin lähtökohtaisesti nähdä soveltuvan yleisemminkin luotonantoon ja hyvän luotonannon lähtökohtiin, siinä painottuvat kuitenkin kuluttajaluotonannolle ominaiset riskiluokitusjärjestelmiin liittyvät erityispiirteet eikä se sellaisenaan sovellu yritysluotonantoon. Mikäli vastaavankaltainen säännös katsottaisiin tarpeelliseksi myös yritysluottojen osalta, säännöstä tulisi yritysluottojen osalta täsmentää, jotta sääntely ei

148 HE 101/2022 s. 25.



käytännössä olisi omiaan tarpeettomasti rajoittamaan luotonantoa esimerkiksi selkeän riskipitoisiin investointikohteisiin. Yritysten erityyppiset rahoitustilanteet voisi olla luontevinta ottaa ainakin osin huomioon viranomaisen alemman asteisen sääntelyn ja ohjeistuksen kautta.

#### 5.4.4 EU-oikeudellista arviointia

Mikäli eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisala laajennetaan koskemaan myös luotonantoa yrityksille, sääntelyä on tarkasteltava myös EU-oikeuden näkökulmasta. Tältä osin on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että luotonanto yrityksille ei ole sellaisenaan EU:ssa laajasti harmonisoidun luottomarkkinoita koskevan sääntelyn piirissä. Mikäli luotonanto ei täytä luottolaitostoiminnan harjoittamista koskevia tunnusmerkkejä, jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti muun EU-lainsäädännön asettamissa rajoissa mahdollisuus päättää kansallisesti sääntelyratkaisuihin. Tämä lähtökohta on tullut esille myös tässä selvityksessä toteutetussa kansainvälisessä vertailussa. Useimmissa kansainvälisessä vertailussa mukana olleista maista niiden kansallisessa lainsäädännössä on asetettu joko rekisteröitymisvelvollisuus tai yritysluottoja yleisesti tai osittain koskeva toimilupavelvoite.

EU-oikeuden näkökulmaa tarkastellaan muun muassa kuluttajaluottojen ja niihin liittyvä rekisteröinnin osalta hallituksen esityksessä kotitalouksien velkaantumista rajoittavaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksessä painotetaan EU-oikeudellisen tarkastelun näkökulmasta ehdotusten välttämättömyyttä yleistä etua koskevien asiakkaansuoja- ja rahoitusmarkkinoiden vakaustavoitteiden toteuttamiseksi.<sup>149</sup>

Vaikka edellä mainittuun hallituksen esitykseen sisältyvät EU-oikeudelliset arviot liittyvät kuluttajaluottoihin ja osin eri yhteyteen, arvioilla voidaan nähdä olevan yhtymäkohtia myös nyt ehdotettujen muutosten kanssa. Erityisesti pienyritysluottoihin, mutta monelta osin myös yleisemmin pienten ja keskisuurten yritysten luottoihin, voidaan nähdä osin liittyvän kuluttajansuojan kaltainen asiakkaansuojan tarve. Tätä heijastaa myös EU:n

149 HE 101/2022 vp. s.27. Hallituksen esityksen perusteluissa painotetaan myös, että ehdotus ei estäisi muissa ETA-valtioissa sijaitsevien luottolaitosten tai muiden luvanvaraisen toimijoiden sijoittautumisoikeuden toteuttamista Suomessa, koska ehdotettavat säännökset eivät aseta sivuliikkeen perustamista tai johtamista koskevia edellytyksiä. Perusteluissa pidetään tärkeänä EU-oikeuden näkökulmasta myös, että rekisteröitymisvelvollisuus ehdotettiin rajattavaksi ainoastaan sellaisiin toimijoihin, jotka eivät ole muun rahoitusmarkkinalainsäädännön mukaan luvanvaraisia toimijoita.

kuluttajaoikeusdirektiivin johdanto-osan kirjaus, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat ulottaa direktiivin soveltamisalan koskemaan esimerkiksi perustettavia tai pieniä ja keskisuuria yrityksiä.<sup>150</sup>

Myös rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja seurannan näkökulmasta yritysluotonantoon liittyy samankaltaisia näkökohtia kuin kuluttajaluottoihin. Yritysluottokanta on hyvinkin merkityksellinen vakauden turvaamisen näkökulmasta. Yritysluottokanta oli vuoden 2022 lopussa noin 105 miljardia euroa.<sup>151</sup> Yrityksiä on kaikkiaan noin 300 000.

Suurten yritysten osalta asiakkaansuojaan liittyvä peruste on selvästi etäisempi. Myöskään vakauden turvaamisen näkökulmasta esitetty peruste ei ole suurten yritysten osalta yhtä selvä. Suuret yritykset hankkivat rahoituksensa pääosin toimiluvanvaraisilta luottolaitoksilta tai suoraan markkinoilta. Ne eivät käytännössä juurikaan tukeutune sääntelyn ulkopuolisiin, esimerkiksi korkeakorkoisia pikaluottoja tarjoaviin luotonantajiin. Näiden näkökohtien voitaisiin EU-oikeuden näkökulmasta nähdä puoltavan rekisteröintivelvollisuuden rajoittamista luotonantoon pienille ja keskisuurille yrityksille.

