

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2005:5

Vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma

Loppuraportti

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2005:5

Vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma

Loppuraportti

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2005

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-276-0
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 28.2.2005

<p>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Velkasovintojen seurantaryhmä Puheenjohtaja: Kirsti Rissanen Sihteeri: Marjut Jokela</p>	<p>Julkaisun laji Muistio</p>		
	<p>Toimeksiantaja Oikeusministeriö</p>		
	<p>Toimielimen asettamispäivä 28.5.2002</p>		
<p>Julkaisun nimi Vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma. Loppuraportti</p>			
<p>Julkaisun osat</p>			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Velkasovintojen seurantaryhmän loppuraporttiin on koottu velkasovintohankkeen 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. Loppuraportin tiedot perustuvat vuoden 2004 lopun tilanteeseen.</p> <p>Raportissa esitetään tilastotietoja velkojien lähettämien yhteydenottokirjeiden, velallisten vastausten sekä tehtyjen sovintojen määristä. Projektin yhteydessä velallisille lähetettiin lähes satatuhatta kirjettä, joista noin viidesosa johti velallisen ottamaan yhteyden velkojaansa. Hankkeen aikana tehtiin kaikkiaan noin 5 300 sovintoratkaisua, joissa järjestely on koskenut ainakin pääosaa velallisen veloista. Lisäksi tehtiin noin 1 050 kevennetyn menettelyn mukaista sovintoa, jossa velallinen on saanut heti vanhat pankkivelkansa anteeksi, mutta jossa hänelle on voinut jäädä muita velkoja. Vuoden 2004 päättyessä oli saatu aikaan yhteensä 6 350 sovintoa. Ottaen huomioon käsiteltävinä olevat yli tuhat hakemusta päästäneen lopulta noin 7 000 sovintoon.</p> <p>Sovinnosta noin 30 prosenttia tehdään kertasuorituksena ja loput yleensä viiden vuoden pituisen maksuohjelman avulla. Velkojat saavat perityksi noin yhden kymmenesosan saatavistaan.</p> <p>Velkasovintohankkeen aikana myös tuomioistuimiin tehtyjen velkajärjestelyhakemusten määrä on kasvanut merkittävästi. Arvioiden mukaan lähes puolet velkajärjestelyhakemuksista on koskenut velkasovinto-ohjelman piiriin kuuluneita velallisia.</p> <p>Kuluttajaviraston seurantatietojen mukaan myös velka- ja talousneuvonnan asiakasmäärä on lisääntynyt projektin aikana noin viidenneskellä. Vuosina 2003 ja 2004 velkaneuvonnan asiakkaista osa on ollut velkasovintohankkeen piirissä olevia lama-aikana velkaongelmiin joutuneita. Velkaneuvonnan kautta tehtiin yli 4 400 sovintohakemusta velkojille ja noin 3 000 velkajärjestelyhakemusta tuomioistuimiin.</p> <p>Velkasovintojen tekemiseen osallistuvat tahot esittävät raportissa kukin omia kokemuksiaan velkasovintohankkeesta.</p> <p>Lopuksi seurantaryhmä esittää johtopäätöksiä ja näkemyksiä velkasovintohankkeen tuloksellisuudesta ja toimivuudesta.</p>			
<p>Avainsanat: (asiasanat) velkasovinto, ylivelkaantuminen, velkajärjestely</p>			
<p>Muut tiedot OM 12/41/2002, OM017:00/2002</p>			
<p>Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2005:5</p>	<p>ISSN 1458-7149</p>	<p>ISBN 952-466-276-0</p>	
<p>Kokonaissivumäärä 35</p>	<p>Kieli suomi</p>	<p>Hinta</p>	<p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Oikeusministeriö</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>		

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 28.2.2005

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Arbetsgruppen för uppföljning av skuldförlikningsprogrammet Ordförande: Kirsti Rissanen Sekreterare: Marjut Jokela</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. Slutrapport Vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma. Loppuraportti</p>			
<p>Referat</p> <p>I sin slutrapport lägger arbetsgruppen för uppföljning av skuldförlikningsprogrammet fram resultaten och erfarenheterna av skuldförlikningsprojektet. Uppföljningsgruppen har till uppgift att inhämta och publicera uppgifter om hur skuldförlikningsprojektet framskrider.</p> <p>Skuldförlikningsprojektet fick sin början genom ett programförklaringsdokument som undertecknades av statsmakten, bankerna och Garanti-Stiftelsen i maj 2002. Senare har också andra borgenärsinstanser anslutit sig till projektet. Syftet med skuldförlikningsprogrammet är att främja frivilliga avtalsarrangemang med gäldenärer i fråga om skulder som de tagit upp under depressionen. Projektet är tvåårigt och inleddes 1.9.2002. Uppgifterna i slutrapporten baserar sig på läget vid utgången av år 2004.</p> <p>I rapporten presenteras statistiska uppgifter om antalet brev som borgenärerna skickat till gäldenärerna för att uppmana dem att ta kontakt, gäldenärernas svar och ingångna förlikningar. I samband med projektet gick det ut nära etthundratusen brev till gäldenärer och av dessa brev ledde cirka en femtedel till att gäldenären tog kontakt med sin borgenär. Medan projektet pågick träffades förlikning som omfattade huvuddelen av gäldenärens skulder i sammanlagt cirka 5 300 fall. Dessutom har i cirka 1 050 fall förlikning träffats genom ett lättare förfarande där gäldenären genast beviljats eftergift av gamla bankskulder, men kan ha förblivit ansvarig för sina övriga skulder. Vid utgången av år 2004 hade man fått till stånd sammanlagt 6 350 förlikningar. Med beaktande av de över ettusen ansökningar som fortfarande behandlas torde det slutliga antalet förlikningar uppgå till ungefär 7 000.</p> <p>Cirka 30 procent av förlikningarna baserar sig på en engångsbetalning och återstoden i allmänhet med hjälp av ett femårigt betalningsprogram. Borgenärerna får betalning på cirka en tiondel av sina fordringar.</p> <p>Medan skuldförlikningsprojektet pågått har också antalet skuldsaneringsansökningar vid domstolarna ökat markant. Uppskattningsvis cirka hälften av skuldsaneringsansökningarna har gällt gäldenärer som tagit del i skuldsaneringsprogrammet.</p> <p>Enligt Konsumentverkets uppföljningsuppgifter har också antalet kunder hos skuldrådgivningen och den ekonomiska rådgivningen ökat med en femtedel under projektperioden. Av skuldrådgivningens kunder åren 2003 och 2004 har en del varit gäldenärer som fått skuldproblem i samband med depressionen. Genom skuldrådgivningen gjordes över 4 400 förlikningsansökningar till borgenärerna och närmare 3 000 skuldsaneringsansökningar till domstolarna.</p> <p>Var och en av de instanser som medverkar i skuldförlikningsarrangemangen presenterar sina egna erfarenheter av skuldförlikningsprojektet i rapporten.</p> <p>Slutrapporten avslutas med konklusioner av och synpunkter på skuldförlikningsprojektets framgång och verkningar.</p>			
<p>Nyckelord skuldförlikning, överskudsättning, skuldsanering</p>			
<p>Övriga uppgifter OM 12/41/2002, OM017:00/2002</p>			
<p>Seriens namn och nummer Utlåtanden och utredningar 2005:5</p>		<p>ISSN 1458-7149</p>	<p>ISBN 952-466-276-0</p>
<p>Sidoantal 35</p>	<p>Språk finska</p>	<p>Pris</p>	<p>Sekretessgrad Offentlig</p>
<p>Distribution Justitieministeriet</p>		<p>Förlag Justitieministeriet</p>	

