

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:35

Vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma

1-vuotisraportti

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:35

Vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma

1-vuotisraportti

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2003

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-192-6
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILELEHTI
OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä

24.10.2003

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Velkasovintojen seurantaryhmä Puheenjohtaja: Kirsti Rissanen Sihteeri: Marjut Jokela Elisa Valkama	Julkaisun laji Muistio	
	Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
	Toimielimen asettamispäivä 28.5.2002	
Julkaisun nimi Vapaaehtoinen velkasovitteluohjelma 1-vuotisraportti		
Julkaisun osat		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Velkasovintojen seurantaryhmän raporttiin on koottu ensimmäisen toimintavuoden tuloksia ja kokemuksia. Seurantaryhmän tehtävänä on kerätä ja julkistaa tietoja velkasovintohankkeen etenemisestä.</p> <p>Velkasovintohanke käynnistettiin valtiovallan, pankkien ja Takuu-Säätiön toukokuussa 2002 allekirjoittaman ohjelma-asiakirjan perusteella. Myöhemmin myös muita velkojatahoja on liittynyt hankkeeseen. Velkasovinto-ohjelman tarkoituksena on, että lama-ajan velallisten velat järjestettäisiin vapaaehtoisilla sopimuksilla. Kaksivuotinen projekti alkoi 1.9.2002</p> <p>Raportissa kerrotaan velkasovinto-ohjelman taustaa ja päätavoitteita. Lisäksi raportissa selostetaan velkasovintoprosessia sekä eri osallistujien toimista sovintohankkeessa.</p> <p>Raportissa keskeistä ovat tiedot velkasovintohankkeen nykytilasta. Raportissa esitellään tilastotietoja velkojien lähettämien yhteydenottokirjeiden, velallisten vastausten, hakemusten sekä tehtyjen sovintojen määristä. Raportista selviää, että suurin osa yhteydenottokirjeistä, yli 70 000, on jo lähetetty velallisille. Noin kuudesosa velallisista on vastannut kirjeeseen. Sovintoja on tehty ensimmäisen vuoden aikana noin 2 000 kappaletta ja velkojien käsiteltävänä on noin 6 000 hakemusta.</p> <p>Raportissa esitellään Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen seurantaryhmän toimeksiannosta tekemää tutkimusta. Raportti on koottu touko- kesäkuussa 2003 ratkaistuista velkasovintoasioista. Tutkimuksen mukaan velkasovintoa hakeneet vastaavat sosioekonomiselta taustaltaan velkajärjestelyvelallisia. Velkoja heillä on kuitenkin selvästi vähemmän. Sovinnoista neljäsosa tehdään kertasuorituksena ja loput yleensä viiden vuoden pituisen maksuohjelman avulla. Velkojat saavat perityksi noin yhden kymmenesosan saatavistaan. Sovinnon mahdollisuudet heikenevät, jos velkojia on monta.</p> <p>Velkasovintojen tekemiseen osallistuvat tahot esittävät raportissa kukin omia kokemuksiaan ja näkemyksiään velkasovintohankkeesta.</p> <p>Lopuksi seurantaryhmä esittää johtopäätöksiä nykytilasta ja mahdollisuuksista hankkeen edistämiseen.</p>		
Avainsanat: (asiasanat) velkasovinto, ylivelka, velkajärjestely		
Muut tiedot OM 12/41/2002, HARE OM017:00/2002		
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2003:35		ISSN 1458-7149
Kokonaissivumäärä 35		Kieli suomi
Jakaja Oikeusministeriö		ISBN 952-466-192-6
		Hinta
		Luottamuksellisuus julkinen
		Kustantaja Oikeusministeriö

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
24.10.2003

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Uppföljningsgruppen för skuldförlikning</p> <p>Ordförande: Kirsti Rissanen Sekreterare: Marjut Jokela Elisa Valkama</p>	<p>Typ av publikation Promemoria</p> <p>Uppdragsgivare Justitieministeriet</p> <p>Datum då organet tillsattes 28.5.2002</p>
<p>Publikation (även den finska titeln) Det frivilliga skuldförlikningsprogrammet. 1-årsrapporten (Vapaaehtoinen velkasovitteluhjelma. 1-vuotisraportti)</p>	
<p>Publikationens delar</p>	
<p>Referat</p> <p>I rapporten av uppföljningsgruppen för skuldförlikning har samlats resultat och erfarenheter av det första verksamhetsåret. Uppföljningsgruppens uppgift är att samla och publicera information om hur skuldförlikningsprojektet har framskridit.</p> <p>Skuldförlikningsprojektet inleddes på basis av en programhandling som undertecknades av statsmakten, bankerna och Garanti-Stiftelsen i maj 2002. Senare har också andra gäldenärsparter anslutit sig till projektet. Syftet med skuldförlikningsprojektet är att de gäldenärers skulder som är från lågkonjunkturen skall regleras genom frivilliga avtal. Det tvååriga projektet startade den 1 september 2002.</p> <p>I rapporten berättas det om bakgrunden och huvudmål för skuldförlikningsprogrammet. Det berättas också om skuldförlikningsprocessen och vad de olika parterna gör i förlikningsprojektet.</p> <p>Centralt i rapporten är uppgifterna om skuldförlikningsprojektets nuläge. I rapporten presenteras statistiska uppgifter om antalet brev som borgenärerna har skickat till gäldenärerna, svar som gäldenärerna har gett, ansökningar och förlikningar som har ingåtts. Av rapporten framgår det att största delen av breven, över 70 000, från borgenärerna redan har skickats till gäldenärerna. Cirka en sjättedel av gäldenärerna har svarat på brevet. Under det första året har cirka 2 000 förlikningar ingåtts. Borgenärerna behandlar som bäst cirka 6 000 ansökningar.</p> <p>I rapporten presenteras undersökningen som rättspolitiska forskningsinstitutet gjorde på uppföljningsgruppens uppdrag. Rapporten har samlats av skuldförlikningsärenden som har avgjorts i maj och juni 2003. Enligt undersökningen har de som har ansökt om skuldförlikning en likadan socioekonomisk bakgrund som de som har beviljats skuldsanering. De har ändå betydligt färre skulder. En fjärdedel av ingångna skuldförlikningar görs som engångsbetalningar och resten med hjälp av ett betalningsprogram i allmänhet på fem år. Gäldenärerna får cirka en tiondel av sina fordringar indrivna. Möjligheterna att ingå förlikning blir svagare om det finns flera borgenärer.</p> <p>Parter som deltar i ingången av skuldförlikningar berättar i rapporten om sina erfarenheter av och synpunkter på skuldförlikningsprojektet.</p> <p>Avslutningsvis drar uppföljningsgruppen slutsatser om nuläget och möjligheterna att befrämja projektet.</p>	
<p>Nyckelord Skuldförlikning, överstora skulder, skuldsanering</p>	
<p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 12/41/2002, HARE JM017:00/2002</p>	
<p>Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2003:35</p>	<p>ISSN 1458-7149</p>
<p>Sidoantal 35</p>	<p>Språk finska</p>
<p>Distribution Justitieministeriet</p>	<p>Pris</p> <p>Sekretessgrad offentlig</p> <p>Förlag Justitieministeriet</p>

SISÄLLYSLUETTELO

1. VELKASOVINTO-OHJELMAN TAUSTA JA PÄÄTAVOITTEET	
1.1. Ylivelkaongelma kymmenen vuotta laman jälkeen.....	4
1.2. Ohjelma-asiakirjat ja niiden taustaa.....	5
1.3. Velkasovintojen seurantar ryhmän tehtävä ja kokoonpano.....	7
1.4. Ohjelman toteutumiseen vaikuttavat lainsäädäntömuutokset.....	8
2. VELKASOVINTO-OHJELMAN TOTEUTTAMISKEINOT	
2.1. Sovintomenettely	10
2.2. Pankkien toimenpiteet velkasovintojen edistämässä.....	12
2.3. Valtio osana vapaaehtoista velkasovinto-ohjelmaa.....	13
2.4. Takuu-Säätiön toiminta.....	17
3. SOVINTO-OHJELMA TUTKIMUSTIETOJEN VALOSSA	
3.1. Tilastotietoja sovinto-ohjelman asiamääristä.....	19
3.2. Velallisten tilanne ja sovintojen sisältö.....	21
4. KOKEMUKSIA JA ARVIOITA SOVINTO-OHJELMAN TOTEUTUMISESTA	
4.1. Suomen Pankkiyhdistyksen näkemyksiä.....	26
4.2. Kuluttajaviraston näkemyksiä.....	27
4.3. Takuu-Säätiön näkemyksiä.....	28
4.4. Velkaneuvonta ry:n näkemyksiä.....	29
4.5. Kansaneläkelaitoksen näkemyksiä.....	30
4.6. Ulosottoviranomaisten näkemyksiä.....	31
5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	32

1. VELKASOVINTO-OHJELMAN TAUSTA JA PÄÄTAVOITTEET

1.1. Ylivelkaongelma kymmenen vuotta laman jälkeen

Talouselämä johti 1990-luvun alussa laajaan ja vaikeasti hallittavaan ylivelkaongelmaan. Velallisten asemaa on kuluneen vuosikymmenen aikana parannettu usealla lainsäädäntöhankkeella. Uudella lainsäädännöllä on kehitetty keinoja, joilla voidaan korjata jo syntyneitä vakavia velkaongelmia ja myös ehkäistä ylivelkaantumisen syntymistä.

Yksityishenkilöiden velkaongelmia on pyritty ratkaisemaan oikeusteitse, sovintoratkaisujen avulla ja tarjoamalla velallisille talous- ja velkaneuvontaa. Varsin suuri määrä lama-aikana syntyneistä vakavista velkaongelmista onkin saatu ratkaistuksi lakisääteisen velkajärjestelyn avulla tai vapaaehtoisjärjestelyillä. Tästä huolimatta merkittävä osa ylivelkaongelmista on edelleen ratkaisematta. Suomen Pankkiyhdistyksen arvion mukaan Suomessa on noin 60 000 - 70 000 yksityishenkilöä, joiden lama-aikana rästytyneet pankkivelat ovat vielä järjestelemättä. Lama-ajalta peräisin olevan velkaongelman kokonaislaajuudesta ei ole varmaa tietoa.

Lamavelallisten auttamiseksi käynnistyi keväällä 2002 vapaaehtoinen velkasovintohanke, jolla pyritään ratkaisemaan pääosa vielä jäljellä olevista 1990-luvun alun velkaongelmista. Ohjelman avulla velallinen voi sopia velkojan kanssa maksuohjelmasta ja saada loput velat anteeksi. Kaksivuotisen hankkeen tavoitteena on auttaa niitä lama-ajan velallisia, jotka ovat joko jääneet muiden järjestelmien ulkopuolelle tai joiden aiemmat velkaongelman ratkaisuyritykset ovat epäonnistuneet.

Lakisääteinen velkajärjestely on tähän mennessä ollut keskeisin keino ratkaista kotitalouksien ylivoimaisia velkaongelmia. Käräjäoikeuden vahvistama velkajärjestely koskee kaikkia velallisen velkoja ja velallinen maksaa niistä vain todellista maksukykyään vastaavan osan. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä tuli voimaan vuonna 1993, ja lakisääteinen velkajärjestely on myönnetty yhteensä noin 55 000 velalliselle. Uusia velkajärjestelyjä myönnetään vuosittain lähes 3 000. Edelleenkin suurin osa hakemuksista koskee lama-aikana syntyneitä velkaongelmia.

Velkajärjestely ei aina sovi velkaongelmien ratkaisukeinoksi. Joissakin tapauksissa velkajärjestelylle saattaa olla lakiin perustuva este tai velallinen ei halua tai ei muiden ongelmiansa vuoksi kykene hakemaan velkajärjestelyä ja noudattamaan vaativaa maksuohjelmaa. Ensisijaisena tavoitteena on lainsäädännönkin mukaan se, että velalliset ja velkojat sopivat keskenään velkojen järjestelystä. Sopimukseen perustuvat velkojen vapaaehtoiset järjestelyt ovatkin viime vuosina yleistyneet.

1.2. Ohjelma-asiakirjat ja niiden taustaa

Valtiovallan ja pankkien ohjelma-asiakirja

Toimenpideohjelma lamavelallisten auttamiseksi liittyi pääministeri Lipposen II hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmassa oli sovittu ulosoton pitkäkestoisuuden haittojen vähentämisestä kaventamalla sen ja yksityishenkilöiden velkajärjestelyn eroja sekä köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemisestä hakemalla erityisesti ratkaisuja ylivelkaantuneiden ja heidän perheidensä kasautuviin elämänhallinta- ja toimeentulo-ongelmiin.

Pääministeri Lipponen ja oikeusministeri Koskinen kävivät syksyn 2001 ja kevään 2002 aikana Suomen Pankkiyhdistyksen ja keskeisten pankkien edustajien kanssa keskustelua pankkien mahdollisuuksista omilla toimenpiteillään edistää ylivelkaisuusongelman ratkaisemista ja velallisten saamista takaisin aktiivitalouden piiriin. Ajatuksena oli, että pankit pyrkisivät aktiivisesti tavoittamaan lama-aikana ylivelkaantuneita ja etsimään sovintoa heidän kanssaan. Vapaaehtoisin toimin velat voitaisiin myös järjestellä joustavammin ja nopeammin kuin lakisääteisessä velkajärjestelyssä. Arvioitiin, että velkojavetoisella menettelyllä voitaisiin tavoittaa myös syrjäytyneitä tai muutoin velkaongelmien vuoksi passivoituneita velallisia.

Neuvottelujen tuloksena Suomen Pankkiyhdistys, valtiolta ja Takuu-Säätiö allekirjoittivat 2. toukokuuta 2002 vapaaehtoisia velkasovintoja koskevan ohjelma-asiakirjan. Ohjelma-asiakirjaa täydensivät samaan aikaan julkistetut talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistio sekä Suomen Pankkiyhdistyksen muistio.

Ohjelma-asiakirjassa sovittiin, että Suomen Pankkiyhdistys, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä Takuu-Säätiö pyrkivät edistämään vapaaehtoisten velkasovintojen aikaansaamista Suomen Pankkiyhdistyksen laatiman toimenpidekokonaisuuden mukaisesti. Toimenpideohjelman kestoksi sovittiin kaksi vuotta syyskuun 1. päivästä lukien.

Suomen Pankkiyhdistyksen laatiman suunnitelman mukaan pankit pyrkivät mahdollisimman yhdenmukaisin pelisäännöin käymään läpi kaikki niiden asiakkaina olevat ylivelkaongelmista kärsivät henkilöt ja tekemään heille räätälöidyt vapaaehtoiset maksuohjelmat. Hankkeen piiriin kuuluisivat sellaiset velalliset ja takaajat, joiden ylivelkaongelma on peräisin vuosien 1990-1994 väliseltä ajalta. Ulkopuolelle jäisivät kuitenkin velalliset, jotka ovat velkojia vahingoittavasti pyrkineet salaamaan tai siirtämään omaisuuttaan velkojien ulottumattomiin.

Toimenpideohjelmassa määriteltiin velkojen järjestelyjen keinoja ja velkasovintojen sisältöä. Velkojen sovittelu tapahtuisi velkajärjestelylain hengen mukaisesti niin, että velalliselta vaaditaan enintään se määrä, jonka hän olisi velvollinen maksamaan lakisääteisessä velkajärjestelyssä. Tarvittaessa soviteltaisiin viivästyskorjoja, korkoja sekä velan pääomaa. Jäljelle jäävän velkaosuuden maksamisesta laadittaisiin vapaaehtoinen maksusopimus ja -ohjelma. Niin sanotut nolla-ohjelmat, joissa velalliselta ei kerry lainkaan suorituksia, voisivat koskea pysyvästi sosiaaliturvan varassa ja pelkän kansaneläkkeen varassa eläviä sekä pitkäaikaistyöttömiä.

Valtiovallan puolelta sitouduttiin luomaan sovinnolle edellytyksiä muun muassa laajalla tiedottamisella ja viranomaisten välisellä yhteistyöllä. Lisäksi ministeriöt sitoutuivat eräisiin konkreettisiin toimenpiteisiin.