Erikseen on arvioitava myös rekisteröintivelvoitteen ulottamiseen ulkomaisiin luoton tarjoajiin liittyvät EU-oikeudelliset näkökohdat. Tältä osin on otettava huomioon muun muassa SEUT 49-54 artiklat, joissa annetaan jäsenvaltioiden kansalaisille ja yhtiöille vapaus sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle ja kielletään sitä koskevat rajoitukset. Sijoittautumisoikeuteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen jäsenvaltion kansalaisia.<sup>152</sup> EU:n tuomioistuimien on katsonut oikeuskäytännössään, että sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka voivat haitata perussopimuksissa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä niiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, tulee täyttää neljä edellytystä.<sup>153</sup> Toimenpiteitä on ensinnäkin sovellettava ilman syrjintää ja ne tulee voida perustella yleiseen etuun liittyvällä pakottavalla syyllä. Toteutettavien toimenpiteiden on myös oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä ne saa puuttua perusvapauteen enempää

150 Kuluttajaoikeusdirektiivin 2011/83/EU johdanto-osa kohta 13.

151 Tästä asunto-osakeyhtiöiden luottokanta oli noin 42 miljardia euroa. Kotitalouksien luottokanta oli kaikkiaan noin 150 miljardia euroa.

152 Euroopan Pankkiviranomaisen digitaalisia pankki- ja maksupalvelualustoja koskevassa raportissa kiinnitetään huomiota siihen, että tilanteessa, jossa palveluja tarjotaan vain digitaalisesti, saattaa olla vaikea määritellä, perustuuko näiden palvelujen tarjonta palvelujen vapaan tarjonnan vai sijoittautumisvapauden periaatteisiin. EBA (2021), Report on the use of digital platforms in the EU banking and payment sector.

153 Tuomio 30.11.1995, Gebhard, C,55/94, EU:C:1995:194.

kuin, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.<sup>154</sup> Näiden edellytysten täyttymisen kannalta on tärkeää, että sääntelyn sisältö rajoitetaan muun muassa siten, että se ei ulotu laajemmalle kuin, mitä asiakkaansuojan sekä rahoitusmarkkinoiden seurannan ja valvonnan kannalta on välttämätöntä.

## 5.5 Muut toimenpiteet

Lainsäädännön ja viranomaisten norminannon lisäksi yritystoiminnassa havaittuihin epäkohtiin voidaan pyrkiä vaikuttamaan muidenkin keinojen avulla, kuten tietyn toimialan itsesääntelyn avulla.<sup>155</sup> Haluttu ohjausvaikutus voi olla itsesääntelyn kautta mahdollista saavuttaa vähäisemmillä taloudellisilla kustannuksilla ja hallinnollisella työllä. Tehokas itsesääntely edellyttää kuitenkin, että kyseessä olevan toimialan yritykset ovat riittävän kattavasti valmiita sitoutumaan itsesääntelyn mukaisten menettelytapojen noudattamiseen.<sup>156</sup>

Pienyrityksille luottoja myöntävien tahojen kirjo on varsin laaja. Pankkien ja luottolaitosten lisäksi luottoja myöntävät niin kansallisesti kuin kansainvälisesti useat eri tahot. Toimivan ohjeistustyypin itsesääntelyn edellytysten voidaankin luotonmyöntäjätahojen heterogeenisyyden vuoksi arvioida olevan pienyritysluotonannossa heikot.

Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE on vakuutus- ja rahoitusalan yhteinen neuvonta- ja riidanratkaisuelin. Finanssialan palveluntarjoajan asioiden käsitteleminen FINEssä edellyttää sitä, että palveluntarjoaja joko kuuluu Finanssiala ry:hyn tai erikseen määriteltyihin yhteisöihin, tai palveluntarjoaja on tehnyt erillisen sopimuksen asioiden käsittelemisestä FINEssä. Kaikki esimerkiksi yritysluotoja tarjoavat luotonantajat eivät ole tällä hetkellä Vakuutus ja rahoitusneuvonnan neuvonnan ja riidanratkaisun piirissä. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta ei siten tällä hetkellä käsittele kattavasti esimerkiksi kaikkien luotonantajien menettelytapoihin liittyviä kysymyksiä. FINEn palvelut painottuvat rahoitustoiminnan osalta kuluttaja-asiakkaisiin. Sen ohjesäännöt mahdollistavat kuitenkin myös pienyritysten luottoihin liittyvän neuvonnan ja ratkaisutoiminnan.