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 28 päivänä toukokuuta 2002 vapaaehtoisten velkasovintojen seurantaryhmän. Seurantaryhmän perustaminen liittyy Suomen Pankkiyhdistys r.y:n, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön sekä

Takuu-Säätiön 2.5.2002 allekirjoittamaan vapaaehtoisia velkasovintoja koskevaan ohjelma-asiakirjaan, jonka tarkoituksena oli vapaaehtoisin sovinnoin ratkaista pääosa jäljellä olevista yksityishenkilöiden velkaongelmista, jotka olivat peräisin 1990-luvun lamasta. Seurantaryhmän tehtävänä oli kerätä tietoja pankkien ja muiden velkojien tekemistä vapaaehtoisista velkasovinnosta ja edistää ohjelma-asiakirjan mukaisen tarkoituksen toteuttamista.

Seurantaryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin kansliapäällikkö Kirsti Rissanen oikeusministeriöstä, varapuheenjohtajaksi toimitusjohtaja Markus Fogelholm Suomen Pankkiyhdistys r.y:stä sekä jäseniksi lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, ylijohdaja Bo Göran Eriksson kauppa- ja teollisuusministeriöstä, toiminnanjohtaja Leena Veikkola Takuu-Säätiöstä ja kuluttaja-asiamies Erik Mickwitz Kuluttajavirastosta. Bo Göran Erikssonin sijasta on toiminut hallitusneuvos Kristian Tammivuori kauppa- ja teollisuusministeriöstä, ja Erik Mickwitzin sijaan on vuoden 2003 alusta nimitetty kuluttaja-asiamies Marita Wilska Kuluttajavirastosta. Seurantaryhmä täydensi kokoonpanoan toimikautensa alussa kutsumalla jäseniksi johtava velkaneuvoja Aulikki Pentikäisen Velkaneuvonta ry:n edustajana ja puheenjohtaja Timo Mäen Suomen Perimistoimistojen Liitto r.y:n edustajana. Timo Mäki erosi seurantaryhmästä huhtikuussa 2003, jolloin Suomen Perimistoimistojen Liitto r.y. ilmoitti eroavansa velkasovintohankkeesta. Seurantaryhmän työhön osallistuivat myös erikoistutkija Vesa Muttilainen ja tutkija Elisa Valkama Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta. Seurantaryhmän sihteerinä toimi lainsäädäntöneuvos Marjut Jokela oikeusministeriöstä.

Seurantaryhmässä kerättiin säännöllisesti tietoja velkasovinto-ohjelman toteutumisesta pankkien ja perintäalan välittämien raporttien perusteella. Lisäksi seurantaryhmä teetti Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tutkimuksen velkasovinto-ohjelmaan hakeutuneiden velallisten tilanteesta ja sovintoratkaisujen sisällöstä (Muttilainen & Valkama 2003). Seurantaryhmä julkaisi useita tiedotteita projektin etenemisestä. Syksyllä vuonna 2003 julkaistiin seurantaryhmän 1-vuotisraportti (OM 2003:35).

Seurantaryhmä pyrki edistämään velkasovinto-ohjelmaa kehittämällä yhteistyötä niin sovintoprojektin osallisten kesken kuin laajemminkin eri hallinnonalojen välillä. Seurantaryhmä myötävaikutti menettelytapojen yhtenäistämiseen velkaneuvonnassa sekä velkasovintohakemusten käsittelyssä. Pitkäaikaisesti maksukyvyttömille tarkoitettua kevennettyä sovintomenettelyä kehitettiin seurantaryhmässä.

Seurantaryhmä ei voinut antaa määräyksiä tai ohjeita menettelytavoista taikka sovintojen sisällöstä. Seurantaryhmässä ei voitu käsitellä myöskään yksittäisiä hakemuksia.