Oikeusministeriö sitoutui siihen, että lainsäädäntö kannustaa vapaaehtoisten velkasovintojen aikaansaamiseen. Tällä tarkoitettiin muun muassa sitä, että oikeusministeriö pyrki saamaan aikaan muutoksia eduskunnan käsiteltävänä olleeseen ulosottolain muutosta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 216/2001). Tuomioiden täytäntöönpanon lakkaamisajankohtaa tulisi lykätä niin, että se voisi tapahtua aikaisintaan vuonna 2011, hallituksen esityksessä ehdotetun vuoden 2008 sijasta. Oikeusministeriö sitoutui myös siihen, että velan vanhentumista koskevaan hallituksen esitykseen ei oteta säännöksiä ns. lopullisesta vanhentumisesta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ja Kuluttajavirasto sitoutuivat huolehtimaan siitä, että talous- ja velkaneuvojat pyrkivät edistämään vapaaehtoisten sovintojen aikaansaamista sekä avustavat velallisia sovintojen aikaansaamisessa. Talous- ja velkaneuvonnan resurssija sitouduttiin väliaikaisesti lisäämään.

Valtiovarainministeriön tehtäväksi tuli huolehtia siitä, että Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy (jäljempänä Arsenal) omassa perintätoiminnassaan pyrkii edistämään velkasovintojen aikaansaamista. Lisäksi Arsenalin tulisi saatavia myydessään vaikuttaa siihen, että saatavakannan ostaja sitoutuu pankkien toimenpideohjelmaan.

Kolmas ohjelma-asiakirjan allekirjoittajataho, Takuu-Säätiö sitoutui muun muassa toimenpidekokonaisuuden edellyttämän koulutuksen järjestämiseen.

Ohjelma-asiakirjassa sovittiin siitä, että asiasta kiinnostuneet velkojатаhot ja viranomaiset voivat yksipuolisella ilmoituksella liittyä mukaan ohjelma-asiakirjaan.

Perintäalan ja eräiden muiden velkojien liittymisasiakirjat

Jo pankkien kanssa tehtyä ohjelma-asiakirjaa laadittaessa oli tarkoituksena, että myös perintäala saataisiin hankkeeseen mukaan. Vaikka suurin osa lama-aikaisista ongelma-luotoista on alkuaan ollut pankkiperäisiä, pankit samoin kuin Arsenal olivat myyneet suuren osan luotoistaan koti- tai ulkomaisille perimistöimistöille. Perimistöimistöt hoi-tavat lisäksi toimeksiantojen perusteella useiden muiden velkojатаhojen perintää. Kes-keiset perintäalan edustajat ja omaisuudenhallintayhtiöt liittyivätkin omilla sopimuksil-laan ohjelmaan jo ennen sen täytäntöönpanon aloittamista.

Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry ja Kontotjänst i Sverige AB allekirjoittivat liittymisasiakirjat kesäkuussa 2002 ja Aktiv Hansa Oy elokuussa 2002.¹ Myöhemmin velkasovinto-ohjelman tukijoiksi ilmoittautuivat Arsenal, Suomen Vakuutusyhtiöiden keskusliitto, Vakuutusosakeyhtiö Garantia, Finnvera Oyj sekä Suomen Asianajaliitto.

Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry:n ja Kontotjänst i Sverige AB:n liittymisasiakirjat ja toimenpideohjelmat vastaavat sisällöltään Pankkiyhdistyksen sitoumusta. Sitoumus koskee vain pankeilta ostettuja luottoja.

¹ Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry irtisanoutui velkasovintoja koskevasta toimenpideohjelmasta maaliskuussa 2003. Perusteena oli se, että eduskunta ei hyväksynyt edellä mainittua ehdotusta lykätä täytäntöönpanoperusteen määräajan lykkäämistä, ja ensimmäiset määräajat umpeutuvat vuonna 2008. Käytännössä perintäala on kuitenkin ilmoittanut jatkavansa velkasovintotoimintaa normaalisti alkuperäisen velkasovinnon hengessä.

Aktiv Hansa Oy:n toimenpideohjelmassa poiketaan eräin kohdin muiden sitoumuksista. Ensinnäkin ohjelman piiriin kuuluvat kaikki velalliset velan perusteesta riippumatta. Toiseksi Aktiv Hansa ei sitoutunut siihen, ettei velallisilta vaadittaisi enempää kuin lakisääteisen velkajärjestelyn mukaiset kertymät. Aktiv Hansa ei myöskään sitoutunut siihen, että se myöntäisi nolla-ohjelmia. Suurin osa Aktiv Hansan hallinnoimista saatavista, jotka C&A Finland Oy on ostanut Arsenalilta, on hankittu ennen vapaaehtoisia velkasovintoja koskevan ohjelma-asiakirjan allekirjoittamista toukokuussa 2002.

Muiden velkojien sitoumusasiakirjoissa sitouduttiin siihen, että velkasovintoihin suhtaudutaan myönteisesti ja että niitä tehdään velkajärjestelylain hengessä. Koska näillä velkojilla on vain vähän saatavia, ne eivät ole laatineet erityistä toimenpideohjelmaa. Asianajajaliiton sitoumuksen keskeisenä sisältönä on, että sen jäsenet perintätoimeksiantoja hoitaessaan tiedottavat velkojille ja velallisille vapaaehtoiseen velan sopimiseen liittyvistä periaatteista.

1.3. Velkasovintojen seurantaryhmän tehtävä ja kokoonpano

Velkasovintoja koskevaa ohjelma-asiakirjaa laadittaessa korostettiin ohjelman seurannan tärkeyttä. Ohjelma-asiakirjan täytäntöönpanon seuraamiseksi tuli perustaa seurantaryhmä, jossa on edustettuina ohjelma-asiakirjan osapuolia ja muita tahoja.

Ohjelma-asiakirjan mukaan seurantaryhmän tehtävänä on kerätä tietoa pankkien ja perimistöimistöjen tekemistä vapaaehtoisista velkasovintoista ja edistää velkasovinto-ohjelman toteutumista. Sovinto-ohjelman piiriin kuuluvat pankit ja perimistöimistöt toimittavat seurantaryhmälle tietoja velkojien yhteydenotoista velallisiin, käynnissä olevista neuvotteluista sekä sovintojen määristä ja niiden keskeisestä sisällöstä. Seurantaryhmän tulee antaa julkisuuteen tietoja velkasovintoista ja tilanteen kehittymisestä.

Oikeusministeriön asettaman seurantaryhmän puheenjohtajana on toiminut oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissanen. Seurantaryhmään kuuluvat nykyään Suomen Pankkiyhdistyksen, Takuu-Säätiön, kauppa- ja teollisuusministeriön, valtiovarainministeriön, Kuluttajaviraston ja Velkaneuvonta ry:n edustajat. Seurantaryhmän sihteeri on oikeusministeriöstä. Seurantaryhmä on kokoontunut 12 kertaa.

Seurantaryhmässä eri osallistujatahot ovat voineet käydä keskustelua velkasovinto-ohjelman etenemisestä ja havaituista ongelmista. Seurantaryhmä on ollut aloitteellinen muun muassa yrittäessä luoda yhtenäisiä menettelytapoja niin velkaneuvonnassa kuin sovintohakemusten käsittelyssäkin. Seurantaryhmä on myötävaikuttanut myös pitkäaikaisesti maksukyvyttömille tarkoitettua ns. kevennetyn sovintomenettelyn kehittämiseen. Seurantaryhmän kautta on laajennettu yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

Seurantaryhmä ei voi antaa määräyksiä tai ohjeita neuvottelutavoista taikka sovintojen sisällöstä. Seurantaryhmässä ei voida myöskään käsitellä yksittäisiä hakemuksia.

Seurantaryhmä on tiedottanut velkasovintojen toteutumisesta ja kehittymisestä julkisuuteen neljännesvuosittain. Tiedotteet ovat perustuneet pankkien ja perimistöimistöjen välittämiin seurantaraportteihin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen jaksossa 3.2. esiteltävä tutkimus velallisista ja maksuohjelmista perustuu seurantaryhmän toimeksiantoon. Otantatutkimus perustuu touko-kesäkuussa 2003 kerättyyn aineistoon.

1.4. Ohjelman toteutumiseen vaikuttavat lainsäädäntömuutokset

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä

Kuten edellä on todettu, velkajärjestelylainsäädäntö on Suomessa ollut yleisimmin käytetty keino korjata yksityishenkilöiden vaikeita velkaongelmia. Kaikki maksukyvyttömät velalliset eivät kuitenkaan voi saada velkajärjestelyä. Laissa on luettelo esteperusteista, joiden vuoksi hakemus voidaan hylätä. Käytännössä tavallisin hylkäämisperuste on ollut se, että velallisen katsotaan velkaantuneen ilmeisen kevytmielisesti. Hakemuksista on hylätty noin 14 prosenttia. Osa velallisista ei ole esteperusteen vuoksi hakenut velkajärjestelyä.

Lama-ajan velallisten pääsyä velkajärjestelyyn helpotettiin vuoden 2003 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella. Hallituksen esityksessä (HE 98/2002) tätä perusteltiin sillä, että ajan kuluessa korostuu lainsäädännön perimmäinen tavoite estää syrjäytymistä ja harmaan talouden leviämistä, kun taas velkaantumisen syihin ja maksumoraalin ylläpitoon liittyvien näkökohtien painoarvo vähenee. Velkajärjestely voidaan esteperusteesta huolimatta myöntää, jos siihen on painavia syitä ottaen huomioon velkaantumisesta kulunut aika, velallisen omat toimet velkojensa maksamiseksi samoin kuin velkajärjestelyn merkitys velallisen ja velkojan kannalta.

Samassa yhteydessä lakiin kirjattiin nimenomaisesti se, että pitkäaikaisen perinnän tulisi vaikuttaa lyhentävästi maksuohjelman pituuteen. Vaikka tuomioistuimilla on aikaisemminkin ollut mahdollisuus tapauskohtaisesti määrätä maksuohjelman kesto, viiden vuoden maksuajasta poikkeaminen on käytännössä ollut harvinaista.

Myös velallisen lisäsuoritusvelvollisuutta koskevia säännöksiä lievennettiin. Uusia säännöksiä sovelletaan myös ns. vanhoihin maksuohjelmiin, jotka on vahvistettu tai joista on sovittu ennen lain voimaantuloa.

Ulosottolaki ja Eduskunnan ponnet

Hallituksen esitys ulosottolain uudistamisesta oli jo annettu ennen ohjelma-asiakirjan alikirjoittamista. Siinä ehdotettiin, että maksutuomiot olisivat ulosotossa täytäntöönpanokelpoisia määräajan. Yleensä täytäntöönpanoaika olisi 15 vuotta, mutta 20 vuotta, jos maksuvelvollisuus perustuu rikokseen tai jos velkojana on luonnollinen henkilö. Tavoitteena oli estää velallisen elinikäinen ulosotto. Esitykseen liittyneen siirtymäsäännöksen mukaan vanhimmat maksutuomiot menettäisivät täytäntöönpanokelpoisuutensa aikaisintaan 1.3.2008.

Ohjelma-asiakirjan mukaan ulosottolain uudistuksen toteutumista oli tarkoitus lykätä niin, että tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuus lakkaisi aikaisintaan vuoden 2011 alussa. Lykkäystä perusteltiin ylivelkaantuneiden oletettua suuremmalla määrällä ja sillä, että täytäntöönpanoajan umpeutuminen saattaisi vaarantaa velallisten halukkuuden sitoutua vapaaehtoisiiin sovintoihin.

Eduskunta kuitenkin hyväksyi voimaantulosäännöksen alkuperäisessä muodossaan (LaVM 34/2002). Eduskunnan vastaukseen sisältyy lausuma, jonka mukaan hallituksen tulee antaa seuraavalla (kuluvalle) vaalikaudella esitys siitä, miten sellainen saatava, jota koskeva ulosottooperuste on päätynyt, otetaan huomioon kuolinpesässä.

Vanhentumislainsäädännön uudistamisen yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus seuraa, johtaako ulosoton määräaikaisuus, ilman että samalla säädettäisiin velan lopullisesta vanhentumisesta, epäasianmukaisiin menettelyihin tai kohtuuttomiin tilanteisiin velkasuhteissa, ja arvioi tämän jälkeen, onko aihetta säätää velan lopullisesta vanhentumisesta sekä antaa selvityksen ja tarvittaessa lakiesityksen seuraavan (kuluvan) vaalikauden aikana (TaVM 28/2002).

Lainsäädäntömuutosten vaikutus velkasovintohankkeeseen

Velkajärjestelyyn pääsyn helpottuminen, ulosoton määräaikaisuus ja velkasovintohanke vaikuttavat toinen toisiinsa.

Tuomioistuimesta haettavien velkajärjestelyjen määrään vaikuttaa olennaisesti se, voidaan laman aikana velkaantuneiden velkaongelmia järjestellä vapaaehtoisesti. Toteutuessaan ohjelma-asiakirjahan merkitsisi sitä, että valtaosa velkaongelmista ratkaistaisiin tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolella. Voisi myös ajatella, että tieto lakisääteisen velkajärjestelyn mahdollisuudesta lisäisi velkojien halukkuutta päästä sopimukseen.

Velkajärjestelylain muutoksen jälkeen velkajärjestelyhakemusten määrä on kuitenkin kääntynyt uudestaan nousuun. On mahdotonta arvioida, onko velkasovintohanke vähentänyt hakemusten määrää siitä, millaiseksi se lainuudistuksen vuoksi olisi muodostunut, vai ovatko velallisten aktivoituminen ja tehostuneet neuvontapalvelut lisänneet myös tuomioistuimille tehtyjen hakemusten määrää.

Koska ohjelma-asiakirjassa ja sen liityntäasiakirjoissa velkojатаhot ovat sitoutuneet tekemään velkasovintoja ”velkajärjestelyn hengessä”, velkajärjestelylain muutosten tulisi vaikuttaa sovittavien maksuohjelmien sisältöön, kuten maksuaikataulun pituuteen.

Ulosoton määräaikaisuus vaikuttanee myös jossain määrin sekä halukkuuteen hakea lakisääteistä tai vapaaehtoista velkajärjestelyä että velkojen järjestelyjen ehtoihin. Lama-aikaisten velkojen pakkotäytäntöönpanohan lakkaa 1.3.2008 alkaen verraten nopeassa aikataulussa. Jos vapaaehtoinen velkasovinto tehdään kertasuorituksena tai lyhyen maksuajan puitteissa, sovinto on velalliselle edullisempi vaihtoehto.

Kaikkien lama-aikana syntyneiden velkojen perintä ei myöskään lakkaa välittömästi tuona ajankohtana. Täytäntöönpanoperusteen hakeminen on voinut lykkääntyä eri syistä: osassa tapauksista velallinen on pyrkinyt hoitamaan maksujaan vapaaehtoisesti, ja osassa taas velkoja ei ole nostanut kannetta tietäessään velallisen maksukyvyttömäksi. Lisäksi on otettava huomioon, että velkasovintojen yhteydessä järjestellään usein sellaisiakin velkoja, jotka ovat syntyneet lama-ajan jälkeen. Monivelkaisten velallisten osalta ulosoton määräaikaisuus ei riitä estämään elinikäistä pakkoperintää.

Jäljempänä esitettävistä tilastoista ei voida päätellä, että lakisääteisen tai vapaaehtoisen velkajärjestelyn hakeminen olisi vähentynyt sen jälkeen kun eduskunta hyväksyi ulosotolain muutoksen helmikuussa 2003.

2. VELKASOVINTO-OHJELMAN TOTEUTTAMISKEINOT

2.1. Sovintomenettely

Velkasovittelu on vapaaehtoinen ja henkilökohtainen. Sovinto-ohjelman kohderyhmäksi on pääosin määritelty ne velalliset ja takaajat, joiden lama-ajan velat ovat muuttuneet ongelmallisiksi vuosina 1990-1994 ja jotka ovat siirtyneet perittäviksi ennen vuoden 1995 loppua. Ongelmaluottona pidetään velkaa, jonka pääomaa tai korkoja velallinen ei pysty lyhentämään. Ohjelma-asiakirja ei koske velallisia, jotka ovat lakisääteisessä velkajärjestelyssä tai joilla on jo voimassaoleva maksuohjelma. Mikäli velalliselle on aiemmin myönnetty velkajärjestely, joka on sittemmin rauennut, on velallisella tästä huolimatta mahdollisuus hakea velkasovintoa.

Velkasovinto-ohjelma käynnistyi syyskuussa 2002. Pankit ja perintätoimistot aloittivat tuolloin lähettää yhteydenottokirjeitä ohjelma-asiakirjan piiriin kuuluville velallisille.

Pankit toimivat alusta lähtien yhteistyössä keskenään niin, että hakija asioi vain yhden pankin kanssa silloinkin, kun hänellä on velkoja eri pankeista. Sitä vastoin muut velkojat toimivat aluksi erikseen niin, että hakijan tuli laatia jokaiselle velkojalle erillinen hakemus ja kukin velkoja teki myös maksuvaralaskelman. Velkojat eivät myöskään vaihtaneet keskenään tietoja. Menettelykäytäntöä yksinkertaistettiin keväällä 2003 velkasovintotyöryhmän työn pohjalta. Ohjelmaan sitoutuneet velkojat sopivat tuolloin yhteisistä pelisäännöistä muun muassa maksuvaran laskemisessa.