154 Ks. tarkemmin HE 101/2022 vp s. 27 ja HE 22/2022 vp s.13–14.

155 Ks. perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoisista tavoista puuttua esim. markkinoilla havaittuihin epäkohtiin: Routes to Better Regulation. A Guide to alternatives to classic regulation (2005).

156 Ks. yleisesitys itsesääntelystä ja sen roolista Tala (2007) s. 9–11.

Pienyritysten suojan kannalta olisi tavoiteltavaa saada FINEn neuvonnan ja riidanratkaisun piiriin nykyistä kattavimmin myös pienyritysten luotonanto, paitsi jo nykyisin FINEn toiminnassa mukana olevien luotonmyöntäjien osalta, myös tällä hetkellä kokonaan FINEn toiminnan ulkopuolelle jäävien erityisesti eräitä luotonantajia ja vertaislainavälittäjiä koskevaan rekisteriin merkittyjen luotonantajien osalta.

Aloittavat ja pienet yritykset tarvitsevat usein tuekseen yritystoiminnan ja myös sen rahoitukseen liittyvää taloudellista neuvontaa. Neuvolla ja ohjeistuksella voidaan olla merkittävä rooli yritystoimintaan liittyvien taloudellisten ongelmien ehkäisyssä ja niistä selviämisessä. Tällä hetkellä pienyrityksille on saatavissa neuvontaa erityisesti Yrittäjien talousavun,<sup>157</sup> aloittavien yritysten tukemiseen keskittyvän Uusyrityskeskus -verkoston sekä yrittäjäjärjestöjen kautta. Myös rahoittajien, kuten pankkien ja Finnvera Oy:n, intressissä on lähtökohtaisesti pyrkiä edistämään asiakasyritysten ja yrittäjien taloudellista osaamista. Yritysten velkaongelmien ehkäisemiseksi tulisi pyrkiä edelleen tehostamaan toimia, joilla voidaan lisätä yritysten taloudellista osaamista.

Jotta luotonantajilla olisi mahdollisuus saada luottokelpoisuuden arvioinnin pohjaksi riittävästi tietoa luotonhakijasta ja jotta luottomarkkinoista saataisiin rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja vakauden turvaamisen kannalta mahdollisimman kattava kuva, tulisi harkita, olisiko positiivista luottotietorekisteriä koskeva luottojen rekisteröintivelvoite mahdollisuus ulottaa luonnollisten henkilöiden omaa elinkeinotoimintaa varten ottamiensa luottojen lisäksi koskemaan yleisemmin myös muita pienyritysluottoja.

---

157 Yrittäjän talousapu on ELY-keskusten yhteydessä toimiva valtakunnallinen palvelukokonaisuus, joka tarjoaa apua ja neuvontaa pk-yrittäjille ja yrityksille talous- ja maksuvaikeuksiin ja niiden ehkäisyyn liittyen. Palvelu koostuu valtakunnallisesta neuvontapalvelusta, verkkosivuista ja neuvontapalvelua tukevista alueellisista palveluista. Yrittäjän talousapua koordinoi työ- ja elinkeinoministeriön ohjaama Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus. Palvelua kehitetään osana EU:n laajuista Early Warning -toimintamallia.

## 6 Johtopäätökset

### 6.1 Lähtökohdat

#### 6.1.1 Pienyritysten luottomarkkinoista

Selvitykseen sisältyvä kyselytutkimus vahvisti aiempien tutkimusten lähtökohtia siitä, että pienyritykset hakevat luottoa erityisesti investointeihin sekä kasvu- ja kehityshankkeisiin. Tämän voidaan nähdä viittaavan siihen, että pienten ja keski suurten yritysten rahoitustarve suuntautuu pikemminkin liiketoiminnan kasvattamiseen kuin akuuttien taloudellisten haasteiden voittamiseen. Samoin kysely vahvisti käsitystä, että pienet ja keski suuret yritykset tukeutuvat yrityksen rahoituksessa varsin vähäisessä määrin avainhenkilöiden ottamiin ns. pikaluottoihin. Tältä osin on huomattava myös, että korkeakorkoista luottolaitos sektorin ulkopuolista rahoitusta käytetään myös jossain määrin esimerkiksi osana investointien rahoituskokonaisuutta. Korkeakorkoisen luottolaitos sektorin ulkopuolisen rahoituksen merkitys on ollut viime vuosina kasvussa.

Rahoituksen saatavuus ei ole aiempien tutkimusten mukaisesti ole keskeisin yritystoiminnan harjoittamisen este. Merkittävämmäksi rahoitustoiminnan saantia rajoittavaksi tekijäksi nousivat erityisesti pankkirahoituksen osalta luotonantajan vakuusvaatimukset. Pankkien ulkopuolinen korkeakorkoisiin pikaluottoihin perustuva rahoitus on pääosin vakuudetonta.