Velkasovinto-ohjelma sovittiin kaksivuotiseksi projektiksi, jonka täytäntöönpano alkoi syyskuussa 2002. Vaikka ohjelma virallisesti päättyi elokuun lopussa 2004, kaikki tuolloin vireillä olevat hakemukset käsitellään loppuun asti velkasovintoasioina. Seurantaryhmän toimikausi päättyi vuoden 2004 päättyessä, ja loppuraportin seurantatiedot perustuvat vuoden 2004 lopun tilanteeseen

Seurantaryhmä luovuttaa loppuraporttinsa kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 2005

Kirsti Rissanen

Markus Fogelholm

Ilkka Harju

Aulikki Pentikäinen

Kristian Tammivuori

Leena Veikkola

Marita Wilska

Marjut Jokela

SISÄLLYSLUETTELO

1. VELKASOVINTO-OHJELMA.....	2
2. VELKASOVINNOT OHJELMAN AIKANA.....	4
<i>Yhteydenottojen määrät.....</i>	<i>4</i>
<i>Velkasovintojen määrät.....</i>	<i>4</i>
<i>Velkojat.....</i>	<i>6</i>
<i>Sovintoratkaisujen sisältö.....</i>	<i>7</i>
3. VELKAJÄRJESTELYT OHJELMAN AIKANA, VERTAILUA.....	8
4. KOKEMUKSIA SOVINTO-OHJELMAN TOTEUTTAMISESTA.....	10
4.1. Pankit.....	10
4.2. Perintäala.....	12
<i>Contant Oy.....</i>	<i>12</i>
<i>Intrum Justitia Oy.....</i>	<i>14</i>
<i>Aktiv Hansa Oy.....</i>	<i>14</i>
<i>KontoTjänst i Sverige Ab.....</i>	<i>15</i>
4.3. Valtiovelkoja.....	16
4.4. Kuluttajavirasto.....	17
4.5. Velkaneuvonta ry.....	18
4.6. Takuu-Säätiö.....	20
VELKAONGELMAAN LIITTYVIÄ MUITA HANKKEITA.....	21
5.1. Velkahallintaohjelma.....	21
5.2. Maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämisarvio.....	22
5.3. Velan lopulliseen vanhentumiseen liittyvät lausumat ja aloitteet	22
5.4. Valtion velkojapolitiikka.....	23
6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	24
<i>Auttoiko hanke velallisia?.....</i>	<i>24</i>
<i>Velkasovinto vai velkajärjestely?.....</i>	<i>25</i>
<i>Itsesääntely ratkaisukeinona.....</i>	<i>26</i>
<i>Yhteistoiminta.....</i>	<i>27</i>

1. VELKASOVINTO-OHJELMA

Velkasovinto-ohjelman käynnistämisestä¹ sovittiin 2.5.2002, jolloin Suomen Pankkiyhdistys, oikeusministeriö, kauppaja teollisuusministeriö ja valtiovarainministeriö sekä Takuu-Säätiö allekirjoittivat yhteisen ohjelma-asiakirjan. Osapuolet sitoutuivat edistämään vapaaehtoisten velkasovintojen aikaansaamista Suomen Pankkiyhdistyksen laatiman toimenpidekokonaisuuden mukaisesti.

Hanke liittyi pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaan. Valtiovallan ja pankkisektorin välillä oli jo jonkin aikaa käyty keskusteluja pankkien mahdollisuuksista omilla toimenpiteillään edistää ylivelkaisuusongelman ratkaisemista ja velallisten saamista takaisin aktiivitalouden piiriin. Vapaaehtoiset järjestelyt nähtiin erityisen tärkeiksi, koska tuolloin valmistuneen Pankkiyhdistyksen selvityksen mukaan pelkästään pankeilla arvioitiin olevan vielä noin 60-70 000 velallista, joiden velkaongelmat olivat peräisin 1990-luvun alusta. Lainsäädännöllisten toimien, jotka olisivat nopeasti päättäneet lamavelkojen perinnän, katsottiin voivan heikentää liiaksi yleistä maksumoraalia.

Ohjelma-asiakirjassa asetettiin tavoitteeksi, että kaksivuotisen projektin aikana voitaisiin ratkaista pääosa niiden yksityishenkilöiden velkaongelmista, joiden hoitamattomat pankkiluotot olivat peräisin vuosilta 1990–1994.

Ohjelma-asiakirjan mukaan velkasovintoasiat hoidetaan noudattaen Suomen Pankkiyhdistyksen ja sen jäsenpankkien keväällä 2002 laatimaa suunnitelmaa. Sen mukaan pankit pyrkivät mahdollisimman yhdenmukaisin pelisääntöin käymään läpi kaikki niiden asiakkaina olevat ylivelkaongelmista kärsivät henkilöt ja tekemään heille räätälöidyt vapaaehtoiset maksuohjelmat. Velkojen sovittelu tapahtuisi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain hengen mukaisesti niin, että velalliselta vaaditaan enintään se määrä, jonka hän olisi velvollinen maksamaan lakisääteisessä velkajärjestelyssä.

Keväällä 2002 laadittu suunnitelma oli melko yleispiirteinen. Tarkempien menettelytapojen suunnittelu sovittiin tehtäväksi ennen ohjelman käynnistämistä. Pankkisektorin sisäisten neuvottelujen tuloksena laadittiinkin yhtenäiset hakemuslomakkeet ja sovittiin pankkien yhteistoiminnasta hakemusten käsittelyssä. Hankkeen täytäntöönpano aloitettiin syyskuun 2002 alusta.

Keskeiset perintäalan toimijat liittyivät velkasovinto-ohjelmaan omilla sitoumuksillaan ennen hankkeen käynnistymistä. Perintäalan liittyminen oli vapaaehtoisten järjestelyjen kannalta olennaista muun muassa siksi, että suuri osa alun perin pankkiperäisistä saatavista oli jo myyty tai ohjelman kestäessä myytiin perimistöimistoille ja omaisuudenhoitoyhtiöille. Näiden antamat sitoumukset eivät kuitenkaan olleet samansisältöisiä: osa rajoitti sovintojen tekemisen vain pankkiperusteisiin saataviin ja osa ilmoitti, etteivät ne tee niin sanottuja nolla-ohjelmia, joissa maksukyvytön velallinen ei lainkaan maksa velkojaan.

¹ Velkasovintohankkeen taustaa ja siihen liittyviä asiakirjoja on esitelty tarkemmin seurantaryhmän laatimassa vapaaehtoisen velkasovinto-ohjelman 1-vuotisraportissa (OM 2003:35).

Velkasovintohankkeeseen osallistuivat muun muassa Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry:n jäsenyritykset Contant Oy ja Intrum Justitia Oy sekä KontoTjänst i Sverige, Aktiv Hansa Oy ja Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto, Vakuutusosakeyhtiö Garantia, Finnvera Oy sekä Suomen Asianajajaliitto.