Uusi kevennetty velkasovintomenettely pitkäaikaisesti maksukyvyttömille velallisille otettiin käyttöön toukokuussa 2003. Tämän kevennetyn prosessin tavoitteeksi asetettiin niiden velallisten tavoittaminen, jotka eivät oma-aloitteisesti ota yhteyttä velkojaan tai velkaneuvontaan. Hankkeen avulla pysyvästi maksukyvyttömät voisivat saada yksinkertaisella tavalla aikaan niin sanotun nollaohjelman eli pankkivelkojen täydellisen anteeksiannon. Menettely koskee vain pankeilla ja Arsenalilla vielä olevia saatavia.

Yleinen sovintomenettely

Toimenpiteet velkasovinnon aikaansaamiseksi aloittaa velkoja. Velallinen voi aina itse ottaa yhteyttä velkojaan odottamatta velkojan yhteydenottoa.

Velkoja poimii tietokannastaan tiedot sovinto-ohjelman piiriin kuuluvista velallisista ja lähettää heille velkasovintokirjeen. Kirjeessä velallista pyydetään ottamaan yhteyttä velkojaan. Jos velallinen ei vastaa kirjeeseen, asia jää yleensä siihen. Velallinen voi kirjeen saatuaan ottaa ensin yhteyttä velkaneuvontaan ja vasta sen jälkeen velkojaan. Mikäli velallinen vastaa velkojan kirjeeseen, lähetetään hänelle sovintohakemus täyttöohjeineen. Osa pankeista toimittaa hakemuslomakkeen jo yhteydenottokirjeen mukana. Hakemuksen laatimisessa velallinen voi käyttää apunaan kunnallista talous- ja velkaneuvojaa tai Takuu-Säätiötä taikka hän voi laatia hakemuksen itse. Velkaneuvonnan apua menettelyn alkuvaiheessa tarvitaan erityisesti silloin, jos velallisella on useita sovinto-ohjelmaan kuulumattomia velkoja.

Hakemuksessa velallinen antaa tietoja veloistaan, tuloistaan ja menoistaan. Hakemukseen on säännöllisesti liitettävä useita selvityksiä, kuten verotodistus, palkkatosite ja ns. ulosottolista. Velallisen kaikki velat tulee ottaa huomioon hakemusta laadittaessa. Näin

on siksi, että velalliselta kertyvät varat on periaatteessa jaettava velkojille heidän saata- viensa suuruuden mukaisessa suhteessa. Vielä tärkeämpää on se, että sovinto saadaan niin kattavaksi, ettei jonkin velan ulosottoperintä estä maksuohjelman noudattamista. Koska useilla velallisilla on monta velkaa, myös sovintomenettely koskee useaa velko- jaa. Osa näistä veloista voi olla tuoreita tai muutoin sellaisia, etteivät ne kuulu vel- kasovinto-ohjelman piiriin. Tällöin menettely voi mutkistua huomattavasti: jäljempänä oleva prosessikuvaus koskee vain velkasovinto-ohjelmaan sitoutuneita velkojia.

Velkasovintoasian käsittely aloitetaan siinä vaiheessa, kun velkoja saa velallisen sovin- tohakemuksen tarvittavine liitteineen. Asian valmistelu aloitetaan päävelkojan johdolla. Päävelkoja ottaa velkasovintoasian ensisijaisesti hoitaakseen myös silloin, jos velallisella on velkoja eri pankeille tai muille velkojille. Päävelkoja neuvottelee muiden velkojien kanssa sovintoesityksestä, laskee velallisen maksuvaran ja jakaa sen saatavien määrän suhteessa velkojien kesken. Jolleivät muut velkojat määrääjässä ilmoita vastustavansa päävelkojan tekemää maksuvaralaskelmaa, niiden katsotaan hyväksyneen sen. Kukin velkoja tutkii kuitenkin tahollaan sovinnon edellytykset samoin kuin määrittää sopi- muksen ehdot. Mikäli velallinen ja velkojat pääsevät yksimielisyyteen sopimuksen sisällöstä, velallinen tekee kunkin velkojan kanssa erikseen maksusopimuksen.

Vapaaehtoiset velkasovinnot tehdään velkajärjestelylain periaatteiden mukaisesti. Vel- kasovinnot eivät kuitenkaan ole yhdenmukaisia, vaan eri velkojatahot noudattavat eri- laisia sopimuskäytäntöjä. Tietyt velkojat vaativat säännönmukaisesti muita pidempiä maksuohjelmia. Koska velkasovinto perustuu aina sopimukseen, velkoja ja velallinen voivat sopia muustakin kuin velkajärjestelylain mukaisesta maksuohjelmasta. Kaikki velkojatahot tekevät sovintoja sekä maksuohjelmalla että kertasuorituksena.

Pankeissa maksuohjelmat tehdään niin, että velalliselta ei vaadita suurempia suorituksia kuin mitä hän joutuisi lakisääteisessä velkajärjestelyssä suorittamaan. Käytännöksi on muodostunut, että maksuohjelmat tehdään viiden vuoden pituisiksi. Niin sanottuja nol- laohjelmia, joissa velallinen ei maksa velkoja käytännössä lainkaan, pankit tekevät py- syvästi varattomien velallisten kanssa. Maksuohjelmiin liitetään yleensä ehto lisäsuori- tusvelvollisuudesta, jonka perusteella velallinen voi joutua maksamaan enemmän velko- jaan, jos hänen tulonsa tai varallisuutensa kasvavat maksuohjelman aikana. Maksuoh- jelman tekemisestä tehdään yleensä merkintä luottotietoihin.

Velallinen ja velkoja voivat sopia myös velkojen kertasuorituksesta. Kertasuoritusta koskevassa sopimuksessa velallinen maksaa tietyn osuuden veloistaan kertasuorituksena ja saa anteeksi loput velat. Näissä sovinnossa velkojat eivät yleensä vaadi velallisilta li- säsuorituksia, eikä sovintoa rekisteröidä luottotietorekisteriin.

Velallisen velkasovintohakemus voidaan tietyin edellytyksin hylätä. Näin voi tapahtua esimerkiksi silloin, kun hakijan menettely on ollut moitittavaa, velallisella ei ole mak- suvaraa tai velallisella on jo jokin muu voimassa oleva järjestely. Mikäli sovintoa ei synny tai vapaaehtoiseen sopimiseen ei ole muutoin edellytyksiä esimerkiksi muiden velkojien tai mutkikkaiden yhteisvastuutilanteiden vuoksi, velallisella on normaaliin ta- paan käytettävissä lakisääteinen velkajärjestely. Tuomioistuimen vahvistama velkajär- jestely koskee aina yhdenmukaisesti kaikkia velkoja ja velkojia.

Velkoja voidaan järjestellä myös Takuu-Säätiön takauksen avulla. Säätiön takausta voi- daan käyttää velkojen järjestelyyn esimerkiksi silloin, jos velallisella on sekä sovinto-

menettelyn piiriin kuuluvia velkoja että sen ulkopuolisia velkoja. Takaustoimintaa käsitellään jaksossa 2.4.

Kevennetty sovintomenettely

Pitkäaikaistyöttömillä, toimeentulokiasiakkailta ja pientä eläkettä saavilla on ollut kevästä 2003 lähtien mahdollisuus hakea vapautusta lama-ajan pankkiveloistaan. He voivat saada yksinkertaisen menettelyn avulla nollaohjelman, jossa velalliselle annetaan välittömästi anteeksi kaikki velat. Vain pankit ovat sitoutuneet menettelyyn, joten siihen voidaan ryhtyä vain, jos velkaa ei ole myyty vaan se on edelleen pankin hallinnassa.

Kevennetyssä menettelyssä veloista vapauttamisen edellytys on, että velallisella ei ole maksuvaraa, eikä sitä voida ennakoita syntyvän tulevaisuudessakaan. Lisäksi henkilön tulee olla muutoin varaton, eikä hänellä voi olla omistusasuntoa tai muuta realisoitavaa omaisuutta. Ohjelman piiriin kuuluvat velalliset, jotka ovat pitkäaikaisesti sosiaaliturvan varassa tai ovat olleet vähintään kolmen vuoden ajan työttöminä. Velkojen anteeksiannosta voi hakea myös Kelasta eläkettä saava, jos eläkkeen nettomäärä asuntomenojen jälkeen alittaa vähimmäistoimeentulon tason.

Kevennetyssä sovintomenettelyssä sovintoja tehdään velkojien ja viranomaisten yhteistyössä. Keskeisessä asemassa velallisten tavoittamisessa ovat Kela ja sosiaalitoimistot. Tarkoituksena on, että viranomaisen kertoo asiakkaalle velkasovinnosta ja avustaa häntä hakemuksen laatimisessa. Jos hakija viranomaisen tietojen perusteella täyttää kevennetyn velkasovinnon edellytykset, viranomaisen merkitsee lomakkeeseen vahvistuksen ja lähettää hakemuksen pankkiin. Viranomaisen antaman vahvistuksen lisäksi asiakkaan ei tarvitse esittää muita todistuksia taloudellisesta asemastaan. Normaaliin velkasovintohakemukseen kuuluvaa maksuvaran laskentaa selvityksineen ei tarvita.

Mikäli pankki hyväksyy sovintohakemuksen, velallinen vapautuu kokonaan maksuvelvollisuudesta, eikä velallisen tuloja seurata velkojen anteeksiannon jälkeen. Pankki ilmoittaa sopimuksesta luottotietorekisteriin, jossa merkintä säilyy kaksi vuotta.

2.2. Pankkien toimenpiteet velkasovintojen edistämässä

Velkasovinto-ohjelma rakentuu pitkälti Suomen Pankkiyhdistyksen laatiman toimenpideohjelman varaan. Varsinainen työ velkasovintojen aikaansaamiseksi tehdään luonnollisesti jäsenpankeissa.

Suomen Pankkiyhdistys on toiminut pankkien edustajana suhteessa viranomaisiin ja myös pankkien välisenä koordinaattorina. Pankkien puolelta tapahtuva tiedottaminen on myös suurelta osin tapahtunut Pankkiyhdistyksen kautta. Suomen Pankkiyhdistys on toiminut neuvottelijana muun muassa ohjelma-asiakirjaa laadittaessa ja huolehtinut päätöksen ja toimenpidesuunnitelman valmistelusta pankkien puolesta ennen ohjelma-asiakirjan allekirjoitusta. Pankkiyhdistys on ollut mukana laatimassa pankkien yhteisiä menettelytapoja ennen velkasovinto-ohjelman käynnistymistä.

Pankkiyhdistys on osallistunut velkasovintotyöryhmän työhön ja ollut mukana laatimassa keväällä 2003 velkojien yhteisiä menettelysääntöjä. Keväällä 2003 Pankkiyhdistys on yhdessä oikeusministeriön ja muiden yhteistyössä olevien viranomaisten kanssa ollut kehittämässä edellä selostettua kevennettyä sovintomenettelyä.

Pankkiyhdistyksen kautta maksetaan kahden henkilön kustannukset Takuu-Säätiölle kahden vuoden ajan. Lisäksi Pankkiyhdistys maksaa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen kustannuksia. Pankkiyhdistys on lisännyt myös omia henkilöresurssejaan ohjelman toteuttamiseen.

Pankit ovat sitoutuneet velkasovinto-ohjelmaan Suomen Pankkiyhdistyksen kautta. Pankit ovat sitoutuneet noudattamaan Pankkiyhdistyksen laatimaa toimenpidekokonaisuutta ja ne toimivat yhteisten menettelysääntöjen mukaisesti sekä yhteydenottoissaan että asiakkaiden kanssa käytävissä sopimusneuvotteluissa.

Pankit ryhtyivät heti ohjelman alettua lähettämään yhteydenottokirjeitä. Kirjeitä on lähetetty porrastetusti suunnitellun aikataulun mukaisesti. Vuoden aikana pankit ovat lähettäneet lähes 40 000 yhteydenottokirjettä. Suurimmilla velkojilla on vielä tuhansia kirjeitä lähettämättä. Kaikkien velallisten osoitteita ei tunneta.

Sovintomenettelyä on jo selostettu edellisessä jaksossa. Käytännössä pankit opastavat velallisia myös hakemuslomakkeen täyttämässä. Tämänkaltaista työtä tehdään paljon ottaen huomioon, että suuri osa hakemuksista tehdään ilman velkaneuvonnan apua. Velkojille kuuluu myös maksuvaran laskeminen ja siihen perustuen eri velkojille tehtävien jako-osuuksien laskeminen samoin kuin sopimusten laatiminen. Useimmissa tapauksissa hakemuksen käsittelyyn liittyy yhteydenpitoa niin velalliseen kuin muihin velkojiin.

Pankkien käsiteltävänä on parhaillaan noin 5 000 hakemusta. Tähän mennessä on ratkaistu noin 1 800 hakemusta. Velkasovintoja on tehty yli 1 300 ja hakemuksista on hylätty noin 450 kappaletta. Tehdyistä velkasovintoista noin 300 on kevennetyn menettelyn mukaisia välittömiä anteeksiantoja. Uusia sopimuksia tehdään pankeissa noin 200 kappaletta kuukausivauhtia.

Jokainen pankki on päättänyt omalta osaltaan, miten projekti organisoidaan ja resursoidaan. Osa pankeista on keskittänyt hakemusten käsittelyn erityiseen yksikköön, jotkut taas hoitavat hakemuksia paikallisissa konttoreissa. Suuri osa vanhoista pankkisaatavista on kuitenkin annettu perimistöimiston hoidettavaksi. Vaikka velkojana tällöin on edelleen pankki, käytännön neuvottelut hoidetaan ensisijassa perimistöimiston kautta.

Pankkien kokonaiskustannuksista ja lisäresurssien tarpeesta ei ole saatu tietoja. Pankkien kustannukset ovat työ-, postitus- ja tietojärjestelmäkustannuksia, jotka ovat määrältään tuntuvia. Pienimmät velkojat voivat jo vähentää resurssejaan, koska kaikki kirjeet on lähetetty ohjelman alkukuukausina.

2.3. Valtio osana vapaaehtoista velkasovinto-ohjelmaa

Ohjelma-asiakirjan mukaan valtiovallan tehtäviin kuuluu muun muassa huolehtia eri viranomaisten tiedottamisesta. Ministeriöt ovatkin toimittaneet useaan kertaan tietoja ja tiedotteita pyrkien siihen, että eri viranomaiset voisivat omassa toiminnassaan ottaa huomioon velkasovinto-ohjelman tarjoamat mahdollisuudet ja ohjata asiakkaitaan hakemaan sovintoa. Näin esimerkiksi ulosottoviranomaiset voivat ohjata ulosottovelallisia kääntymään pankin tai talous- ja velkaneuvonnan puoleen.

Kevennytyssä menettelyssä viranomaisilla on aivan keskeinen rooli. Tarkoituksenaan on, että sosiaalitoimiston ja Kelan henkilökunta oma-aloitteisesti ohjaa asiakkaitaan ha-

kemaan velkojen anteeksiantoa ja myös täyttää yhdessä asiakkaan kanssa yksinkertaisen hakemuslomakkeen ja vahvistaa henkilön täyttävän vaaditut pitkäaikaista maksukyvyttömyyttä kuvaavat kriteerit.

Ohjelma-asiakirjassa valtio sitoutui myös osaltaan huolehtimaan siitä, että velallisilla on käytössään riittävästi neuvonta-apua. Talous- ja velkaneuvonnan resursoiminen, kouluttaminen ja ohjeistaminen ovat valtion tärkeimmät toimet velkasovinto-ohjelman toteuttamisessa. Toisaalta valtio on myös merkittävä velkoja.

Talous- ja velkaneuvonta

Kauppa- ja teollisuusministeriö ja Kuluttajavirasto ovat sitoutuneet ohjelma-asiakirjassa huolehtimaan siitä, että talous- ja velkaneuvojat toiminnassaan pyrkivät edistämään sovintojen aikaansaamista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on osoittanut velkasovinto-ohjelman läpiviemiseen lisävoimavaroja vuosiksi 2002-2004. Lisämääräraha on vuoden 2002 I lisätalousarviossa ollut 645 000 euroa ja vuonna 2003 budjetissa 1 549 000 euroa. Määrärahaesitys vuodelle 2004 on saman suuruinen. Kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksessa määrätään maksettavien korvausten perusteista. Ministeriö seuraa talous- ja velkaneuvonnan toimivuutta Kuluttajaviraston tietojen ja selvitysten perusteella.