#### 6.1.2 Pienyritysten velkaongelmista

Selvityksessä kartoitettiin tilastoaineiston ja haastattelujen avulla myös pienyritysten velkaongelmia. Koronapandemia heikensi pienten yritysten toimintaedellytyksiä, mikä heijastui muun muassa Yrittäjien talousapu -organisaatioon tehtyjen yhteydenottojen määrään. Yhteydenotot lähes kolmenkertaistuivat aikaisempiin vuosiin verrattuna vuonna 2020. Yhteydenottojen määrä on sittemmin palannut aikaisemmalle tasolle. Vaikka velkaongelmissa voitiin havaita jossain määrin kasvua, ongelmat eivät kuitenkaan tarkasteluajanjaksona merkittävästi suurentuneet. Tältä osin on kuitenkin syytä tuoda esille selvityksen tilastoaineistosta tehtävä havainto yritysten maksuvaikeuksien ketjuuntumisesta. Yrityksen maksukyvyyn heikentyminen voi olla reaktio asiakkaiden maksuvaikeuksista. Tämä implikoi tutkimuskirjallisuudessa laajasti dokumentoitua riskiä negatiivisten rahoitushokkien leviämisestä linkittyneessä talousjärjestelmässä. On ilmeistä, että viime

aikoina tapahtunut kustannusten ja korkotason nousut ovat heikentäneet monien yritysten toimintaedellytyksiä. Näiden tekijöiden vaikutuksissa on kuitenkin merkittävää yrityskohtaista ja toimialakohtaista vaihtelua.

### 6.1.3 Kansainvälinen lainsäädäntövertailu

Selityksen yhteydessä toteutetussa kansainvälisessä vertailussa sääntelytilannetta tarkasteltiin yhtäältä luottosopimussääntelyn näkökulmasta sekä toisaalta elinkeino-oikeuden ja valvonnan näkökulmasta. Lainsäädäntövertailun mukaan lainsäädäntötilanteessa on vertailussa mukana olevissa maissa varsin suuria eroja. Huolimatta EU-tason sääntelyn ja toimielimien korostuneesta merkityksestä laajasti harmonisoidulla rahoitus- ja luottoalalla, kansalliset lainsäädäntöratkaisut poikkeavat yritysrahoituksen sääntelyssä huomattavasti toisistaan. Niissä maissa, joiden lainsäädäntöön sisältyy erityisiä pienyritysluottoja koskevaa sääntelyä, sääntelyn perusteissa korostuvat sosiaaliset näkökohdat.

Osassa vertailussa mukana olleista maista ei ole lainkaan erityistä pienyritysluottoihin liittyvää sopimussääntelyä. Osassa sääntely liittyy laajemmin yritysluotonantoon ja osassa esimerkiksi mikroluottoihin. Jossain maissa, kuten Norjassa ja Tanskassa, yleistä rahoitus- ja luottosopimuksia koskevaa lakia sovelletaan kuluttajien lisäksi osin myös yritysten luottosopimuksiin. Belgiassa on erityinen pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä luottoja koskeva laki.

Myös elinkeino-oikeudellisessa ja valvontaa koskevassa sääntelyssä on merkittäviä eroja eri maiden kesken. Osassa maista ei ole yritysluotonannon osalta erityisiä markkinoille pääsyn vaatimuksia. Kun taas esimerkiksi Saksassa luottoja myös pienyrityksille voivat myöntää vain toimiluvanvaraiset luottolaitokset. Ruotsissa luottolaitossektorin ulkopuolista luotonantoa koskee rekisteröintivelvollisuus ilman, että siihen liittyy varsinaista toimintaa sääntelevää aineellista sääntelyä ja siihen liittyvää valvontaa.

## 6.2 Toimenpide-ehdotukset

Selvityksessä tarkasteltiin pienyritysluotonannon sääntelytarpeita pienyritysten luotto-markkinoista ja niillä noudatetuista käytänteistä sekä kansainvälisestä lainsäädäntövertailusta saadun tiedon pohjalta. Ensimmäisenä arvioitiin sääntelyn tarvetta. Toiseksi tarkasteltiin asiakkaansuojan kehittämistä pienyritysluotoissa kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn pohjalta. Kolmas tarkastelukulma painottui valvonnan ja elinkeinotoiminnan sääntelyn kehittämiseen.