Ohjelma-asiakirjassa sovittiin seurantaryhmän perustamisesta. Seurantaryhmän tehtävänä on kerätä tietoja vapaaehtoisista velkasovinnosta ja edistää velkasovinto-ohjelman toteutumista. Seurantaryhmän tulee antaa julkisuuteen tietoja velkasovinnosta ja tilanteen kehittymisestä.

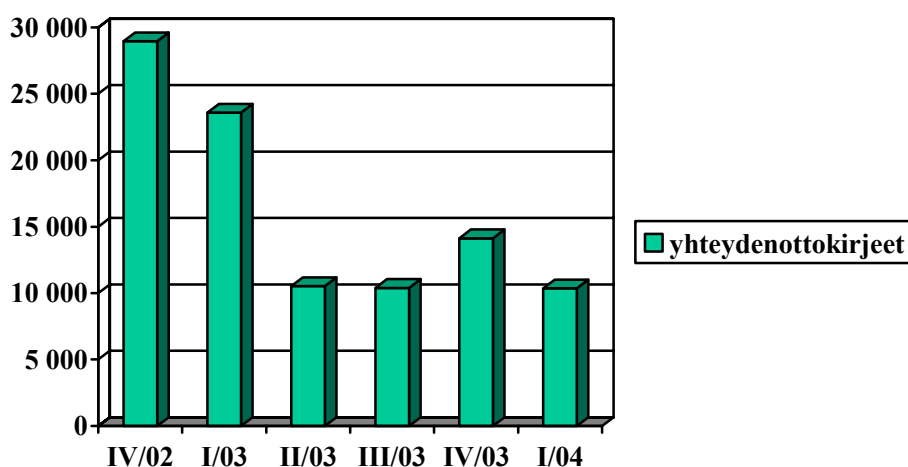
Seurantaryhmä on pyrkinyt edistämään velkasovinto-ohjelmaa osallistamalla ennen muuta yhteistyön kehittämiseen niin sovintoprojektin osallisten kesken kuin laajemminkin eri hallinnonalojen välillä. Seurantaryhmä on myötävaikuttanut menettelytapojen yhtenäistämiseen velkaneuvonnassa sekä velkasovintohakemusten käsittelyssä. Pitkäaikaisesti maksukyvyttömillä tarkoitettua kevennettyä sovintomenettelyä kehitettiin seurantaryhmässä.

Seurantaryhmä on tiedottanut velkasovinto-ohjelman toteutumisesta pankkien ja perintäalan välittämien seurantaraporttien perusteella. Seurantaryhmän kautta on pyritty jakamaan muutoinkin informaatiota sovintoprojektin etenemisestä ja ajankohtaisista aiheista. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on seurantaryhmän toimeksiannosta laatinut vuonna 2003 tutkimuksen velkasovinto-ohjelmaan hakeutuneiden velallisten tilanteesta ja sovintoratkaisujen sisällöstä (Muttilainen & Valkama 2003). Tutkimuksen tuloksia on esitelty myös seurantaryhmän 1-vuotisraportissa.

2. VELKASOVINNOT² OHJELMAN AIKANA

Yhteydenottojen määrät

Velkasovinto-ohjelma perustuu velkoja-aloitteiseen menettelyyn. Mukana olevat pankit ja suurimmat perimistoimistot sitoutuivat toimittamaan kaikille lama-ajan velallisilleen yhteydenottokirjeen. Yhteydenottokirjeitä toimitettiin ohjelman aikana yhteensä noin 98 000 kappaletta, viimeiset ennen kevättä 2004. Osa velkojista on myöhemmin lähettänyt myös muistutuskirjeitä.



Kuvio 1 Velallisille lähettyjen yhteyskirjeiden määrä neljännesvuosittain (kpl)

Yhteydenottokirjeistä ei voi päätellä velallisten kokonaismäärää, sillä samat velalliset ovat voineet saada useitakin kirjeitä eri velkojilta ja jopa samalta velkojalta koskien eri velkaa. Pienellä osalla velallisista ei ollut sellaista osoitetta, johon yhteydenottokirjeen olisi voitu toimittaa.

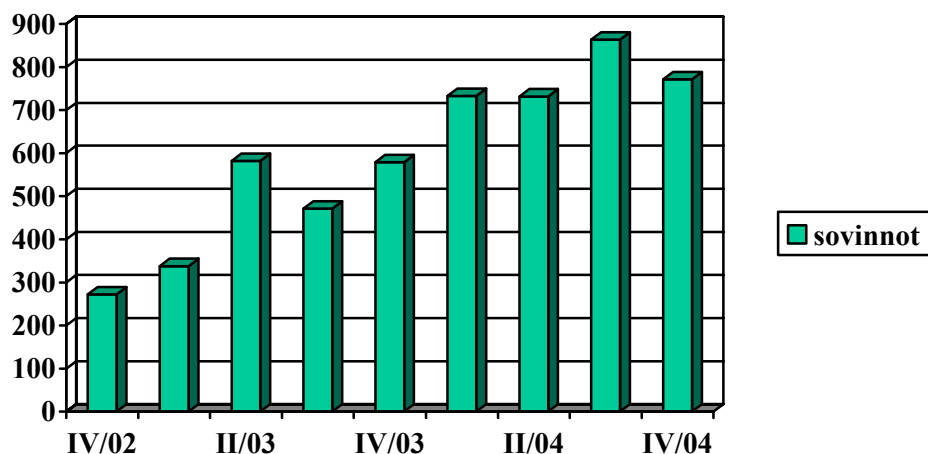
Velallisten yhteydenottojen määrät seurasivat selvästi velkojien kirjeitä. Alkuvaiheessa hankkeen saama julkisuus lisäsi myös velallisten yhteydenottoja. Karkea arvio on, että noin viidesosa velallisista vastasi velkojan lähettämään kirjeeseen. Yhteydenottokirjeen toimittaminen ei ollut ennakkoehto sovintohakemuksen tekemiselle.