Kuluttajaviraston tehtäväksi on ohjelma-asiakirjassa määritelty talous- ja velkaneuvojien ohjeistus ja kouluttaminen velkasovinto-ohjelman periaatteista. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain mukaisesti neuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. On kuitenkin huomattava, että talous- ja velkaneuvonta on kunnallista palvelua, jota valtio rahoittaa ja ohjaa. Kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on edistää tarkoituksenmukaisten menettelytapojen käyttöä ja valvoa sovintojen kohtuullisuutta vapaaehtoisissa velkasovinnossa.

Kuluttajavirasto on huolehtinut ohjelman käynnistymisestä lukien kuluttajien ja velkaneuvojien tiedottamisesta. Virasto on toimittanut kirjallista tiedotusmateriaalia talous- ja velkaneuvojien lisäksi sosiaaliviranomaisille, työvoimahallinnolle ja ulosottoviranomaisille. Kuluttajavirasto on neuvotellut velkojatahojen kanssa velkasovinnossa käytettävistä vakiosopimuslomakkeista ja niiden ehdoista.

Talous- ja velkaneuvojille on järjestetty kaksi perus- ja jatkokurssia velkasovinnosta, ja lisäksi on pidetty valtakunnalliset neuvojien velkasovintopäivät. Lääninhallitusten kanssa yhteistyössä on pidetty velkasovittelun läänipäivät. Kuluttajaviraston edustaja on ollut esittämässä velkojien edustajille kuluttaja-asiamiehen näkemyksiä velallisen asemasta sekä velkasovinnon kehittämismahdollisuuksista. Kuluttaja-asiamies on lähettänyt kesäkuussa 2003 velkojille kirjallisen muistutuksen velkajärjestelylain minimivaatimusten noudattamisesta myös vapaaehtoisissa velkajärjestelyissä.

Talous- ja velkaneuvojille on lähetetty vuoden aikana neljä tiedotetta velkasovintoon liittyvistä menettelyistä, sekä laadittu neuvojien ekstranet -sivuille tarpeellinen ohjeistus. Velkasovintoihin liittyvää neuvontaa annetaan päivittäin puhelimitse sekä sähköpostitse. Kuluttajille on rakennettu omat velkasovintoa koskevat www-sivut. Lisäksi on laadittu kaikkien osapuolten käyttöön velkojavetoisen velkasovintoprosessin kuvaus.

Kuluttajavirasto on saanut edellä mainituista lisämäärärahoista velkasovintoprojektia varten 72 500 euroa vuonna 2002 sekä 175 000 euroa vuosille 2003 ja 2004 kummallekin. Velkasovintovaroilla on palkattu yksi projektityöntekijä sekä maksettu talous- ja velkaneuvojien velkasovintokoulutukseen liittyvät kustannukset. Tästä summasta on myös maksettu sekä talous- ja velkaneuvojille että kuluttajille tehdyn informaatiomateriaalin tuottamisesta aiheutuvat kustannukset.

Talous- ja velkaneuvonnan tehtävänä on sovinto-ohjelmassa tukea ja kannustaa asiakasta ryhtymään velkojen järjestelyyn ja auttaa velallista menettelyn eri vaiheissa. Lama-velkaisten velkatilanne edellyttää selvitystyötä, koska velat ovat vanhoja ja koska pankki- ja perintäsektorilla on tapahtunut suuria muutoksia. Velkaneuvontaan hakeutuvat ne asiakkaat, jotka kokevat tilanteensa vaikeaksi ja jotka ovat esimerkiksi monivelkaisempia kuin velkojien kanssa suoraan neuvottelevat.

Velkatilanteen selvittelyvaihe vaatii yleensä useita asiakaskäyntejä velkaneuvonnassa ja vie aikaa jopa kuukausia. Velkojen järjestelyyn saattaa kuulua myös takauksen hakeminen saneerauslainalle tai avustushakemuksen tekeminen kirkon akordirahastolle. Jos vapaaehtoista sovintoa ei synny, velkaneuvonta avustaa velkajärjestelyn hakemisessa tuomioistuimelta. Asiakkuus velkaneuvontaan kestää yleensä koko maksuohjelman ajan siitä riippumatta, onko järjestely saatu aikaan sopimalla tai tuomioistuimessa. Neuvonnassa pyritään myös varmistamaan, että asiakas on tietoinen hänelle kuuluvasta sosiaaliturvasta ja että asiakkaan perustarpeet, kuten asuminen ja ruoka, on turvattu. Velkasovintoasia saattaa siis käynnistää muitakin asiakasta tukevia prosesseja.

Pääosa ohjelman toteuttamista varten myönnetystä lisämäärärahasta on käytetty talous- ja velkaneuvonnan rahoittamiseen. Lisämäärärahan turvin on ostettu palveluntuottajilta 47,4 henkilötyövuotta. Velkasovintoja ovat hoitaneet käytännössä myös peruskorvauksella palkatut talous- ja velkaneuvojat. Talous- ja velkaneuvontayksiköissä työskentelee kaikkiaan 170 henkilöä. Kunnille on maksettu vuonna 2002 velkasovintopalvelujen tuottamisesta 559 580 euroa ja 1 374 000 euroa vuonna 2003.

Talous- ja velkaneuvojilta saatujen raporttien mukaan ensimmäisen vuoden aikana velkasovintoasiakkaita on käynyt neuvonnassa noin 6 000 ja neuvonnassa on käsitelty yhteensä 2 100 sovintoesitystä. Velkasovinto-ohjelman piiriin kuuluvia velallisia on avustettu myös tuomioistuimelle tehtävän velkajärjestelyhakemuksen laatimisessa.

Rahoitustarkastuksen puhelinpäivystykseen on tullut vain yksittäisiä soittoja velkasovinnosta eivätkä selvityspyynnötkään ole tuoneet esille velkasovintomenettelystä ongelmia. Myöskään *Pankkialan asiakasneuvontatoimiston* työssä velkasovinnot eivät ole nousseet merkittävästi esille. Tosin on selvää, että suurien massojen kanssa toimittaessa ohjelman teknistä toteutusta voi parantaa (esim. kirjeiden postitus). Asiakkaiden yhteydenotot ovat edellyttäneet lähinnä yleistä neuvontaa ja ohjausta kuluttajavirastoon, velkaneuvojille tai Takuu-Säätiöön

Valtio velkojana

Suurin osa valtion lama-aikaisista saatavista on vanhentunut. Veroja ja julkisia maksuja koskee viiden vuoden lopullinen vanhentumisaika, joten esimerkiksi lama-aikana rästytyneet vero ovat rauenneet. Tämä helpottaa velkasovintojen tekemistä. Valtiolla voi kuitenkin olla uudempia verosaatavia. Lisäksi valtion perittävänä on tuomiolla vahvistettu-

ja vahingonkorvaussaatavia sekä erilaisia valtion myöntämiä luottoja tai valtiontakaus-
ten perusteella langenneita luottoja, jotka eivät ole lopullisen vanhentumisajan piirissä.

Perinnässä ja velkojen järjestelyssä valtion tulisi pyrkiä siihen, että velallisten yhdenvertainen kohtelu toteutuisi huolimatta siitä, onko velkojana valtio vai yksityinen taho.

Verohallinnossa vapaaehtoisten velkasovintojen käsittelyä ohjataan Verohallituksen veronsaajapalvelusta. Velkajärjestely-, yrityssaneeraus- ja konkurssiasiat ovat verovirastojen perintätehtäviä, joissa käytetään samanlaista perinnän tuloksellisuuden turvaavaa ja kustannustietoista harkintaa kuin muussakin perinnässä. Tässä tarkoituksenmukaisuusharkinnassa otetaan huomioon yhtäältä yksittäisen verovelvollisen tilanne ja toisaalta verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu. Tällöin harkitaan, minkälainen perintä johtaa parhaaseen perintätulokseen ottaen huomioon toimenpiteiden vaatima työmäärä ja kustannukset. Merkitystä on myös sillä, miten muut velkojat suhtautuvat järjestelyihin ja kuinka velallinen itse myötävaikuttaa esimerkiksi tarvittavien tietojen toimittamiseksi.

Verohallitus on käsitellyt vapaaehtoisia velkajärjestelyjä veronkannon käsikirjassa ohjeissa, jotka annettiin keväällä 1993. Ohjeissa verovelkojan mahdollisuutta suostua vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn on tulkittu laajasti lähtien siitä, että velkajärjestelylain 78 §:n mukaan julkisoikeudellisen saatavan haltijalla on oikeus muun lain estämättä suostua velkajärjestelyyn tai sellaiseen vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn, joka sisällöltään vastaa kyseisessä laissa säädettyjä periaatteita. Verohallituksen ohjeistuksen mukaan periaatteessa kaikki keinot velkojen järjestelemiseksi, myös saatavista luopuminen, voivat tulla kysymykseen vapaaehtoisissa järjestelyissä. Poikkeuksena verovirastojen myönteisestä suhtautumisesta ovat erityisesti rikosperusteiset tapaukset.

Verohallinnon koulutustilaisuuksissa on pyritty määrittelemään niitä tilanteita ja edellytyksiä, joissa verohallinto voisi suostua vapaaehtoiseen järjestelyyn. Veronkantojohtajien neuvottelupäivillä marraskuussa 2002 oikeusministeriön seurantaryhmän puheenjohtaja esitelmöi vapaaehtoisista velkasovinnosta. Verohallituksen edustaja on myös esitelmöinyt velkaneuvojen koulutuspäivillä. Verohallinnossa ei ole pidetty vapaaehtoiseen järjestelyyn osallistumista koskevia säännöksiä tulkinnanvaraisina.

Valtiokonttorin, ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön kesken on selvitetty mahdollisuuksia vapaaehtoisten velkasovintojen edistämiseen. Valtiokonttori vastaa valtion antolainojen ja lainatukien hallinnoinnista, eli maa- ja metsätaloussektoria lukuun ottamatta kaikkien muiden valtionhallinnon sektoreiden lainoista. Valtiokonttorin hoidossa on henkilökohtaisia omistusravalainoja, joita myönnettiin vuoden 1996 loppuun asti, sekä eri aikoina myönnettyjä lainoja, jotka ovat konkurssin tai muun maksukyvyttömyyden vuoksi edelleen perinnän kohteena.

Valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta annetun lain (449/1988) 12 §:n mukaan lainan takaisin maksamisesta vapauttamiseen ja lainan muuttamiseen avustukseksi on saatava eduskunnan suostumus, jollei eduskunta ole suostunut siihen, että valtioneuvosto tai lainan myöntänyt viranomainen voi myöntää vapautuksen lainan takaisinmaksamisesta tai muuttaa lainan avustukseksi.

Aravalain 38 §:n 1 momentissa viitataan yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun lakiin. Lisäksi aravalain 38 §:n 2 momentissa todetaan, että kunta voi myöntämäänsä aravalainaa koskevan vapaaehtoisen velkajärjestelyn yhteydessä pyytää Valtiokonttorin

suostumusta siihen, että velkajärjestely tulee sitovaksi myös kunnan ja valtion välisessä velkasuhteessa. Valtiokonttori voi antaa yleisiä ohjeita suostumuksen edellytyksistä.

Edellä mainitusta velkajärjestelylain 78 §:stä huolimatta vakiintunut laintulkinta on ollut, että lainojen takaisinperinnästä voidaan luopua ainoastaan tuomioistuimessa vahvistetussa yksityishenkilön velkajärjestelyssä. Tämän vuoksi Valtiokonttori ei ole suostunut vapaaehtoiisiin velkasovintoihin, eikä myöskään pankki omasta puolestaan ryhdy tekemään velkasovintoa, jossa vain se luopuisi osasta lainapääomaa. Näin ollen Valtiokonttorin ja valtion velallisten kannalta sovinto-ohjelma ei toteudu.

Valtiokonttori on tehnyt valtiovarainministeriölle aloitteen, jotta silläkin olisi mahdollisuus vapaaehtoisessa velkajärjestelymenettelyssä tapauskohtaisen harkinnan perusteella luopua osittain lainan pääomasaamisesta. Tämän perusteella valtiovarainministeriö on pyytänyt valtiokonttorilta ehdotuksen siitä, mihin lainalajeihin vapaaehtoinen velkajärjestelyvaltuus tulisi saada ja millä edellytyksillä lainan maksuvapautuksia myönnettäisiin. Yksi mahdollisuus on, että asiassa edetään lainalajikohtaisesti sisällyttämällä budjettiperusteluihin eduskunnan suostumus vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn.

Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy on asetettu selvitystilaan 1.10.2003 lukien. Sen toiminta on jo ollut melko vähäistä, sillä jäljellä on enää vain noin 1 700 ongelmaluottoa, joista valtaosaan liittyy vireillä oleva oikeudenkäynti tai selvitysintressi. Arsenalissa on jäljellä yksityisiä velallisia 436, joista virallisessa tai vapaaehtoisessa velkasovintomenettelyssä on 83. Nämä muodostavat siis viidenneksen Arsenalin saatavakannasta ja jakaantuvat seuraavasti: nollamaksuohjelmia 13, vapaaehtoisia velkasovintoja 12, lakisääteisiä velkajärjestelyjä 50 ja maksusitoumuksia, joissa on sovittu maksuajasta, 8 kappaletta. Vapaaehtoista velkasovintoa ovat eräissä tapauksissa hakeneet velalliset, joiden hakemus velkajärjestelystä on hylätty tuomioistuimessa.

Pääosa Arsenalin saatavista myytiin 31.3.2000 tehdyllä kaupalla C&A Finland Oy:lle, jonka omistamia saatavia *Aktiv Hansa Oy* hallinnoi. Tämän jälkeen Arsenal on myynyt saataviaan vielä kolmella kaupalla vuosina 2002-2003 C&A Finland Oy:lle.

Aktiv Hansan perinnässä on noin 40 000 yksityishenkilövelallista, joista lähes 29 000 yksityishenkilöä ei ole järjestellyt velkojaan. Noin 5 %:lla velallisista on velkoja, jotka kuuluvat 3.10.2002 ja 20.3.2003 tehtyjen kauppajen piiriin. Näillä kauppakirjoilla ostettujen saatavien osalta ostaja on sitoutunut noudattamaan valtion ja pankkien välistä ohjelma-asiakirjaa. Muiden saatavien osalta noudatetaan Aktiv Hansan omaa liityntäsopimusta. Samalla velallisella voi olla useamman kaupan piiriin kuuluvia velkoja.

2.4. Takuu-Säätiön toiminta

Takuu-Säätiön tehtävänä on edistää vapaaehtoisten velkasovintojen aikaansaamista ennen muuta kouluttamalla ja tiedottamalla velkasovintoasioista. Säätiö antaa myös ilmaista neuvonta-apua. Säätiö voi myöntää takauksen sovintovelkojen järjestelyyn.

Koulutus- ja neuvontatoiminta

Takuu-Säätiö on hoitanut velkasovintoihin liittyvää tiedotus- ja koulutustoimintaa. Tiedotus on hoidettu pääasiassa asiakasneuvonnalla sekä lehdistölle toimitetuilla tiedotteilla. Säätiö on järjestänyt velkojille koulutusta sekä osallistunut velkaneuvojille järjestet-

tyihin koulutustilaisuuksiin. Koulutus on painottunut ohjelma-asiakirjan periaatteisiin sekä kertasuoritusten mahdollisuuksiin säätiön takauksen turvin.

Takuu-Säätiön ylläpitämän maksuttoman puhelinneuvonnan, Velkalinjan, neuvontanumero on mainittu velkojien velallisille lähettämässä kirjeissä. Asiakaskysymykset ovat liittyneet sovintojen yleisiin periaatteisiin tai yksittäisiin velkojien esityksiin. Velalliset kaipaavat neuvoja esimerkiksi siitä, miten kannattaa toimia sovintoneuvotteluissa ja miten edetä asiassa. Puhelin on ajoittain ollut erittäin ruuhkainen ja ruuhkia on pyritty purkamaan lisäämällä päivystäjien määrää. Velkalinjassa vastaanotettiin ajalla 1.9.2002 – 31.7.2003 yhteensä 3596 puhelua, joista sovintomenettelyyn liittyviä yhteydenottoja oli 500 eli 14 prosenttia. Takuu-Säätiö voi toimia myös puolueettomana sovittelijana ja neuvonantajana tulkinnanvaraisissa ja riitaisissa järjestelyissä.