## 6.2.1 Sääntelytarve

Selvityksessä esille nousseiden seikkojen perusteella, pienyritysluottoja koskevaa sääntelyä puoltavina näkökohtina nähtiin erityisesti seuraavat näkökohdat:

- pienimmät yrittäjävetoiset yritykset rinnastuvat luotonhakutilanteessa suojantarpeen ja neuvotteluvoiman osalta osin käytännössä kuluttajiin. Ne eivät ole kuluttajansuojan eikä luottolaitossektorin ulkopuolisen luotonannon osalta myöskään luottolaitossääntelyn antaman suojan piirissä;
- luottolaitossektorin ulkopuolisessa, erityisesti ns. pikaluottoihin perustuvassa, luotonannossa usein vallitsevan huomattavan korkean korkotason ja luotonmyöntöprosessin nopeuden voidaan nähdä osin heijastavan luottokelpoisuuden arvioinnin ohuutta;
- luottokustannusten ilmoittaminen poikkeaa olennaisesti pienyritysluotoissa kuluttajaluotoista. Luottokustannusten ilmoittamista koskevissa käytännöissä on merkittävää vaihtelua luotonantajien kesken. Myös markkinoinnin sääntely jää toimiluvanvaraisen luottolaitossektorin ulkopuolisessa luotonannossa yleisen elinkeinotoimintaa koskevan sääntelyn varaan;
- mikäli pienyritysluottojen sääntelyyn kytketään valvonta, sääntelyä puoltavana tekijänä voidaan nähdä mahdollisuus saada luottomarkkinoiden vakauden turvaamisen näkökulmasta mahdollisimman kattavasti informaatiota luottomarkkinoista; ja
- oikeasuhtaisen – sekä luotonottajien että luotonantajien oikeusaseman – huomioon ottavan sääntelyn voidaan sinällään arvioida lisäävän luottamusta luottomarkkinoihin ja siten osaltaan vaikuttavan myönteisesti luottomarkkinoiden toimivuuteen.

## 6.2.2 Sääntelyn kehittäminen kuluttajaluottosääntelyn lähtökohdista

EU:n kuluttajansuojasääntely mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat ulottaa direktiivin soveltamisalan koskemaan esimerkiksi perustettavia yrityksiä tai pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Arvioitaessa mahdollisia pienyritysten asiakkaansuojan kehittämistarpeita, luontevan lähtökohdan tarjoaakin kuluttajaluottojen sääntely kuluttajansuojalaisia.

Kuluttajansuojalain asettamista tarkastelun lähtökohdaksi puoltaa se, että pienyrityksille on usein ominaista niiden toiminnan henkilöityminen yrittäjään eikä rajanveto sen välillä, milloin henkilö toimii yrittäjän ja milloin kuluttajan ominaisuudessa, ole luotonhakutilanteessa aina yksiselitteinen.

Kuluttajansuojalain 7 lukuun sisältyy varsin yksityiskohtainen – valtaosin EU:n kulutusluottosääntelyyn perustuva – kuluttajaluottoja koskeva sääntelykehikko. Säännökset on laadittu silmällä pitäen kuluttajaluotonantoa ja siinä ilmenneitä sääntelytarpeita. Yritysluottojen lähtökohdat poikkeavat kuitenkin selvästi kuluttajaluotonannon lähtökohdista erityisesti yritystoiminnan harjoittamisen keskeisenä lähtökohtana olevan yritystoiminnan riskin vuoksi. Kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn ulottamista sellaisenaan yleisesti pienyritysluottoihin ei voida erityisesti rahoituksensaannin turvaamisen näkökulmasta pitää mahdollisena eikä tavoiteltavana.

Osan kuluttajansuojalain sääntelystä voidaan nähdä kuitenkin lähtökohdiltaan soveltuvan myös yritysluottoihin. Tällaisia sääntelykohteita ovat erityisesti hyvä luotonantotapa (kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §), luottokelpoisuuden arviointi (kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §) ja luottosopimuksen solmimiseen liittyvät tiedonantovelvoitteet (kuluttajansuojalain 7 luvun 9 §). Selvityksessä katsottiin, että vaikka esimerkiksi hyvän luotonantotavan ja luottokelpoisuuden arviointia koskevien säännösten sanamuodot pääosin sopisivat myös yritysluottoihin, niiden aineelliset sisällöt poikkeavat kuluttajaluotoissa ja yritysluotoissa toisistaan. Lisäksi näiltä osin nousee esiin valvonnan järjestämiseen liittyvät kysymykset. Esimerkiksi hyvän luotonantotavan ja luottokelpoisuuden arvioinnin valvonta edellyttää yritysluotonannon ja siihen liittyvän riskien hallinnan asiantuntemusta.

Selvityksessä arvioitiin myös koron enimmäismäärän rajoittamista koskevan ns. korkokattosäännöksen (kuluttajansuojalain 7 luvun 17 a §) soveltumista yritysluottoihin. Tältä osin selvityksessä katsottiin, että koron enimmäismäärää koskevan säännöksen soveltaminen yleisesti yritysluottoihin ei ole perusteltua. Se voisi muun muassa haitallisella tavalla vaarantaa rahoituksen saatavuuden erityisesti riskipitoisissa investointikohteissa. Selvityksessä arvioitiin myös koron enimmäismäärää koskevan rajoituksen ulottamista koskemaan yksinomaan yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Myös yksityisiin elinkeinonharjoittajiin rajoitettuna korkokattosääntelyyn on aiheellista suhtautua pidättyvästi. Mahdollisiin epäkohtiin tulisi pyrkiä puuttumaan ns. menettelytapavalvontaa ja siihen liittyvää, erityisesti luottokustannusten ilmoittamista ja markkinointia koskevaa, sääntelyä kehittämällä. Hintasääntelyn tulisi olla yritysluottojen osalta viimesijainen keino havaittavien epäkohtien poistamiseksi.