Velkasovintojen määrät

Vuoden 2004 loppuun mennessä oli tehty yhteensä noin 5 300 sovintoa, joissa sovinnon piiriin on kuulunut ainakin pääosa velallisen veloista. Näistä noin 3 700 oli tehty ennen

² Jakson tiedot perustuvat velkojilta saatuihin seurantaraportteihin. Tietoja ovat antaneet pankit, Contant Oy, Intrum Justitia Oy ja Aktiv Hansa Oy. KontoTjänst i Sverige AB:n toimittamat tiedot ovat vain suuntaa-antavia.

projektin päättymistä 31.8.2004. Kaikki ennen tuota päivää tehdyt hakemukset käsitellään kuitenkin loppuun asti velkasovintoasioina. Loppuvuoden aikana onkin saatu päätökseen huomattavan suuri määrä asioita. Vuoden 2005 alussa käsiteltävänä on vielä yli tuhat hakemusta.

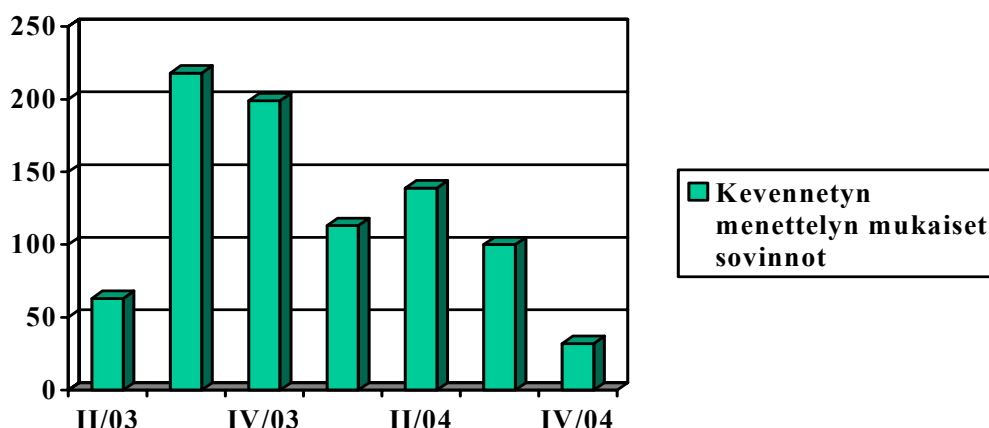


Kuvio 2 Velkasovintojen määrän kehitys neljännesvuosittain³ (kpl)

Sovintoja on lisäksi tehty niin sanotun kevennetyn sovintomenettelyn kautta. Kevennetty menettely on tarkoitettu pitkäaikaisesti maksukyvyttömille velallisille, joilla ei ole maksuvaraa eikä realisoitavaa omaisuutta. Kevennetyssä menettelyssä velallinen saa heti koko velkansa anteeksi. Kevennetty menettely aloitettiin 7.5.2003, ja se koski vain tuolloin pankeilla olleita saatavia. Järjestely ei siten koskenut muiden velkojien saatavia, joten velallisen velkaongelma on pankkivelan anteeksiantamisen jälkeenkin voinut jäädä ratkaisematta.

Kevennetyn menettelyn mukaisia ratkaisuja on pankeissa tehty yhteensä 850 kappaletta. Lisäksi perimistoimistot ovat tehneet vähän yli 200 sopimusta, jotka koskevat vanhoja pankkivelkoja. Pankit, jotka sovinto-ohjelman aikana ovat myyneet vanhoja saatavakantojaan, ovat edellyttäneet, että myös perimistoimistojen on näiden saatavien osalta noudatettava pankkien sopimia menettelytapoja. Kevennetyn menettelyn mukaisia sovintoja on siten saatu aikaan noin 1 050. Menettelytavan nopeuden vuoksi velkojilla oli vuoden 2005 alussa käsiteltävinään vain vähän kevennetyn menettelyn mukaisia hakemuksia.

³ Sovintojen jaksotuksessa on vähäisiä epätarkkuuksia, koska kaikkien velkojien ilmoituksissa tuloksia ei ole ilmoitettu täsmälleen neljännesvuosittain.



Kuvio 3 Kevennetyn menettelyn mukaiset sovinnot pankeissa neljännesvuosittain (kpl)

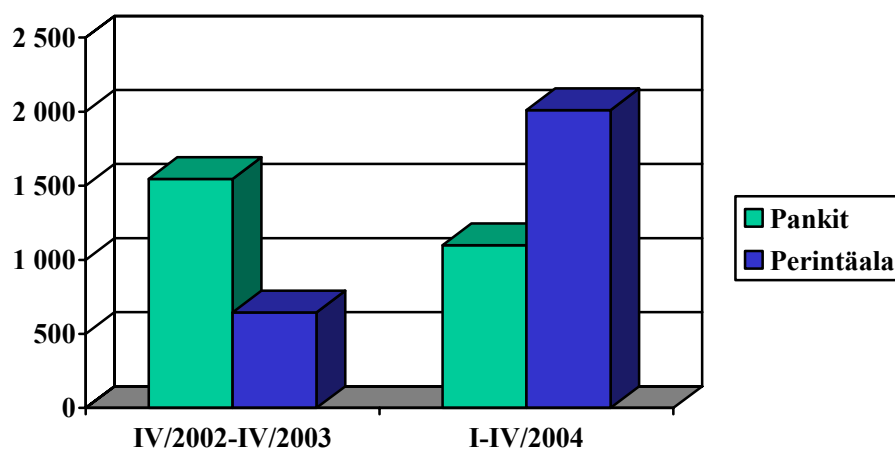
Yhteenvedona voi todeta, että velkasovintohankkeen yhteydessä tehtiin yhteensä 6 350 sovintoa. Vielä käsittelyssä olevat hakemukset nostanevat kokonaistuloksen noin 7 000 sovintoon.

Vapaaehtoisia velkojen järjestelyjä on tehty ennen sovinto-ohjelmaakin, mutta näistä ei ole tutkimustietoja. Sovinto-ohjelman kuluessa tehtyjen sovintojen määrää ei siten voida luotettavasti verrata aikaisempaan vapaaehtoisten järjestelyjen määrään.