Takuu-Säätiö on koonnut velkasovintotyöryhmän, jossa käsitellään sovintoneuvotteluihin liittyviä käytännön ongelmia ja ratkaisuvaihtoehtoja. Työryhmässä on edustajat kaikilta asiakirjaan sitoutuneilta velkojilta (Aktiv Hansa Oy:tä lukuun ottamatta), Kuluttajavirastosta sekä Velkaneuvonta ry:stä. Työryhmän ensisijaisena pyrkimyksenä on edistää keskusteluyhteyttä sovinto-ohjelman eri osapuolten kesken. Työryhmän työn tuloksena on yhdenmukaistettu velkojan ja velallisen kesken laadittavat maksusopimus pohjat, laajennettu velkojien tiedonsaantioikeutta asiakirjaliikenteen vähentämiseksi ja käyty läpi maksuvaran laskennan pääperiaatteet. Työryhmän ei ole tarkoitus kokoontua säännöllisesti vaan aina silloin, kun sovintomenettelyssä havaitaan käytännön ongelmia.

Takuu-Säätiön takaustoiminta

Säätiö voi tarvittaessa myöntää takauksen sovintovelkojen tai muiden velkojen järjestelyyn. Takauksen avulla velkoja voidaan järjestellä siten, että takauslainalla maksetaan pois velallisen aiemmat luotot. Näin velallisen maksettavaksi jää useimmiten vain yksi kohtuuhintainen velka. Velkojen järjestelyyn myönnettävä takaus voi yleensä olla enintään 34 000 euroa ja takausaika enintään kahdeksan vuotta. Takauksen määrässä otetaan kuitenkin huomioon, että sovintovelkojen maksuaika on enintään viisi vuotta.

Säätiö voi antaa takauksen esimerkiksi silloin, kun se on tarpeen velallisen kokonaistilanteen ratkaisemiseksi tai kun sovinnon syntymiselle ei ole muutoin edellytyksiä. Takauksista voidaan käyttää sovintovelkojen maksamiseen kertasuorituksella tai sovintomenettelyn ulkopuolisten velkojen järjestelyyn.

Takauksen myöntämisen edellytyksenä ovat yleiset säätiön takausehdot. Takausslainaan saaminen edellyttää, että velallisella on maksukykyä säätiön takaaman järjestelyluoton hoitamiseen. Maksuvara määritellään velallisen koko talouden tulojen ja välttämättömien menojen mukaan. Velallisen elämäntilanteen ja taloudenpidon tulee olla riittävän vaikkein säännölliseen velan hoitoon.

Takuu-Säätiöön 1.9.2002 - 31.7.2003 saapuneista hakemuksista noin 15 prosentissa on ollut mukana velkasovintoasiakirjan mukaisia velkoja. Myönteisiä takauspäätöksiä on tehty 65 kappaletta. Takuu-Säätiön takauksella on järjestelty lähes neljännes kaikista velkasovinto-ohjelman puitteissa tehdyistä kertasuoritusta koskevista järjestelyistä.

Takuu-Säätiö on saanut Suomen Pankkiyhdistykseltä kahden henkilön palkkakustannuksia vastaavan rahallisen avustuksen kahden vuoden ajaksi.

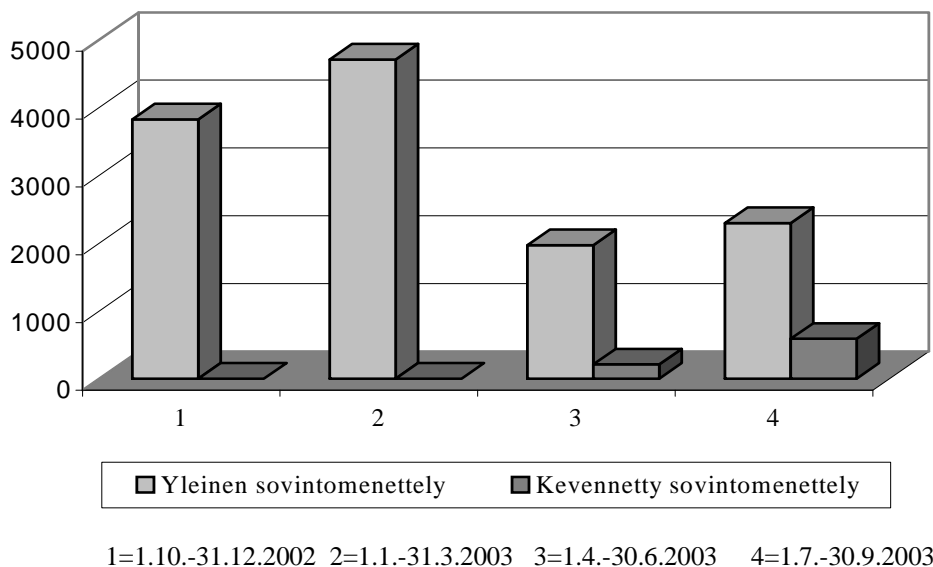
3. SOVINTO-OHJELMA TUTKIMUSTIETOJEN VALOSSA

3.1. Tilastotietoja sovinto-ohjelman asiamääristä

Velkasovinto-ohjelman aikana velkojilta on kerätty tilastotietoja sovintokirjeiden määrästä, asiakkaiden yhteydenotoista ja aikaansaaduista sovinnosta.² Pankit ja perintätöimistöt ovat lähettäneet sovinto-ohjelman ensimmäisen vuoden aikana noin 73 000 yhteydenottokirjettä. Kirjeen on saanut jo suuri osa ohjelman piirissä olevista velallisista. Koska velallisilla on tavallisesti velkoja useilta tahoilta, on sama velallinen voinut saada useitakin kirjeitä. Kirjeiden määrä ei siten suoraan kuvaa sitä, kuinka moneen velalliseen on otettu yhteys. Suurimmilla velkojilla on vielä tuhansia kirjeitä lähettämättä.

Laskennallisesti noin kuudennes velkojen kirjeistä on johtanut velallisen yhteydenottoon. Kirjeeseen vastanneiden osuus on kuitenkin pienempi, koska yhteyttä ottaneisiin sisältyy muitakin velallisia.

Velkasovinto-ohjelman ensimmäisenä vuonna kaikkiaan 12 800 velallista otti sovintoasiassa yhteyttä velkojaan. Ensimmäisen vuosineljänneksen aikana pankkeihin ja perintätöimistöihin otti yhteyttä noin 4 000 velallista. Alkuvuodesta 2003 velallisten yhteydenottojen määrä kasvoi voimakkaasti. Velkasovinnosta tiedottaminen ja velkojen lähettämät kirjeet aktivoivat tuolloin lähes 5 000 velallista ottamaan yhteyttä velkojaan. Sittemmin määrät ovat vakiintuneet noin 2 000 kappaleeseen kuukaudessa.



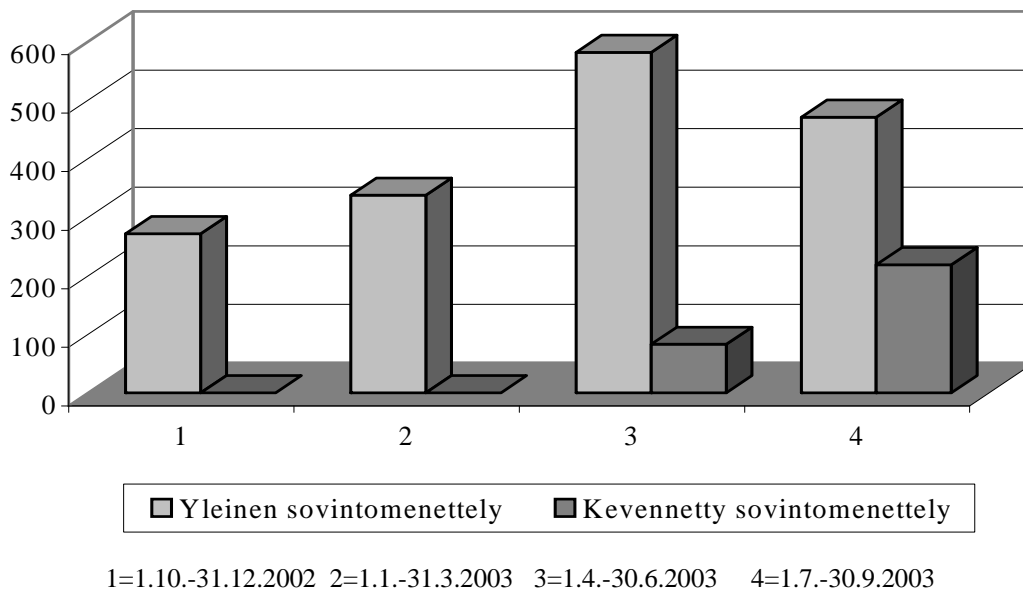
Kuvio 1 Velallisten yhteydenottojen määrät (kpl)

Keväällä 2003 käyttöön otettua kevennettyä velkasovintoa oli hakenut syyskuun loppuun mennessä noin 800 velallista. Kevennetty menettely on tarkoitettu pitkäaikaisesti maksukyvyttömille velallisille, joilla ei ole maksuvaraa eikä realisoitavaa omaisuutta.

² Tietoja velkasovinnosta ovat keränneet pankit, Contant Oy, Intrum Justitia Oy ja Aktiv Hansa Oy. Kon-
totjänst i Sverige AB on toimittanut tietoja ajata 1.9.-30.11.2002 ja 15.5.-15.6.2003.

Noin puolet velallisten yhteydenotoista on johtanut velkasovintohakemuksen laatimiseen. Syyskuun 2003 loppuun mennessä yli 6 000 velallista on hakenut vapaaehtoista velkasovintoa pankista ja useita tuhansia velallisia on jättänyt sovintohakemuksen perimistöimistöön. Osittain yhteydenottojen ja hakemusten määrien suuri ero johtuu hakemuksen tekemiseen kuluva ajasta, kun velallinen selvittää velkojaan ja hankkii muuta selvitystä taloudellisesta asemastaan. Myös neuvonta-avun saaminen voi kestää pitkään.

Sovintoratkaisuja syntyi ohjelman ensimmäisenä vuonna yhteensä 1 965 kappaletta, josta 302 oli kevennetyn menettelyn mukaisia sovintoja. Ensimmäisen puolen vuoden aikana tehtiin noin 600 sovintoa. Vuoden 2003 alkupuolella sovintoja alkoi syntyä aiempaa enemmän. Tähän on vaikuttanut paitsi hakemusten määrän kasvu myös menettelytapojen vakiintuminen. Väistämätöntä on, että asiat tulevat ratkaisuvaiheeseen vasta jonkin ajan kuluttua hakemusten jättämisestä. Kuvio 2 kuvaa aikaansaattujen velkasovintojen määriä ensimmäisen vuoden aikana.



Kuvio 2 Velkasovintojen määrät (kpl)

Vertailun vuoksi voi todeta, että viime vuosina tuomioistuimiin on tehty noin 3 000 velkajärjestelyhakemusta. Maksuohjelma vahvistettiin noin 2 500 velalliselle. Asioita ratkaistaan tuomioistuimissa samassa tahdissa kuin uusia hakemuksia tulee sisään. Eniten velkajärjestelyhakemuksia tehtiin vuonna 1995, jolloin tuomioistuimiin jätettiin peräti 14 000 hakemusta.

Talous- ja velkaneuvonnan kautta tehtiin velkasovintohankkeen ensimmäisenä vuotena noin 2 100 sovintoesitystä, jotka koskivat velkasovinto-ohjelman piiriin kuuluvien henkilöiden velkoja. Sovintoesitysten määrä on selvästi kasvanut. Aikaisemman tilaston mukaan velkojille (15.3.2001- 14.3.2002) tehtiin sama määrä sovintoesityksiä, mutta tähän lukuun sisältyvät kaikki velkaneuvonnan asiakkaat, eivät yksin lama-aikana velkaantuneet.

Vuoden kuluessa lamavelallisten sovintoja tehtiin suurin piirtein yhtä suuri määrä kuin lakisääteisen velkajärjestelyn maksuohjelmia. Velkojien käsiteltävinä on sitä vastoin huomattavasti suurempi määrä hakemuksia kuin tuomioistuimissa. Toisaalta arvioitaessa sovinto-ohjelman liikkeellelähdön tehokkuutta on syytä huomata, että velkajärjestelylain toimeenpanon ensimmäisenä vuonna (1993) syntyi vajaat 2 000 maksuohjelmaa.

Vain pankkien toimittamien tilastolukujen mukaan on pankeille tulleista hakemuksista syyskuun lopussa 2003 ratkaistu noin neljäsosa. Kevennetyn menettelyn mukaisia hakemuksista oli voitu käsitellä lähes puolet.

Pankkien tekemistä sovintoista noin neljännes perustui kertasuoritukseen, jossa ei siis laadita maksuohjelmaa. Sovinnoissa pankit saavat noin kymmenesosan saatavistaan. Saatavien määrään on laskettu mukaan myös viivästyskorot. Keskiarvon mukaan velallinen suorittaa pankille noin 7 000 euroa ja saa noin 58 000 euron velat anteeksi. Kevennetyssä menettelyssä velallinen saa aina kaikki pankkivelat anteeksi. Kevennetyssä menettelyssä yhden velallisen pankkivelkojen keskiarvo on noin 40 000 euroa.

3.2 Velallisten tilanne ja sovintojen sisältö

Tämä jakso perustuu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukseen (Mutttilainen & Valkama 2003), jossa tarkastellaan velkasovinto-ohjelmaan hakeutuneiden velallisten tilannetta ja sovintoratkaisujen sisältöä. Tiedot perustuvat pankeilta ja perintätoimistoilta touko-kesäkuussa 2003 kerättyyn aineistoon, joka kattaa kaikki kyseisen velkojan tuona aikana ratkaisemat velkasovintohakemukset (95 kappaletta). Tutkimus perustuu velkojien täyttämien lomakkeiden tietoihin.

Aineiston keruu jo puoli vuotta ohjelman käynnistymisen jälkeen johtaa siihen, että yksinkertaisiin käsiteltävät asiat ovat jääneet otoksen ulkopuolelle. Koska kaikki merkittävät velkojатаhot eivät osallistuneet tutkimukseen, tutkimus painottuu selvästi pankkivelkoihin. Tietojen yleistämisessä on otettava huomioon ainakin kaksi tekijää. Ensinnäkin on mahdollista, että pankkien asiakaskunta poikkeaa joidenkin muiden velkojien asiakaskunnasta. Toiseksi velkojатаho vaikuttaa siihen, minkä sisältöisiä sovintoja tehdään.

Aineistojen avulla on kuitenkin mahdollista luonnehtia yleisesti ensivaikutelmia ohjelman alkuvaiheista. Velkasovintoaineiston tietoja verrataan soveltuvin osin tuomioistuimiin edenneistä yksityishenkilöiden velkajärjestelyasioista aikaisemmin koottuihin tietoihin (Mutttilainen & Tala 1998).

Velallisten tausta

Velkasovintoasioiden seurannassa on kerätty perustietoja asiakkaiden taustasta. Taulukossa 1 vertailukohtana on käytetty velallisen yrityssidoksia, koska voidaan otaksua, että yritystoiminnan vuoksi velkaantuneet poikkeavat niistä velallisista, jotka ovat velkaantuneet enimmäkseen kulutuksen vuoksi.

Taulukko 1 Velallisten tausta velkasovintoasioissa

	Velalliset sidokset yritystoimintaan		Muuttujien jakauma %
	On sidoksia %	Ei sidoksia %	
Yhteensä	51	49	100
<i>Sukupuoli</i>			
nainen	40	60	40
mies	58	42	60
<i>Ikäryhmä</i>			
alle 45 v	40	60	30
45–54 v	52	48	28
55 v tai yli	53	47	42
<i>Toiminta</i>			
työssä	53	47	53
työtön	33	67	20
eläkeläinen	57	43	27
<i>Perhesuhteet</i>			
parisuhde	56	44	48
muu perheasema	43	57	52
<i>Lasten määrä</i>			
ei lapsia	51	49	70
yksi tai useampi lapsi	39	61	30
<i>Alue</i>			
Etelä-Suomen lääni	41	59	55
Muu Suomi	60	40	45

Velkasovintoasiakkaiden enemmistö on yllättäen miehiä. Aiempien tutkimusten mukaan on ollut tyypillistä, että miehet ovat yliedustettuina velkaongelmiin joutuneiden joukossa, mutta velkajärjestelyn hakijoista selvä enemmistö on ollut naisia. Velkajärjestelyasiakkaisiin verrattuna selvin ero perhesuhteissa on, että sovintoasiakkaissa on enemmän yksinasuvia henkilöitä. Tämän voi katsoa viittaavan siihen, että pitkään jatkuneet velkaongelmat voivat liittyä muuhun huono-osaisuuteen, jonka on katsottu yleensä olevan yksinäisten miesten ongelma. Yli puolet velallisista asuu Etelä-Suomen läänissä, mikä vastaa odotettua.