### 6.2.3 Valvontaan ja elinkeinotoiminnan sääntelyyn painottuva lähestymistapa

Vuodesta 2010 luotonanto kuluttajille on muiden kuin toimiluvanvaraisten luotonantajien osalta edellyttänyt rekisteröitymistä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään eräitä luotonantajia ja luotonvälittäjiä koskevaan rekisteriin. Vuoden 2023 heinäkuun alusta rekisterin ylläpitäminen ja rekisteröityjen luotonantajien valvonta siirtyvät aluehallintovirastolta Finanssivalvonnalle.

Pienten ja keskisuurten yritysten luotonotossa painottuu selvästi suuria yrityksiä enemmän luotonotto nykyisin toimilupavelvoitteen ja valvonnan ulkopuolisilta luotonantajilta, jolloin ne jäävät tältä osin kokonaan erityisten asiakkaansuojasäännösten ja -valvonnan ulkopuolelle. *Erityisesti pienyritysten velkaongelmien ehkäisemisen kannalta on olennaisen tärkeää, että yritykset tekevät luotonottoa koskevat päätöksensä avoimen ja riittävän informaation perusteella ja että yhteiskunnalla on keinot puuttua tarvittaessa markkinoilla havaittuihin epäkohtiin.* Tämän vuoksi tulisikin harkita nykyisin kuluttajaluotonantoa koskevan luotonantajarekisterin laajentamista siten, että rekisteröintivelvollisuus ulottuisi koskemaan ainakin osin myös yritysluottoja. Rekisteriä ylläpitäisi ja noudattamista valvoisi Finanssivalvonta. Tältä osin selvityksessä esitetään neljä rajausvaihtoehtoa. Rekisteröintivelvoite ulotetaan koskemaan luotonantoa:

- yksityisille elinkeinonharjoittajille,
- mikro- ja pienyrityksille,
- luottoja kaikille pienille ja keskisuurille yrityksille, tai
- kaikille yrityksille.

Selvityksessä katsottiin, että rekisteröintivelvoite olisi perusteltua ulottaa koskemaan pienyritysluotonannon lisäksi yleisesti luotonantoa pienille ja keskisuurille yrityksille.

Laki eräistä luotonantajista ja luotonvälittäjistä soveltuisi lähtökohdiltaan laajasti sellaiseen myös tilanteeseen, jossa rekisteröintivelvoite ulotettaisiin koskemaan myös luotonantoa pienille ja keskisuurille yrityksille. Lakiin olisi perusteltua harkita tehtäväksi kuitenkin seuraavia täsmennyksiä:

- yleissäännös hyvästä luotonantotavasta,
- yleissäännös luottokelpoisuuden arvioinnista,
- tiedonantovelvollisuus ennen luottosopimuksen solmimista annettavista perustiedoista, erityisesti luottokustannusten ilmoittamisen selkeys ja avoimuus, sekä
- mahdollisesti yhdenmukaistettuina luottolaitostoiminnasta annetun lain kanssa sopimusehtoja ja markkinointia koskevat yleissäännökset.

## 6.2.4 Muut toimenpiteet

Selvityksessä arvioitiin mahdollisuutta kehittää pienyritysten oikeusturvaa luottomarkkinoilla myös muin kuin lainsäädännöllisin keinoin. Yksi vaihtoehto voisi olla tukeutuminen toimialan itsesääntelyyn. Tältä osin kuitenkin katsottiin, että muun muassa luotonmyöntäjätahojen heterogeenisyyden vuoksi tehokkaan itsesääntelyn edellytykset ovat heikot.

Selvityksessä pidetään tavoiteltavana, että Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEn neuvonan ja riidanratkaisun piiriin saataisiin nykyistä laajemmin myös pienyritysluotonanto. Tavoite koskisi paitsi jo nykyisin FINEn toiminnassa mukana olevia luotonmyöntäjiä myös mahdollisia luotonantaja- ja vertaislainavälittäjärekisteriin merkittäviä luotonantajia.

Jotta luotonantajilla olisi mahdollisuus saada luottokelpoisuuden arvioinnin pohjaksi riittävästi tietoa luotonhakijasta ja jotta luottomarkkinoista saataisiin rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja vakauden turvaamisen kannalta mahdollisimman kattava kuva, tulisi harkita, olisiko positiivista luottotietorekisteriä koskeva luottojen rekisteröintivelvoite mahdollisuus ulottaa luonnollisten henkilöiden elinkeinotoimintaa varten ottamien luottojen lisäksi koskemaan yleisemmin myös muita pienyritysluottoja.