Velkojat

Päävelkojissa on tapahtunut suuri muutos velkasovintohankkeen aikana. Projektin alkaessa perimistoimistoilla ja omaisuudenhoitoyhtiöillä arvioitiin olevan lähes saman verran sovinto-ohjelman piiriin kuuluvia velallisia kuin pankeillakin.

Ensimmäisen soveltamisvuoden aikana valtaosassa sopimuksia päävelkojana on ollut pankki. Vuoden 2004 aikana perimistoimistot ja omaisuudenhoitoyhtiöt ovat tehneet pankkeja suuremman osan sovinnosta. Keskeinen syy tähän on ollut se, että pääosa pankeista on myynyt vanhoja saatavakantojaan perimistoimistoille.



Kuvio 4 Pankkien ja perintäalan tekemät sovinnot vuosina 2003 ja 2004

Sovintoratkaisujen sisältö

Velkojien seurantaraporttien avulla oli tarkoitus kerätä tietoja siitä, kuinka usein hakemukset johtivat sovintoon, ja minkälaisia sovinnot olivat sisällöltään. Seuraavat tiedot perustuvat pankkien ja suurimpien perimistöimistöjen ilmoituksiin.

Velkojien ratkaisemista asioista vähän yli puolessa päästiin sovintoratkaisuun. Vastaavasti noin puolessa tapauksista on katsottu, ettei vapaaehtoiseen järjestelyyn ollut edellytyksiä. Käsittelyn päättymisen ei kuvaa sitä, että velkoja olisi ”hylännyt” hakemuksen, vaan suuressa osassa kysymys lienee siitä, että velkojalle ei toimitettu kaikkia velkojan pyytämiä selvityksiä. Velkokohtaiset erot olivat huomattavia.

Sovinnoissa pääsääntönä oli, että kaikille järjestelyssä mukana oleville velkojille kertyi suoritusta niiden saatavien mukaisessa suhteessa. Velallisen taloudellinen tilanne määrää maksuvaran, joka jaetaan velkojille niin, että kukin velkoja sai suoritusta saman prosenttimäärän verran. Velallisten suoritettavaksi jäävä määrä on sovintoratkaisuissa ollut keskimäärin vajaa kymmenen prosenttia velkojen kokonaismäärästä.

Tässäkin velkoja- ja velalliskohtaiset erot olivat suuria. Velkojat, joilla saamismäärät olivat suuria, joutuivat tyytymään selvästi pienempään prosentuaaliseen kertymään. Tilastollisesti tämä näkyy siinä, että pankkien saama kertymäprosentti on huomattavasti pienempi kuin perimistöimistöillä, vaikka kevennetyn ohjelman mukaisia nollaohjelmia ei oteta huomioon. Vastaavasti ne velalliset, joilla oli erittäin suuret velat, saivat usein paitsi rahamääräisesti myös prosentuaalisesti suuremman akordin.

Seurantaraporttien perusteella ei voida laskea sovintovelallisilla ollutta keskimääräistä velkataakkaa. Nekään velkojat, jotka ovat ilmoittaneet kertymäprosentin, eivät ole voineet ilmoittaa muiden velkojien saatavien määriä. Niissä noin puolessa sovinnosta, joissa pankki oli päävelkojana, pankin omien saatavien keskiarvo oli noin 100 000 euroa. Keskimääräinen pankkivelka (mediaani) oli tällöin huomattavasti alhaisempi.

Pääosa sovinnosta tehtiin viiden vuoden pituisen maksuohjelman puitteissa. Viiden vuoden määräajasta on poikettu molempiin suuntiin: tietyt velkojat ovat edellyttäneet pitempiä maksuohjelmia, kun taas toiset ovat hyväksyneet lyhyempiä ohjelmia ainakin niissä tapauksissa, joissa lyhyempi maksuaika olisi saatavissa myös tuomioistuinteitse.

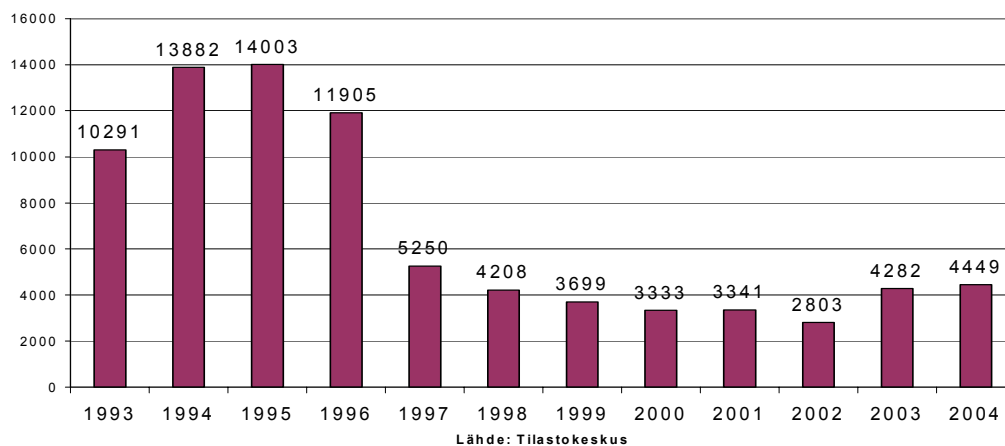
Merkittävä ero lakisääteiseen velkajärjestelyyn oli, että noin 30 prosentissa tapauksista velallisen kanssa sovittiin kertasuorituksesta. Tällöin velallinen maksoi heti koko maksuosuutensa ja velkoja luopui velan loppuosasta joko välittömästi tai niin, että velallisen maksukykyä sovittiin seurattavaksi yleensä viiden vuoden ajan. Varat kertasuorituksen tekemiseen voidaan hankkia uuden pankkiluoton, Takuu-Säätiön takauksen taikka velallisen lähipiirin avulla. Kertasuoritusten ja maksuohjelmien välisessä suhteessa ei ohjelman aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia.

3. VELKAJÄRJESTELYT OHJELMAN AIKANA, VERTAILUA

Lakisääteinen velkajärjestely on ollut keskeisin keino ratkaista yksityishenkilöiden ylivelkaantumisesta aiheutuneita ongelmia. Käräjäoikeuden vahvistama velkajärjestely koskee kaikkia velallisen velkoja.