Tutkimusaineiston velalliset jakautuvat melko tasan niihin, joilla on ollut sidoksia yritystoimintaan ja joilla ei ole ollut tällaisia sidoksia. Miehillä on enemmän lakanneeseen yritystoimintaan perustuvia velkoja kuin naisilla.

Nykyään lähes puolet velkasovintoasiakkaista työskentelee palkansaajana. Kun tähän lisätään yritystoimintaa harjoittavat velalliset, työelämässä olevien henkilöiden määrä kohoaa jonkin verran yli puoleen. Yrittäjien osuus kaikista velallisista jää selvästi alle kymmeneen prosenttiin. Neljännes velallisista on eläkkeellä ja viidennes työttömänä. Velkasovinto-ohjelman asiakkaiden pääasiallista toimintaa kuvaava jakauma vastaa pääpiirteissään velkajärjestelyvelallisten vastaavaa jakaumaa.

Koska kohderyhmä koostuu lamavuosina 1990-luvun alussa maksuvaikeuksiin joutuneista velallisista, sovintoon hakeutuneet velalliset ovat iäkkäämpiä ja myös eläkkeellä olevien osuus on suurempi kuin aikaisemmissa velkajärjestelytutkimuksissa.

Maksukyky

Käytännössä lamavelallisten maksuvara perustuu säännöllisiin tuloihin, joista verojen lisäksi vähennetään velkajärjestelylain mukaan lasketut välttämättömät menot. Velkasovinto-ohjelmaan hakeutuneista velallisista vain vähän yli kymmenesosalla oli jotakin rahaksi muutettavaa varallisuutta. Vajaalla neljänneksellä sovintoasiakkaista ei ollut lainkaan rahaa velkojen maksamiseen.

Taulukko 2 Velallisten taloudellinen tilanne velkasovintoasioissa

	Nettotulot €kk	Menot €kk	Maksuvara €kk
Keskiarvo	1 050	830	200
Mediaani	1 000	790	130

Velkasovinnon hakijoiden taloudellinen asema on hieman parempi kuin velkajärjestelyvelallisilla keskimäärin. Pääpiirteissään he ovat kuitenkin samanlaista joukkoa kuin velkajärjestelyn hakijat. Taloudelliset vaikeudet johtuvat usein veloista, eivätkä niinkään muista toimeentulo-ongelmista. Useimmilla velallisilla ei ole tiedossa talouteen vaikuttavia muutoksia.

Velkaantuminen

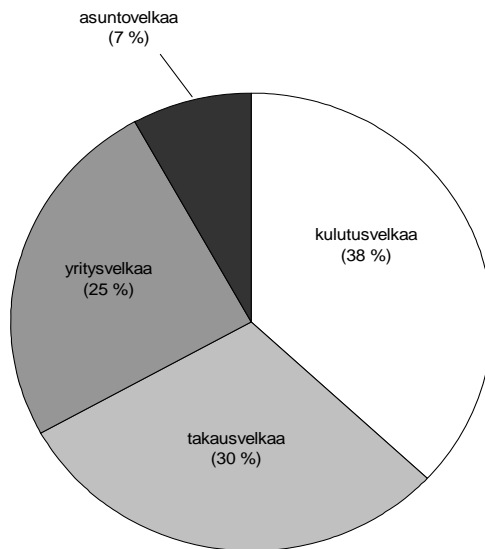
Velkasovinto-ohjelman piiriin kuuluvilla velallisilla maksuvaikeudet ovat jatkuneet jo kauan. Velkaa on keskimäärin 45 000 euroa. Velalliset ovat ottaneet velkaa keskimäärin parilta velkojalta ja yksittäisiä velkoja on yhteensä neljä. Joka neljännessä asiassa asiakkaalla on vain yksi velkasuhde ja kolmanneksessa tapauksista vain yksi velkoja.

Taulukko 3 Velallisten velkaantuminen velkasovintoasioissa

	Yritys- sidoksia	Ei yritys- sidoksia	Kaikki velalliset
Velkojia, lkm			
Keskiarvo	4,0	5,4	4,4
Mediaani	2,0	3,0	2,0
Velkasuhteita, lkm			
Keskiarvo	6,1	8,2	6,5
Mediaani	4,0	4,0	4,0
Velkojen määrä, €			
Keskiarvo	243 500	43 900	124 100
Mediaani	128 400	34 000	45 000

Velkaantuminen ei ole niin runsasta kuin etukäteen ehkä olisi voitu odottaa. Verojen ja muiden julkisoikeudellisten velkojen vanhentuminen on osaltaan vähentänyt velkojen luku- ja rahamäärää. Yritystoimintaan sidoksissa olevien henkilöiden velat ovat moninkertaiset verrattuna muiden velallisten velkoihin, mutta lukumääräisesti velkoja oli vähemmän.

Kuviossa 3 tarkastellaan velkojen rakennetta. Kuvion osuudet kuvaavat sitä, mitkä velat kattavat pääosan hakijan veloista. Erikseen tarkasteltuna kaikki kuviossa esiintyvät velkamuodot ovat yleisempiä, koska velallisilla on useammanlaisia velkoja.



Kuvio 3 Velalliset suurimman velkatyytin mukaan velkasovintoasioissa

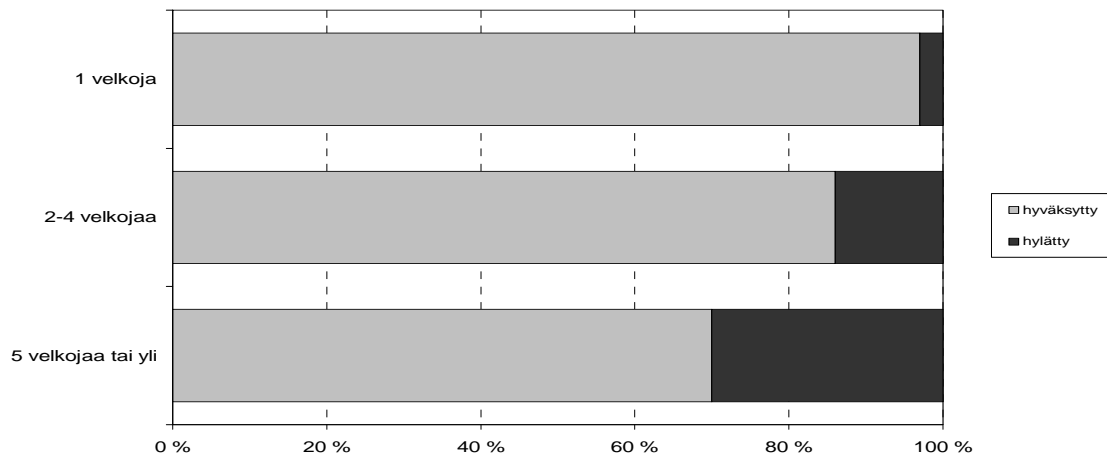
Sekä velkojen lukumäärä että niiden rahamäärä on sovintovelallisilla vain noin puolet velkajärjestelyasiakkaiden vastaavista luvuista. Aineiston perusteella velkasovintoina järjestellään muitakin kuin kaikkein vakavimpia ja monimutkaisimpia velkatilanteita.

Asioiden käsittely

Enemmistö eli kuusi kymmenestä velallisesta on ottanut yhteyttä velkojaan omaaloitteisesti, odottamatta yhteydenottokirjettä. Noin puolet velallisista on myös itse laatinut hakemuksen. Ulkopuolinen apu on yleensä saatu velkaneuvonnasta.

Tutkimusaineiston perusteella näyttää siltä, että velkojan kirjeen lähettämistä asian ratkaisemiseen kuluu keskimäärin puolisen vuotta. Noin kaksi kuukautta kuluu siihen, kun velallinen valmistelee hakemusta, samoin kuin siihenkin, kun velkoja käsittelee hakemusta. Ennen valmistelun käynnistymistä on mennyt lisäksi arviolta kahdesta kolmeen kuukautta aikaa ennen kuin velallinen on ottanut yhteyttä velkojaan.

Esitys velkasovinnoksi on ratkennut useimmiten velalliselle myönteisesti. Velkojat ovat hyväksyneet noin viisi kuudesta sovintoesityksestä. Velkasovintojen hylkäysprosentti on jonkin verran korkeampi kuin velkajärjestelyasioissa. Kuvion 4 mukaan hylättyjen asioiden osuus on sitä korkeampi, mitä enemmän asiassa on mukana velkojia.



Kuvio 4 Hyväksytyjen ja hylättyjen velkasovintojen osuus velkojien määrän mukaan

Sovintoratkaisujen sisältö ja tulos

Velkasovinto pohjautuu useimmiten maksuohjelmaan. Kolmessa tapauksessa neljästä velallinen maksaa sovinnon piiriin kuuluvia velkojaan maksuohjelmalla, joihin myös nollamaksuohjelmat kuuluvat. Tällöin velkoja seuraa velallisen talouden muutoksia yleensä ohjelman loppuun saakka. Useimmiten ohjelma on viiden vuoden mittainen.

Velkojen maksamisesta kertasuorituksella on sopinut neljännes velallisista. Näissä tapauksissa velallinen vapautuu yleensä heti jäännösvelan suorittamisesta ja velallinen välttyy maksuhäiriömerkinnältä. Jos kertasuoritus perustuu esimerkiksi velkojan myöntämään lainaan tai sukulaisten antamiin vippeihin, velallisen taloustilanne ei korjaannu välittömästi, vaan sovintoa varten otettujen velkojen maksaminen jatkuu edelleen.

Velkojen pääomaa alennetaan ainakin osittain pääosassa sovintoja. Neljänneksessä tapauksista velallinen ja velkojat ovat kuitenkin sopineet kevyemmistä järjestelyistä, kuten korkojen ja viivästysseuraamusten leikkaamisesta.

Sovintoratkaisujen kokonaistulos koostuu maksuohjelmilla ja kertasuorituksilla kertyvästä rahamäärästä. Omaisuuden realisointitulosta kertyi vain viideltä prosentilta velalliselta, minkä vuoksi maksukertymä jää pienemmäksi kuin velkajärjestelyvelallisilla. Kaikki rahan lähteet mukaan lukien keskimääräinen maksukertymä jää noin 6 700 euroon. Keskimääräinen maksukertymä kohoaa 8 200 euroon, jos laskelmasta jätetään pois ne velalliset, jotka eivät maksa velkojaan lainkaan.

Taulukko 4 Velkojen maksaminen velkasovintoasioissa

	Maksukertymä eri rahan lähteistä yhteensä, €	Maksukertymän osuus kaikista veloista, %
keskiarvo	13 400	26
mediaani	6 700	11

Velalliset saavat maksettua kaikista veloistaan noin kymmenesosan. Jos huomioon ei oteta niitä velallisia, jotka eivät lainkaan maksa velkojaan, maksettavien velkojen osuus kaikista veloista nousee vajaaseen viidennekseen. Velkasovintoratkaisujen lopputulos muistuttaa velkajärjestelyjen tulosta.

4. KOKEMUKSIA JA ARVIOITA SOVINTO-OHJELMAN TOTEUTUMISESTA

Tähän raportin osaan on koottu velkasovinto-ohjelmaa toteuttavien tahojen käytännön kokemuksia. Suomen Pankkiyhdistys, Kuluttajavirasto, Takuu-Säätiö, Velkaneuvontary, Kela ja ulosottoviranomaiset esittävät myös käsityksiään havaituista ongelmista, ehdotuksia jatkotoimenpiteistä sovintojen edistämiseksi sekä arvioita hankkeen etenemisestä. Kukin edellä mainituista tahoista vastaa itse esittämistään näkemyksistä, eivätkä ne edusta seurantaryhmän kannanottoja.

4.1 Suomen Pankkiyhdistyksen näkemyksiä

Pankit ovat lähettäneet lama-aikana ylivelkaantuneille asiakkailleen tähän mennessä lähes 40 000 yhteydenottokirjettä, ja toistaiseksi hakemuksia on saatu noin 15 prosentilta. Kirjeitä on edelleen lähdössä kohderyhmälle. Ei kuitenkaan voida päätellä, että vain tämä 15 prosenttia olisi ryhtynyt toimenpiteisiin. Vastausprosentti on ehkä huomattavastikin suurempi. Osa kirjeen saaneista velallisista ei ole ottanut yhteyttä pankkiin vaan suoraan kunnalliseen talous- ja velkaneuvontaan. Näiden yhteydenottojen jatkosta pankeilla ei ole tietoa. Joidenkin osalta asioiden selvittely ei ole johtanut hakemuksen jättämiseen tai asiassa ei ole vielä otettu velkojaan yhteyttä. Lisäksi kirjeen saaneista velallisista merkittäväkin osa saattaa parhaillaan odottaa pääsyä talous- ja velkaneuvontaan.

Eduskunnan hyväksymän ulosottolain lopullinen muoto on todennäköisesti osaltaan vaikuttanut kielteisesti velkasovinto-ohjelman kiinnostavuuteen. Esimerkiksi vuonna 2003 aloitettu viiden vuoden maksuohjelma päättyy suunnilleen samaan aikaan kun vanhimmat maksutuotiot menettävät täytöntöönpanokelpoisuutensa vuonna 2008. Näillä henkilöillä ei ehkä ole halukkuutta sovinto-ohjelmaan, kun käytännössä ulosotto päättyy samaan aikaan. Tämän ongelman lieventämiseksi viestinnässä on korostettu, että velkasovinto vapauttaa velallisen lopullisesti velkataakastaan maksuohjelman toteuttamisen jälkeen.

Erittäin suureksi ongelmaksi on osoittautunut velallisten tavoittaminen, kuten etukäteen arveltiin. Lähetetyistä kirjeistä ja tiedotusvälineissä olevasta julkisuudesta huolimatta tiedottaminen on mennyt hitaasti läpi kohderyhmälle. Yhteiskunnasta jo osin syrjäytyneen ylivelkaisen voi myös olla vaikeaa toimia aktiivisesti, mitä velkasovinnon aikaansaaminen edellyttää. Negatiivinen julkisuus on saattanut yhtenä tekijänä vaikuttaa hitaaseen etenemiseen.

Käytännön työssä vaikeutena on velkojen suuri määrä. Pankkien havaintojen mukaan velallisilla on usein toistakymmentä eri velkaa ja tavallisesti lähes yhtä monta eri velkojaa. Lisäksi samassa velassa voi olla useita velallisia ja takaajia. Ongelmia ovat myös aiheuttaneet puutteellisesti täytetyt velkasovintohakemukset. Erityisesti yritystoimintaan kytkeytyvien velkojen selvittäminen on usein ollut työlästä. Kun kaikkia tietoja maksuvaran ja jako-osuuden laskeamiseen ei ole ollut, on jouduttu pyytämään lisäselvityksiä. Velalliset eivät ole aina vastanneet selvityspyyntöihin ja silloin hakemus on jäänyt odottamaan. Velalliskohderyhmän suuruudesta ja osittain myös lisäselvityspyynnöistä johtuen hakemukset ovat ruuhkautuneet. Käsittelyajat velkojilla ovat usein muodostuneet yhtä pitkiksi kuin lakisääteisessä velkajärjestelyssä. Kun usean velkojan tapauksessa joudutaan odottamaan kaikkien päätöstä, hakemuksen käsittelyaika määräytyy hitaimman mukaan.

Toukokuussa 2003 käynnistetty kevennetty hakumenettely Kelan ja sosiaalitoimistojen kautta on yksinkertaistettu tapa hakea velkojen anteeksiantoa. Kela ja sosiaalitoimistot ovat keskeisessä asemassa velallisten tavoittamisessa. Mikäli sovinnon edellytykset täyttyvät, pankki vapauttaa velallisen kokonaan maksuvelvollisuudesta ilman lisäsuoritusvelvoitetta tai seurantaa. Osa näistäkin hakemuksista johtaa velkaongelman moniulotteisuuden takia aikaa vievään selvittelytyöhön pankissa. Menettely on pääsääntöisesti toiminut hyvin, vaikka alkuvaiheessa tietämys menettelystä oli puutteellinen.