## Lähteet

Alakiuttu, A. (2021). Monipuolistuva ja digitalisoituva luotonanto Suomessa. *Euro ja talous* 29.4.2021.

Alexander, K. (2019). *Principles of Banking Regulation*. Cambridge University Press.

Andrieu, G., Staglianò, R., & Van Der Zwan, P. (2018). Bank debt and trade credit for SMEs in Europe: firm-, industry-, and country-level determinants. *Small Business Economics*, 51, s. 245–264.

Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. (2011). *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford Academic.

Bongini, P., Ferrando, A., Rossi, E., & Rossolini, M. (2021). SME access to market-based finance across Eurozone countries. *Small Business Economics*, 56, s.1667–1697.

Brown, S. (2019). *The Regulation of Consumer Credit. A Transatlantic Analysis*. Edward Elgar Publishing.

Euroopan keskuspankki (2022). Survey on the access to finance of enterprises, saatavilla: [https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb\\_surveys/safe/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/index.en.html).

Euroopan komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä. Virallinen lehti L124,20/05/2003.

European Banking Authority (2022). Final Report on response to the nonbank lending request from the CfA on digital finance.

European Banking Authority (2021). Report on the use of digital platforms in the EU banking and payments sector.

European Commission, European Code of Good Conduct for Microcredit Provision. Social Europe. Publications Office of the European Union, 2022.

European Microfinance Network, EMN, Microcredit regulation in Europe: An overview. December 2022 version.

European Microfinance Network – Microfinance Centre, EMN/MFC proposal for a revised EU definition of microfinance and microcredit. May 2018. Saatavissa: [https://www.european-microfinance.org/sites/default/files/activity/paragraph/file/MF%20in%20EU%20definition\\_FINAL.pdf](https://www.european-microfinance.org/sites/default/files/activity/paragraph/file/MF%20in%20EU%20definition_FINAL.pdf) [viitattu 15.1.2023].

European Systemic Risk Board (2022). EU Non-bank Financial Intermediation Risk Monitor 2022, No 7/July 2022.

Financial Stability Board (2022). Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation 2022.

Gebauer, S., Mazelis, F. (2020). Macroprudential regulation and leakage to the shadow banking sector. *Working Paper Series*. ECB.

Gebauer, S., Mazelis, F. (2023). Macroprudential regulation and leakage to the shadow banking sector. *European Economic Review*, Vol. 152.

Harasim, J. (2021). FinTechs, BigTechs and the structural changes in capital markets. Teoksessa *The Digitlization of Financial Markets. The Socioeconomic Impact of Financial Technologies*. Edited by Adam Marszk and Ewa Lehman. Routledge 1<sup>st</sup> Edition.

HE 22/2022 vp Hallituksen esitys laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 114/93 vp Hallituksen esitys vakuutuslainsäädännön muuttamisesta.

HE 101/2022 vp Hallituksen esitys kotitalouksien velkaantumista rajoittavaksi lainsäädännöksi.

HE 295/1992vp Hallituksen esitys eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 77/2016 vp Hallituksen esitys laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta, asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Husa, J. (2013). Oikeusvertailu. Teoria ja metodologia. Lakimiesliiton kustannus, 2013.

Joint Committee of the European Supervisory Authorities (2016). Towards European Supervisory Convergence. Publications Office of the European Union.

- Kallandranis, C., Anastasiou, D., & Drakos, K. (2023). Credit rationing prevalence for Eurozone firms. *Journal of Business Research*, 158, 113640.
- Keinänen, A., Muhonen, E., Hämäläinen, A. (2009). Sääntelyn syyt – empiirinen tarkastelu sääntelyn syistä vuoden 2009 hallituksen esityksissä (Edilex).
- Kontkanen, E. (2018). Ajatuksia hyvästä luotonantotavasta ja luottokelpoisuuden arvioinnista, Juhlajulkaisu Matti Ilmari Niemi, Esineoikeuden järjestelmän rakentaja s. 222–234.
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019 :10.
- Makkonen, A. (2012). Vastuullinen luotonanto. Finanssi- ja vakuutuskustannus.
- Manninen, O., Suni, J., Alakiuttu, J., Koskinen, K., Räsänen, T., Wirman, J., Monipuolistuva ja digitalisoituva luotonanto Suomessa. *Euro- ja talous* 24.6.2021 Analyysi.
- Martinez, L. B., Guercio, M. B., & Bariviera, A. F. (2022). A meta-analysis of SMEs literature based on the survey on access to finance of enterprises of the European central bank. *International Journal of Finance & Economics*, 27(2), s.1870–1885.
- Masiak, C., Block, J. H., Moritz, A., Lang, F., & Kraemer-Eis, H. (2019). How do micro firms differ in their financing patterns from larger SMEs?. *Venture Capital*, 21(4), s. 301–325.
- Metric, A., Tarullo, D.K. (2021). Congruent Financial Regulation. *Paper prepared for the Brookings Papers on Economic Activity conference*, Spring 2021.
- Mol-Gómez-Vázquez, A., Hernández-Cánovas, G., & Koeter-Kant, J. (2020). Do foreign banks intensify borrower discouragement? The role of developed European institutions in ameliorating SME financing constraints. *International Small Business Journal*, 38(1), s. 3–20.
- Määttä, K. (2017). Kuluttajansuojalainsäädäntö pienyrityksen toiminnassa, *Defensor Legis* N:o 4/2017 s. 602–617.
- Niemi M-L. (2013). Hyvän luotonantotavan ja hyvän perintätavan sääntely ja vastuullisuuden velvoite kuluttajaluotoissa. *Defensor Legis* N:o 5/2013 s. 827–839.
- Oikeusministeriö, lausuntoyhteenveto (OM 2022:13). Osakeyhtiölain toimivuus ja muutostarpeet.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö (2022:19). Ehdotus maksuaikalain muuttamiseksi.