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993) säädettiin laman alettua, ja se tuli voimaan 8.2.1993. Lakisääteinen velkajärjestely on myönnetty kaikkiaan yli 62 000 velalliselle. Velkajärjestelyhakemuksia jätettiin alkuvuosina yli 10 000 vuodessa, enimmillään vuosina 1994–1995, jolloin käräjäoikeuksiin saapui noin 14 000 hakemusta. Tämän jälkeen hakemusten määrä on laskenut yhtäjaksoisesti ennen kuin se alkoi voimakkaasti nousta vuoden 2003 alusta. Hakemusten määrän kasvu on tasaantunut vuoden 2004 aikana mutta on edelleen selvästi aikaisempaa korkeammalla tasolla.

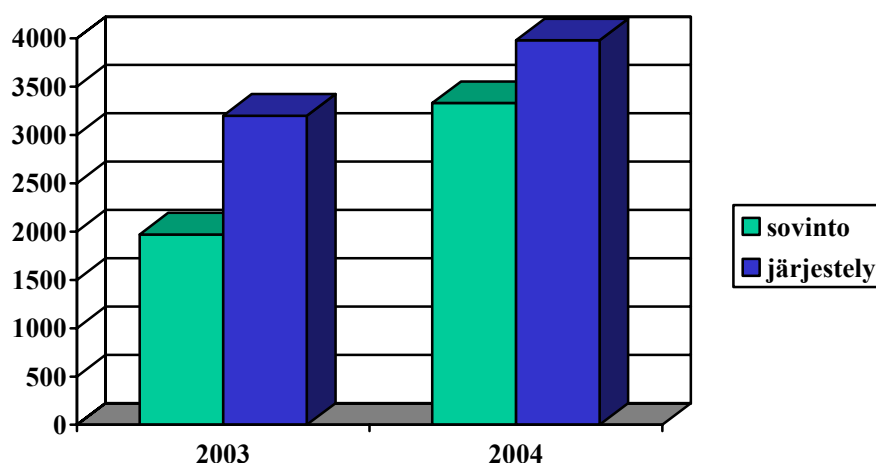
Yksityishenkilön velkajärjestelyhakemukset vuodesta 1993 -



Hakemusten määrän kasvuun on useita syitä. Jollei velkojien kanssa ole päästy sovintoon, ratkaisua velkaongelmaan on haettu tuomioistuimen kautta. Velkasovintohanke on lisäksi aktivoinut muitakin kuin ohjelman piiriin kuuluvia velallisia. Suurin merkitys hakemuskasvuun lienee kuitenkin lainmuutoksella, jolla helpotettiin velkajärjestelyyn pääsyä. Vuoden 2003 alusta lukien velkajärjestely on voitu mahdollisesta esteperusteesta huolimatta myöntää, jos siihen on painavia perusteita ottaen huomioon muun muassa velkaantumisesta kulunut aika. Käytännössä tavallisin esteperuste on ollut ilmeinen kevytmielisyys velkaa otettaessa.

Velkajärjestelyyn pääsyn helpottuminen on koskenut samaa velallisten joukkoa kuin velkasovintohanke. Hallituksen esityksessä laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n muuttamisesta (HE 98/2002) arvioitiinkin, että pääosa uusista hakemuksista, joita lainmuutoksen vaikutuksena jätetään tuomioistuimiin, seuloutuu niiden velallisten joukosta, jotka kuuluvat velkasovinto-ohjelman piiriin.

Arvioidaan, että edelleen noin puolet velkajärjestelyhakemuksista koskee tapauksia, joissa velkaongelmat ovat peräisin 1990-luvun alun lamasta. Tätä tukee muun muassa se, että yksinomaan talous- ja velkaneuvonnan kautta vuosina 2003 ja 2004 tehtiin sovinto-ohjelman asiakkaille lähes 3 000 velkajärjestelyhakemusta, joka vastaa kolmasosaa kaikista tuomioistuimille saapuneista hakemuksista.



Kuvio 6 Velkasovintojen ja –järjestelyjen määrät vuosina 2003 ja 2004

Velkajärjestelyhakemuksista aikaisempaa suurempi osa johtaa velalliselle myönteiseen ratkaisuun. Kun hylkäämisprosentti on aikaisempina vuosina ollut keskimäärin 14 prosenttia, se laski vuonna 2003 alle 5 prosenttiin.

Tuomioistuimiin jätetyt hakemukset ovat johtaneet olennaisesti useammin velallisen velkojen järjestelyyn kuin sovintohakemukset. Jos sovintoon ei ole päästy, velallinen on voinut hakea lakisääteistä velkajärjestelyä ja hyödyntää siinä sovintoprosessia varten kerättyä aineistoa ja laskelmia.

Tilastokeskuksen tuomioistuintilastojen sekä muiden tutkimusten mukaan velkajärjestelyvelallisten velkojen mediaani on pysynyt koko lain voimassaoloajan samansuuruisena, noin 70 – 80 000 eurossa. Velallisten kesken velkamäärät vaihtelevat kuitenkin suuresti niin, että velkojen keskiarvo on lähes 200 000 euroa. Otantatutkimuksen (Muttilainen & Valkama 2003) mukaan sovintomenettelyyn hakeutuneiden velallisten velkamäärä oli noin puolet velkajärjestelyvelallisten veloista.

Velkajärjestelyn maksuohjelmissa velalliset määrätään maksamaan noin kymmenesosan veloistaan. Sovintoratkaisuissa kertymän osuus on samaa suuruusluokkaa.

Vuonna 2004 noin 30 prosenttia velallisista sai ns. nollaohjelman, jonka mukaan velkojille ei kerry lainkaan suorituksia. Nollaohjelmien osuus on kasvanut kahtena viime vuotena. Tämä voi osaltaan johtua lama-ajan velallisten kasvaneesta määrästä hakijoiden joukossa.

Valtaosalle velallisista vahvistetaan viiden vuoden pituinen maksuohjelma. Vuonna 2004 alle viiden vuoden pituisen maksuohjelman sai 7 prosenttia velallisista.