Suomen Pankkiyhdistyksen mukaan sovintovelallisten lukumäärä (60 000 – 70 000) on arvio, jossa on pyritty ottamaan huomioon useaan pankkiin ja perintätoimistoon velkaa olevat. On nähtävissä, että suurta osaa ei tulla tavoittamaan tai sopimusta ei syystä tai toisesta synny. Pankkiyhdistyksen arvion mukaan sopimukseen päästäneen 5-10 prosentin kanssa kohderyhmän velallisista, mikä merkitsisi 3 500 – 7 000 velkasovintoa. Velkasovintoja syntyy pankeissa tällä hetkellä noin 200 sopimuksen kuukausitahtia.

Pankkiyhdistys toivoo, että velkasovinto-ohjelman toteuttamiseksi saadaan kaikilta tahoilta edelleen tukea ja katsoo, että velkasovintoprosessia ja eri tahojen yhteistyötä on parannettu kevään 2003 aikana tarpeellisella tavalla. Menettelyihin ei tässä vaiheessa enää tulisi tehdä muita kuin aivan välttämättömiä muutoksia.

4.2. Kuluttajaviraston näkemyksiä

Kuluttajavirasto korostaa, että velkasovinto-ohjelma on syntynyt velkojen ja valtiovalan yhteisenä hankkeena. Sitoutuminen hankkeen eteenpäin viemiseksi on silti ollut kirjavaa. Mikäli lama-ajan velkaantuneiden tilanne halutaan selvittää vuoden 2004 loppuun mennessä, olisi velkojen osoitettava pystyvänsä käsittelemään suuret asiakasmassat nopeammin. Velkajärjestelylain henkeä pitäisi olla kaikilla tahoilla tasapuolisesti sovintojen syntymiseksi. Asioiden käsittelyn pääperiaate pitäisi olla sovinnon syntyminen, koska jos velkaa ei ole saatu perityksi kymmenen vuoden aikana, niin on todennäköistä, että olosuhteet eivät muutu tulevaisuudessakaan paremmiksi.

Kuluttajavirasto toivoo jokaisen osapuolen varaavan hankkeeseen tarpeellisen määrän resursseja, jotta projektin aikana voidaan antaa kaikille lama-ajan velkaantuneille mahdollisuus järjestellä velkansa. Velkasovintoprojektin onnistumista arvioitaessa ei pidä katsoa vain syntyneiden sovintojen määrää. Tärkeämpää on se, että lama-ajan velkaantuneet ovat lähteneet liikkeelle ja ovat saaneet talous- ja velkaneuvonnasta apua ongelmiansa ratkaisemiseksi, vaikkei ratkaisu olekaan aina ollut sovinto. Kuluttajavirasto katsookin, että jatkossa velallisten aktivointiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Olisi tärkeää, että sovintoasioista keskusteltaisiin radiossa, televisiossa ja lehdistössä.

Kuluttajavirasto on pyytänyt talous- ja velkaneuvojilta palautetta velkasovintoon liittyvistä käytännön ongelmista. Velkaneuvojien mukaan velallisilla on runsaasti sellaisia velkoja, jotka eivät kuulu velkasovinnon piiriin ja siksi sovittelu ei aina onnistu. Esimerkiksi valtion saatavat voivat johtaa siihen, että joudutaan hakemaan velkajärjestelyä. Ongelmaksi on koettu myös pitkät, jopa yli puolen vuoden pituiset hakemusten käsittelyajat, jotka viivästyttävät sovintojen syntymistä.

Toinen sopimuksentekoa vaikeuttava seikka on se, että jokainen velkojataho noudattaa omanlaisiaan ehtoja velkasovinnossa; maksuohjelmien pituudet vaihtelevat 1-8 vuoteen. Monen eri maksuohjelman suositteluasiakkaalle on ongelmallista, koska

asiakkaan kyky selviytyä arkipäivän askareistakin saattaa olla heikkoa. Näin ollen sopimukseen pääseminen on toisinaan erittäin työlästä ja aikaa vievää. Lisäksi osalla velkojista on edelleenkin sopimuksissa ehtoja, jotka ovat kireämpiä kuin velkajärjestelyssä.

Kuluttajavirasto toteaa, että muutamissa suuremmissa kaupungeissa talous- ja velkaneuvonnan asiakasjonot ovat kasvaneet velkasovintohankkeen myötä kohtuuttoman pitkiksi. Kohtuullisena jonotusaikana voidaan pitää 30 vuorokautta. Tämän rajan ylittää noin puolet neuvontayksiköistä.

Kuluttajaviraston mukaan kevennetyn velkasovinnon toteutuminen kentällä on ollut kirjavaa. Kelan konttoreista ja sosiaalitoimistoissa oli alussa toimintavaikeuksia, jolloin asiakkaat ohjattiin talous- ja velkaneuvontaan. Molempien toimistojen henkilökunta olisi tarvinnut henkilökohtaista koulutusta ennen ohjelman käynnistymistä.

Kuluttajaviraston mielestä neuvojaresurssien riittävyys olisi turvattava myös vuoden 2004 päättymisen jälkeen. Huomattava osa sovinto-ohjelmasta sisältää viiden vuoden maksuohjelman, johon sisältyy lisäsuoritusvelvollisuus. Tulevaisuudessa talous- ja velkaneuvontaan tarvitaan resursseja näiden lisäsuoritusten laskemiseen.

4.3. Takuu-Säätiön näkemyksiä

Takuu-Säätiön käsityksen mukaan velkasovinto-ohjelmassa ei ole tällä hetkellä sellaista merkittävää ongelmakohtaa, jota ei olisi jo ohjelman alkutaipaleella ollut ennakoitavissa. Velkasovinto-ohjelma toimii tällä hetkellä kohtuullisen hyvin, kun otetaan huomioon se, että kysymyksessä on velkojen vapaaehtoinen järjestely, joka perustuu pitkälti velallisen omaan aktiivisuuteen velkojen selvittämisessä ja velkojan aloitteeseen neuvottelujen aloittamiseksi.

Takuu-Säätiön mielestä sovinto-ohjelman eri velkojatahot ovat sitoutuneet ohjelman toteuttamiseen eriasteisesti. Osa velkojista on selkeästi rajannut sen enimmäismäärän, jonka velallinen on velvollinen suorittamaan maksuohjelmalla, osa on jättänyt enimmäismäärän auki ja soveltaa vaatimuksissaan ainoastaan omaa perintäkäytäntöään. Tämä vaikeuttaa väistämättä sovintoneuvotteluja.

Varsinkin silloin, kun velallisella on ainoastaan velkasovinto-ohjelman piiriin kuuluvia velkoja, sovinto-ohjelma on osoittanut käyttökelpoisuutensa. Takuu-Säätiön mukaan haasteen muodostavat ohjelmaan sitoutumattomat velkojat. Jos näiden saatavat ovat peräisin 1990-luvun alkuvuosilta, ei maksuohjelmaneuvotteluissa ole havaittu erityisiä vaikeuksia. Sitä vastoin sellaiset velkojat, joiden saatavat ovat suhteellisen tuoreita, ymmärrettävästi eivät hyväksy saataviensa anteeksiantoa vapaaehtoisesti. Osalla velallisista onkin tilanne, jossa sovintomenettelyyn ei kannata ryhtyä lainkaan, vaan velallisen kannattaa hakeutua lakisääteiseen velkajärjestelyyn. Tässä harkinnassa velkaneuvonta on keskeisessä asemassa.

Takuu-Säätiö huomauttaa, että velkasovintohakemusten suuri määrä on ruuhkauttanut velkaneuvonnan ja velkojat paikoin pahastikin. Viimeisimpien tietojen mukaan alkuvuonna 2003 velkasovintohakemuksia oli tehty lähes kaksi kertaa enemmän kuin lakisääteisen velkajärjestelyn hakemuksia, joten hakemusten määrä on merkittävä. Käsitteilyaikoja ei toisaalta voida saada lyhyemmiksi muutoin kuin lisäämällä henkilöresursseja

tai tehostamalla käsittelyä. Näistä ongelmakohdista huolimatta sovinto-ohjelma on saavuttanut ainakin yhden tavoitteistaan: velallisten aktivoimisen velkojensa järjestelyyn.

Takuu-Säätiön näkemyksen mukaan tulisi selvittää, mitä käytännössä tapahtuu velkasovinto-ohjelman päättymisen jälkeen. Koska ohjelma on luonteeltaan poikkeuksellinen, määräajan asettaminen on perusteltua. Myöskään määräajan jatkamiseen ei ole tarvetta. On eri asia, miten määräajan päätyminen vaikuttaa jo tehtyihin hakemuksiin tai valmistelussa oleviin hakemuksiin. Myöhempien epäselvyyksien ja riitatilanteiden välttämiseksi sovinto-ohjelman päättämisestä olisi hyvä tiedottaa hyvissä ajoin.

Tärkeimpänä yksittäisenä asiana säätiö näkee sen, että kaikille ohjelma-asiakirjan piiriin kuuluville turvataan mahdollisuus saada asiantuntija-apua sekä käynnistää sovintoneuvottelut velkojien kanssa ennen määräajan päättymistä.

4.4. Velkaneuvonta ry:n näkemyksiä

Velkaneuvonta ry toteaa, että velkasovinto-ohjelman saama julkisuus on lisännyt velkaantuneiden tietoa eri järjestelymahdollisuuksista. Velkaneuvonnan kysyntä ja tarve on kasvanut viimeisen vuoden aikana. Velkasovintoehdotusten tekemisen vauhtiin on neuvontayksiköissä päästy vasta ohjelman toisella vuosipuoliskolla, sillä ensimmäinen puoli vuotta kului pitkälti kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden talous- ja velkatilanteen selvittämiseen. Myös uusien velkaneuvojien kouluttaminen ja perehdyttäminen on vauhtinut aikansa. Ohjelman vaikutuksesta velkajärjestelyhakemuksia on lähetetty tuomioistuimiin aikaisempaa enemmän. Arviot lamavelallisten määrästä vaihtelevat yksiköittäin; lamavelkaisia lienee kolmannes tai puolet velkaneuvonnan asiakaskunnasta.

Velkaneuvonta ry:n mukaan velkojien halukkuus velkajärjestelylain mukaiseen sopimiseen on lisääntynyt. Aikaisemmin hankalina tunnetut velkojat ovat saattaneet kovastikin muuttaa suhtautumistaan myönteisemmäksi. Esimerkiksi verottaja saattaa ottaa päätöksissään hyvin huomioon velallisen kokonaistilanteen. Sopimusmenettelyssä on myös helpompi välttyä velallista syyllistävältä ja ”pakkomenettelyn” alistavilta vaikutuksilta. Velkaneuvonta ry pitää ns. kevennetyn menettelyn käynnistymistä merkinä uudenlaisesta suhtautumisesta ylivelkaantumisongelmien ratkaisuun. Vaikka kevennetyn menettelyn kautta ei saataisikaan aikaan suuria määriä sopimuksia, menettelyllä on kuitenkin suuri taloudellinen ja henkinen merkitys veloistaan vapautuville.

Sopimusmenettelyiden myönteisistä vaikutuksista huolimatta on myös vaikeuksia ollut. Ohjelman kuluessa on käynyt todeksi, että vanhojen velkatilanteiden selvittäminen on poikkeuksellisen työlästä mm. pankki- ja perintäsektorilla tapahtuneiden muutosten vuoksi. Asiakkaiden ikääntyminen ja velkaongelmien pitkittyminen ovat usein heikentäneet asiakkaiden toimintakykyä. On myös muistettava, että kun pyritään velallisen kokonaistilanteen järjestelyyn, kyseessä on haastavan suuri asiakirjaliikenne ja eri intressien yhteensovittaminen. Aikaisemmin sopimusneuvotteluissa velkaneuvonta toimi koordinaatitahona, mutta ohjelman alkaminen tuotti rooliepäselvyyksiä. Myös sovintojen rajaaminen vuosien 1990-1994 ongelmaluottoihin aiheutti hämmennystä siitä, miten sopimusehdotuksia tulee laatia ja pitääkö joillekin veloille tehdä viittä vuotta pidempiä ohjelmia. Nytemmin velkaneuvonnassa on palattu aikaisempaan toimintatapaan. Asiakirjaliikenteen kulku ja sopimuksen syntymisen mekaniikka on kuitenkin vielä epäyhteinäistä aikaisempaan verrattuna.

Velkaneuvonta ry:n mukaan vaikein ongelma on sovintomenettelyn hitaus. Monella paikkakunnalla velkaneuvontaan on usean kuukauden odotusaika ja myös velkojien käsittelyajat ovat pitkiä. Vain murto-osaan velkaneuvonnan kautta lähteneisiin ehdotuksiin on saatu vastaus. Hitaus aiheuttaa lisäselvityspyyntöjä, kun esimerkiksi palkkatietoja on jouduttu päivittämään velkojille. Velallisten kannalta pitkä käsittelyaika merkitsee valittavasti myös pitkittävää ulosottoa.

Joissain tapauksissa ohjelma on jopa vaikeuttanut sopimista. ”Velkasovintomylllyyn” on joutunut myös vähäisiä akordipyntöjä eli sellaisia asioita, joita saatettiin aikaisemmin sopia puhelimesta. Velkojien erilainen valmius sitoutua velkajärjestelylain periaatteisiin vaikeuttaa sopimusten tekoa. Vaikka laki mahdollistaisi aikaisempaa useammin viittä vuotta lyhyemmän ohjelman, sovintoa tehtäessä velkojat pitävät usein kiinni viiden vuoden ohjelmasta. Jotkut velkojat vaativat edelleen kahdeksan vuoden maksuohjelmia. On myös oireellista, etteivät velkojat ole ottaneet sopimusasiakirjoihin kovinkaan paljon velallisen asemaa parantavaa sisältöä – esimerkiksi velallisen oikeudesta lykätä maksuja ei ole otettu mainintaa sopimus pohjiin. Sopimusehtoihin ei ole neuvotteluista huolimatta onnistuttu saamaan yhdenmukaista sisältöä. Ongelmana on myös, että kukin velkoja laatii ja toimittaa sopimusasiakirjat velalliselle erikseen ja eri aikoina. Velallisten kannalta sopimusmenettely etenkin monivelkatilanteissa on vaikeasti hallittava kokonaisuus, josta on hyvin vaikea selvittää ilman apua.

Velkaneuvonta ry toteaa, että velkasovinto-ohjelma on tuonut esiin velkaongelmien pitkittymisen problematiikan. Jatkossa tulisi varmistaa, että velkaongelmissa apu ja ratkaisut löytyvät tuoreeltaan. Velkasovinto-mallin kaltainen toiminta tulisi vakiinnuttaa sekä jatkaa sopimusprosessien ja neuvotteluille suotuisan ilmapiirin kehittämistä. Neuvontaresurssit tulisi säilyttää vähintään nykyisellä tasolla. Jos neuvojien määrää vähennettäisiin vuoden 2004 lopussa, jonot kasvaisivat sietämättömiksi ja menetettäisiin työhön kouluttautuneiden neuvojien osaaminen.

Velkaneuvonta ry:n mielestä valtion tulisi tukea sopimusmenettelyä niin, ettei ulosoton taulukkomaksuja peritä silloin kun velkajärjestely toteutetaan sopimusratkaisuna. Ulosoton keskeyttäminen käsittelyajaksi olisi osoitus siitä, että velkojat ovat sitoutuneet ohjelmaan täysin rinnoin. Olisi myös toivottavaa, että lisäsuoritusvelvollisuus olisi vain poikkeuksellista. Sopimus pohjat tulisi yhdenmukaistaa ja antaa velallisille enemmän tietoja myös heidän oikeuksistaan. Velkojien olisi tärkeää vahvistaa resurssiaan ruuhkien purkamiseksi. Lisäselvitystä odottavat hakemukset tulisi ottaa uudelleen käsittelemään ja asiakkaat tulisi ohjata ottamaan tarvittaessa yhteyttä velkaneuvontaan.

4.5. Kansaneläkelaitoksen näkemyksiä

Kela on velkasovinto-ohjelmassa mukana toteuttamassa keväällä 2003 aloitettua kevennettyä velkasovintomenettelyä.

Kelan käsityksen mukaan hakijat ovat kokeneen Kelan kautta tehtävän hakumenettelyn kenties helpommaksi kuin suoran yhteydenoton pankkiin. Lähes kaikki asiakkaat ovat kertoneet saaneensa pankista velkasovinto-ohjelmasta kertovan kirjeen, mutta vasta kevennetyn velkasovintomenettelyn mukaantulon myötä moni asiakas on lähtenyt selvittämään asiaansa.

Suurin kiinnostus menettelyä kohtaan on ajoittunut touko-kesäkuulle. Sen jälkeen hakemusten ja tiedustelujen määrä on ollut vähäisempi. Hakemuksia on tehty kaikissa vakuutuspiireissä.