Pk-yritysbarometri (2022), Kuismanen, M., Malinen, P., Ohlsbom, R. & Vehmanen, E.-S., saatavilla: [https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2022/09/sy\\_pk\\_barometri\\_syksy2022.pdf](https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2022/09/sy_pk_barometri_syksy2022.pdf)

Pk-yritysbarometri (2023), Kuismanen, M., Malinen, P., Ohlsbom, R. & Vehmanen, E.-S., saatavilla: [https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2022/09/sy\\_pk\\_barometri\\_kevät2022.pdf](https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2022/09/sy_pk_barometri_kevät2022.pdf)

Rao, P., Kumar, S., Chavan, M., & Lim, W.M. (2021): A systematic literature review on SME financing: Trends and future directions, *Journal of Small Business Management*.

Routes to Better Regulation (2005). A Guide to alternatives to classic regulation. December 2005. Better Regulation Task Force.

Savolainen, E., Tuomikoski, O. (2019). Rahoitus ei ole pk-yritysten suurimpien ongelmien joukossa. Euro- ja talous 2.7.2019.

Schwartz, S.L. (2011). Regulating Shadow Banking 31 *Review of Banking & Financial Law* 610–642.

Sinkkilä, K., Vartiainen, N. (2021). Sääntelyvaihtoehtojen arvioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla. *Oikeus* 2021 (50) s. 240–241.

Suomen Pankki (2023a). Muiden rahoituslaitosten myöntämien uusien yrityslainojen kes-  
kikorko lähes 8 % vuoden 2022 toisella neljänneksellä, [https://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot2/tilastotiedotteet\\_fi/muut-rahoituslaitokset-lainat-ja-korot/2022/muiden-rahoituslaitosten-myontamien-uusien-yrityslainojen-keskikorko-lahes-8--vuoden-2022-toisella-neljanneksella/](https://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot2/tilastotiedotteet_fi/muut-rahoituslaitokset-lainat-ja-korot/2022/muiden-rahoituslaitosten-myontamien-uusien-yrityslainojen-keskikorko-lahes-8--vuoden-2022-toisella-neljanneksella/)

Suomen Pankki (2023b). Yrityslainojen korot nousivat voimakkaasti vuonna 2022, <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/tiedotehistoria/2023/yrityslainojen-korot-nousivat-voimakkaasti-vuonna-2022/>

Takalo, T. (2017). Lyhytaikaisten luottojen sääntely, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2017 s. 382–392.

Tala, J. (2007). Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Raportti kauppa- ja teollisuusministeriölle lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevan hankkeen (SÄVY-hanke) toimeksiannosta (dnro 6/685/2007).

Tala, J. (2012). Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2012.

TaVM 42/2022 vp. Eduskunnan talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi kuluttajansuojalain, kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 13 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n muuttamisesta HE 218/2022 vp.

Tilastokeskus yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2021.

Van der Veer,K, Levels,A, Lambert,C, Molestina Vivar,L, Weistroffer,C, Chaudron,R, de Sousa van Stralen,R.(2017). Joint European Central Bank– De Nederlandsche Bank project. Developing macroprudential policy for alternative investment funds Towards a framework for macroprudential leverage limits in Europe: an application for the Netherlands.

Wuolijoki, S.(2009). Pankin neuvontavastuu. Varallisuus oikeudellinen tutkimus pankin neuvonta- ja tiedonantovelvollisuuksista. Lakimiesliiton kustannus.

Wuolijoki, S. (2017). Hyvän pankkitavan kehitys ja nykytila. Keskuskauppakamarin liiketapa-  
lautakunta 80 vuotta. Alma Talent.

[Yritystutkimus ry \(2017\): Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi. 10 painos. Gaudeamus.](#)

tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-126-1  
ISSN PDF 2342-6799