Kevennetyn velkasovintomenettelyn edellytyksiä on toimistoissa pidetty hyvin tiukkoina. Eri-tyisesti eläkkeensaajien tulorajoja on pidetty hyvin alhaisina. Eläkkeensaajan nettotulojen ja asumiskustannusten selvittely on todettu vievän paljon aikaa.

Kelan toimistoissa on koettu, että menettelyn täytäntöönpanoon ryhdyttiin ilman riittäviä ennakkovalmisteluja, ja että asiaa koskevat ohjeet olivat alkuvaiheessa puutteellisia. Tätä on pyritty korjaamaan sillä, että Kelan sisäisille verkkosivuille laadittiin päivitettävä palsta, joka sisältää vastauksia yleisimpiin kevennettyä velkasovintomenettelyä koskeviin kysymyksiin. Jotkut vakuutuspiirit laativat myös omaa, hyvin seikkaperäistäkin ohjeistusta sekä esimerkiksi asiakaskirjemallin niitä tilanteita varten, joissa kevennetyn velkasovintomenettelyn edellytykset eivät täyty.

Asiakaspalvelun kannalta oli varsinkin menettelyn alkuvaiheessa ongelmallista, että useilla velallisilla on virheellinen käsitys Kelan roolista ja siitä, mitä velkoja kevennetty menettely koskee. Asiakkaille oli tullut se käsitys, että Kela myös sovittelee velat tai, että Kela ainakin pystyy vaikuttamaan siihen, luovutaanko veloista vai ei. Monilla asiakkailla on ollut liian optimistisia odotuksia kevennetyn menettelyn edellytysten täyttymisestä omalla kohdallaan. Hakemusten täyttämässä vaikeuksia aiheuttaa nykyisten velkojien selvittäminen samoin kuin se, onko hakijalla velkasovinnossa esteen muodostavaa merkittävää omaisuutta.

Lisäksi Kela toimii velkojana etuuskien takaisinperintää koskevissa asioissa. Kelassa on lähdetty siihen, että vapaaehtoisten järjestelyjen edellytyksiä arvioidaan samoin perustein kuin lakisääteisessä velkajärjestelyssä. Kelan hallinto-osastolla laaditaan parhaillaan yhteisiä ohjeita, vaikka päätökset tehdäänkin jokaisessa vakuutuspiirissä.

4.6. Ulosottoviranomaisten näkemyksiä

Ulosottoviranomaisille on annettu tehtäväksi ohjata ja neuvoa ulosottovelallisia siitä, kuinka velkasovintoa voidaan hakea. Neuvontaa on annettukin, mutta erityisiin toimiin ei ole ryhdytty sovinto-ohjelman piiriin kuuluvien velallisten seulomiseksi koko velallisten massasta. Velkasovintohakemuksia varten on annettu ulosoton ns. rästilistoja. Voutien mukaan velkasovintojen vuoksi on tehty vain vähän ulosoton keskeytyksiä tai peruutuksia.

Ulosottoviranomaisten käsityksen mukaan velalliset yleisesti ottaen tuntevat menettelyn hyvin. Velkasovinto sopii joillekin velkaongelman alueille. Jonkinlainen tulppa on asioiden hidas eteneminen. Jotta velkasovinnot todella etenisivät, vaadittaisiin lähes ”pakollista” velkaneuvontaa ja ”pakollista” sovittelua.

5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tavoitteiden saavuttamisesta

Vapaaehtoisen velkasovinnon on tehnyt ensimmäisen vuoden aikana 1 965 velallista. Seurantaryhmän arvion mukaan ohjelman aikana voidaan parhaassa tapauksessa saada aikaan 10 000 sovintoa. Alun perin asetettua, varsin kunnianhimoista tavoitetta saada pääosa lama-ajan velkaongelmista ratkaistua velkasovintojen avulla ei voitane saavuttaa. Hanke on kuitenkin yleisesti aktivoivut velallisia. Tämä näkyy muun muassa velkaneuvonnan kasvaneena kysyntänä.

Tavoitetta asetettaessa ei ilmeisesti kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, että pitkäaikaisen velkakierteen vuoksi huomattava osa velallisista on syrjäytynyt tai passivoitunut taikka kokonaan tavoittamattomissa. Vaikka olikin tiedossa, että velallisilla yleensä on useita velkoja, ei tämän vaikutuksia sovintomenettelyjen vaativuuteen osattu arvioida oikein. Monivelkaiset velalliset ovat edelleen suurelta osin ohjautuneet lakisääteisen velkajärjestelyn piiriin, joka kattaa kaikki velallisen velat ja jossa kaikkia velkojia kohdellaan samalla tavalla. Koska sovinto-ohjelman perimmäinen tavoite on ollut velallisten velkaongelman korjaaminen, ensisijaista merkitystä ei ole sillä, millä keinolla tavoite saavutetaan. Ratkaisun saavat myös ne lama-ajan velalliset, joille sovinnon sijasta on myönnetty lakisääteinen velkajärjestely.

Sovinto-ohjelman onnistumista arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, onko ohjelma hyödyttänyt juuri niitä lama-ajan velallisia, jotka ovat aikaisemmin jääneet eri järjestelykeinojen ulkopuolelle ja joilla on tarve selvittää vanhat velkansa. Kaikilla ylivelkaantuneillahan ei eri syistä ole tällaista intressiä: osalla ylivelkaisista ei ole edes odotettavissa ulosmittauskelpoisia tuloja, kun taas osalla maksuohjelma kiristäisi käytettävissä olevia varoja siitä, mitä heille nykyään jää ulosmittauksen jälkeen.

Vireillä olleet lainsäädäntöhankkeet ja ulosottolain muutos, jonka seurauksena vanhimmat maksutuomiot menettävät ulosottokelpoisuutensa vuonna 2008, ovat myös saattaneet vähentää velallisten kiinnostusta.

Sovinto-ohjelman piiriin kuuluvista velallisista³

Sovintomenettelyyn on hakeutunut velallisten aktiivisin ja ehkä myös hyvätuloisin osa. Tutkimuksessa mukana olleista velallisista suurin osa on nimittäin ottanut yhteyttä velkojaan odottamatta yhteydenottokirjettä. Sovintomenettelyyn osallistuvien taloudellinen asema on keskimäärin hieman parempi kuin velkajärjestelyvelallisten.

Puolella sovintoa hakeneista velallisista velkaongelma liittyy aikaisempaan yritystoimintaan, joko yrittäjinä tai takausten kautta. Vaikka osuus tuntuu suurelta, sekin vastaa aikaisempia selvityksiä lama-aikana velkaantuneista. Yrittäjinä edelleen toimivien osuus on hieman velkajärjestelyvelallisia korkeampi, mutta jää selvästi alle kymmenen prosentin. Ajan kulumisen takia on selvää, että eläkeläisten osuus on kasvanut.

³ Tämän kappaleen tiedot perustuvat jaksossa 3.2. selostettuun Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukseen.

Sosioekonomiselta rakenteeltaan samoin kuin velkaantumisen perusteiden ja velkojen kokonaismäärien perusteella voi kuitenkin sanoa, että sovintoon hakeutuneet vastaavat velkajärjestelyvelallisia. Sovintohankkeeseen ei ole tullut sellaista selväpiirteistä ryhmää, jonka voisi erityisesti katsoa jääneen jo vakiintuneiden järjestelmien ulkopuolelle.

Vaikka sovintoa hakeneiden tulotaso on hieman korkeampi kuin velkajärjestelyvelallisia, jää velkojille tuleva maksukertymä pienemmäksi, koska realisoitavaa varallisuutta ei ole kuin poikkeustapauksissa. Velkasovintoa hakeneiden velallisten taloudelliset vaikeudet perustuvat velkoihin, eivät niinkään muihin toimeentulo-ongelmiin. Näin velkasovinto voi ratkaisevalla tavalla korjata heidän taloudellista tilannettaan. Täysin maksukyvyttömiä velallisia on hakeutunut sovintomenettelyyn verraten vähän.

Velkasovintoissa huomioon otettavien velkojen määrä on odotettua pienempi. Tämä voi osittain johtua julkisoikeudellisten velkojen vanhentumisesta. Mahdollinen selittävä tekijä on sekin, että vain yksinkertaisimmat tapaukset olivat ehtineet seuloutua ratkaistaviksi. Sovintomenettelyn onnistuminen näyttää kuitenkin olevan yhteydessä velkojien lukumäärään. Sovintoon pääsy vaikeutuu, jos velkojia on useita.

Sovintomenettely

Velkasovintohakemusten ja -sovintojen määrä on alkanut kasvaa vasta noin puolen vuoden kuluttua hankkeen käynnistymisestä. Osittain tämä on alkukankeutta, jollaista ilmenee lähes väistämättä, kun uusi järjestelmä otetaan käyttöön. On kuitenkin ilmeistä, että projektin käynnistysvaiheessa usealle taholle oli epäselvää, millaiseksi menettely ja sovintojen sisältö muodostuisi. Muun muassa osa viranomaisista sai tiedon hankkeesta vasta sen julkistamisen kautta, eikä osapuolten sitouttamista valmisteluvaiheessa ollut riittävästi tapahtunut. Tämä aiheutti myös kriittistä julkista keskustelua.

Aluksi velkaneuvonta ruuhkautui, sillä hankkeeseen varatut lisäresurssit saatiin täysimittaisesti käyttöön vasta vuoden 2003 alusta. Velkaneuvonnan lisäresurssit on lisäksi mitoitettu sen mukaan, että velkaneuvonta lähinnä tarkistaisi, ettei sovintoehdotus merkittävästi poikkea lakisääteisen velkajärjestelyn lopputuloksesta. Käytännössä velkaneuvonnan työ velkasovintoihin liittyen on kuitenkin ollut vähintään yhtä vaativaa kuin lakisääteisen velkajärjestelyn yhteydessä. Velallisten taloudellisen tilanteen selvittäminen on hankalaa, kun kysymys on vanhoista, usein jo toiselle velkojalle siirretyistä veloista.

Sovintomenettely ei ole muodostunut niin velkojavetoiseksi, yksinkertaiseksi ja kustannuksiltaan edulliseksi kuin olisi voinut toivoa. Hakemusmenettelyä on pyritty kehittämään hankkeen aikana käytännön kokemusten perusteella ja tavallisen sovintomenettelyn rinnalle on kehitetty yksinkertainen hakemusmalli kansaneläkeläisten, pitkäaikaisyöttömien sekä pitkäaikaisesti toimeentulotuen varassa oleville. Menettely on osoittautunut toimivaksi ja joustavaksi, joskaan se ei vielä ole tavoittanut laajalti tähän ryhmään kuuluvia velallisia.

Sovinto-ohjelman myötä ovat yleistyneet sopimukset, joissa velallinen lainan avulla tai muutoin kertasuorituksella vapautuu loppuosasta velkojaan. Neljännes sovintoista on tehty kertasuorituksena. Tämä on koettu onnistuneeksi tavaksi toteuttaa velkojen järjestely. Mahdollisuus kertasuoritukseen toimii siten kannustimena velallisille. Tässä suhteessa sovintomenettely poikkeaa lakisääteisestä velkajärjestelystä velallisen eduksi.

Pääosa ohjelmaan sitoutuneista velkojista sitoutui noudattamaan yhtenäisiä periaatteita. Koska kaikki velkojat eivät kuitenkaan lähteneet mukaan ohjelmaan samoin ehdoin, sovinnot ovat keskenään jonkin verran erilaisia. Ohjelman positiivisia vaikutuksia on kuitenkin ollut se, että ilmapiiri sovintojen tekoa kohtaan on ajan myötä parantunut kaikilla tahoilla.

Sovintoprosessi on vaativa kaikille osapuolille. Velallisten kannalta ongelmaksi on muodostunut se, että velkojatahojen käsittelytapa ja -nopeus vaihtelevat. Yleensä hitaimmin toimiva velkoja määrää sovintoratkaisun etenemisen aikataulun, mutta hitaus voi johtua myös velallisista. Yksittäistapauksissa velkojien käsittelyajat ylittävät jopa puoli vuotta. Tämä on sovintomenettelyn toteuttamista ajatellen liian pitkä aika.

Hankkeen kehittämisestä

Hitaan alun jälkeen sovintojen määrä on merkittävästi kasvanut ja käsiteltävänä on nyt noin 6 000 hakemusta. Suurin osa velallisille lähetettävistä kirjeistä on lähetetty jo ensimmäisen vuoden aikana. Velallisten yhteydenottojen määrä on 15 – 20 prosentin tasolla. Hakemuksia on jatkuvasti saapunut velkojille huomattavasti enemmän kuin mitä velkojat samassa ajassa ovat ratkaisseet. Edelleen on aihetta miettiä keinoja, joilla velallisten aktiivisuutta voidaan lisätä ja sovintomenettelyä nopeuttaa.

Velkasovintohanke on saanut paljon julkisuutta. Useimmilla lama-ajan velallisilla on jonkinlainen tieto ohjelmasta. Seurantaryhmän käsityksen mukaan kaikkien osapuolten tulisi silti jatkaa aktiivista tiedottamista ja keskinäistä yhteydenpitoa. Sovinto-ohjelmaa ja yleensäkin velkojen selvittämisen tärkeyttä on syytä pitää jatkuvasti esillä. Pelkkä velkojan yhteydenottokirje ei useinkaan riitä, vaan tarvitaan useita muistutuksia eri tahoilta.

Monet lama-ajan velalliset tarvitsisivat voimakasta tukea, jotta he ryhtyisivät velkojen selvitystoimiin. Eri viranomaiset ohjaavatkin asiakkaitaan sovintomenettelyyn. Tässä on menty pitkälle Kelan ja sosiaalitoimistojen toimin toteutettavassa kevennetyssä menettelyssä, joka koskee pitkäaikaisesti maksukyvyttömiä velallisia. Tällöin viranomaiset ottavat oma-aloitteisesti asiakkaansa kanssa esille velkasovintoasian ja myös täyttävät hakemuslomakkeen yhdessä hänen kanssaan. Kelan toimistot ja sosiaalitoimistot ovat avainasemassa, jotta kaikkein heikoimmassa asemassa olevat hyötyisivät sovinto-ohjelmasta.

Sovintoratkaisun onnistumiseen vaikuttaa olennaisesti velkojien lukumäärä. Tältä pohjalta näyttäisi siltä, että sovintomenettely sopii parhaiten yksinkertaisiin ja helpommin hallittaviin velkaantumistapauksiin. Vapaaehtoiset menettelyt voisivatkin sopia pikemmin alkuvaiheessa tapahtuvaan velkaongelman korjaamiseen kuin vanhojen velkaongelmien selvittämiseen.

Hankkeen onnistumisen kannalta keskeisiä ovat selkeät pelisäännöt ja nopea käsittely. Käytännössä sovintomenettely vastaa menettelytavoiltaan ja selvityksiltään velkajärjestelyhakemuksen käsittelyä tuomioistuimissa. Yleisesti osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että omaksuttu toimintatapa on liian raskas käsittelemään nopeasti suurta velkaongelmien massaa. Kun nämä ongelmat havaittiin, menettelyä onkin pyritty kehittämään. Kak-

sivuotisen projektin aikana ei kuitenkaan ole pidetty mahdollisena, tehokkaana eikä oikeudenmukaisena, että menettelytapoja ja sovintojen sisältöä jatkuvasti muutetaan.

Asiantuntemusta eri tahoilla voidaan lisätä. Seurantaryhmän aloitteesta Kuluttajavirasto järjestää myöhemmin syksyllä viranomaisille ja velkojille yhteisen velkasovintopäivän, jossa käsitellään sovinto-ohjelman nykytilaa ja kehittymistä. Foorumissa käsitellään myös uusia keinoja, joilla voidaan turvata sovinto-ohjelman jälkipuoliskon onnistuminen. Ylivelkaantuneiden ongelmat ovat lisäksi esillä oikeusministeriön asettamassa velkahallintatyöryhmässä.

Velkoja on aikaisemminkin järjestelty sopimuksin. Velkasovinto-ohjelman myönteisiin tuloksiin kuuluu se, että sovintomenettely on tullut aikaisempaa tutummaksi ja tavallisemmaksi menettelymuodoksi. Ohjelma on lisäksi aktivoinut muitakin kuin ohjelman piiriin kuuluvia velallisia selvittämään velkojaan. Tällä voi olla pysyvää positiivista vaikutusta. Velkaongelmien selvittäminen ja velkojen vapaaehtoinen järjestely ei ole sirottunut määräaikaan, vaan jatkuu projektin päättyttyä.