4. KOKEMUKSIA SOVINTO-OHJELMAN TOTEUTTAMISESTA

Tähän raportin osaan on koottu velkasovinto-ohjelmaa toteuttavien tahojen käytännön kokemuksia ja arvioita hankkeen toteutumisesta. Pankkien ohella velkojatahon käsityksiä esittävät neljä suurinta perintäalan yritystä, jotka ovat perineet joko omia, usein pankeilta ostettuja saataviaan tai toimineet muiden velkojien asiamiehinä. Valtiovelkojan osuus perustuu valtiovarainministeriön hallinnonalan kokemuksiin. Kuluttajaviraston ja Takuu-Säätiön osuuksissa tuodaan esiin velallisia tukeneiden organisaatioiden havaintoja. Käytännön asiakastyön näkemyksiä esittää Velkaneuvonta ry, johon kuuluvat lähes kaikki talous- ja velkaneuvojat.

Kukin taho vastaa itse omista näkemyksiään ja arvioistaan, eivätkä ne edusta seurantaryhmän kannanottoja.

4.1. Pankit

Pankkien ja Suomen Pankkiyhdistys ry:n käsityksen mukaan velkasovintoprojekti sujui kohtuullisen hyvin ja projektin on todettu auttaneen tuhansia velallisia. Projektilla on myös ollut suuri merkitys ylivelkaongelmien tuomisessa julkiseen keskusteluun sekä velallisten, velkojien, viranomaisten ja muiden tahojen aktivoitumisessa.

Pankit lähettivät yhteydenottopyyntöjä kaikkiaan 51 000. Kirjeet lähetettiin jo vuoden 2003 loppuun mennessä. Sovintoja syntyi vuoden 2004 loppuun mennessä yhteensä 3 499, joista 854 oli kevennetyn menettelyn mukaisia ja 2 645 tavallisen velkasovinto-menettelyn mukaisia. Kertasuorituksia oli 28 prosenttia sovintoista.

Tehdyissä sovintoissa pankkien vastaanotto oli merkittävä. Veloista ja koroista on keskimäärin 93 prosenttia annettu anteeksi, euroissa yli 260 miljoonaa. Tavallisessa sovintomenettelyssä kokonaissaatava oli 243 miljoonaa euroa, joista annettiin anteeksi 224 miljoonaa euroa. Kevennetyissä menettelyissä kokonaissaatava oli 38 miljoonaa euroa, joka annettiin kokonaan anteeksi.

Näissä luvuissa ei ole mukana pankkien ja asiakkaiden muita vapaaehtoisia velkojen järjestelyjä, joita tehtiin ennen velkasovintoprojektia ja joita on tehty sovinto-ohjelman rinnalla. Vapaaehtoisia järjestelyjä tehdään jatkossakin. Näitä järjestelyjä ei ole tilastoitu, mutta niitä arvioidaan olevan tuntuvasti velkasovintoja enemmän.

Vapaaehtoinen projekti toimi perustapauksissa ja kevennetyn menettelyn osalta joustavasti. Kuitenkin lama-ajan velallisten ongelmat ovat monesti olleet ennakoarvioitakin vaikeampia, velkoja ja velkojia on monia ja mukana on ollut usein kanssavelallisia ja takaajia. Sovintojen tekeminen on useissa tapauksissa ollut työlästä ja hidasta, eikä sovinto ole läheskään kaikissa tapauksissa ollut mahdollinen.

Viranomaisten ja yritysten yhteistyö sujui hyvin ohjelman lähdettyä kunnolla käyntiin. Viranomaisten kytkeminen kiinteämmin ja aikaisemmassa vaiheessa jo ohjelman suunnitteluun olisi kuitenkin ollut perusteltua. Asiaan liittyviä viranomaisia oli laaja joukko, joten sitoutumisen ja tiedonkulun varmistaminen vaati aikaa. Hankkeen aikana myös velkojien välinen yhteistyö kehittyi: velallisen oli helpompi toimia ja saavutettiin työnsäästöä kun vain velallisen suurin velkoja käsitteli hakemuksen perusteellisesti.

Koska velallisilla oli arvioituakin enemmän lainoja useilta velkojilta, myös useilta pankeilta, ylivelkaisten pankkivelallisten määrä arvioitiin projektia käynnistettäessä noin kolmanneksen liian suureksi. Tästä syystä tulokset näyttivät aluksi huonoilta, mikä saattoi heikentää hankkeen uskottavuutta.

Sopimusten määrä on runsaat 15 prosenttia uudelleen arvioidusta velallismäärästä, mitä voidaan pitää hyvänä saavutuksena ottaen huomioon lama-ajan velkaongelmien moniulotteisuus ja aikaisemmat kokemukset velallisten tavoittamisessa. Projektin ansiosta on saatu yhteys moneen aikaisemmin passiiviseen velalliseen ja luottoja on päästy järjestelemään. Ohjelmalla on ollut maksumoraalia parantava vaikutus.

Pankeissa on pyritty etsimään vastausta siihen, miksei kuitenkin suurempi joukko lama-ajan velallisista hakenut sovintoa tai hakemus ei johtanut sovintoon. Ensinnäkin tiedottaminen ennen ohjelman käynnistymistä olisi voinut olla monipuolisempaa. Tiedonpuutteesta johtuva kielteinen asenne näkyi julkisuudessa ja hämmensi velallisia etenkin projektin alkuvaiheessa. Velkasovinto-ohjelmaa ei myöskään voitu toteuttaa riittävän yhtenäisesti. Kaikkia perintäalan toimijoita ei saatu ohjelmaan mukaan tai ne tulivat mukaan erilaisilla ehdoilla. Kaikki eivät tehneet nollaohjelmia tai ne vaativat muita pidempiä maksuohjelmia.

Velallisten yhteydenottojen vähäisyys voi johtua myös siitä, että osa velallisista on syrjäytynyt yhteiskunnassa kun taas osa on järjestänyt asiansa muulla tavalla eikä velkasovinto siten enää ole ollut heille mikään ratkaisu asioihin. Projektin viime vaiheessa monet velalliset näyttävät lisäksi sopimisen sijaan jääneen odottamaan ulosoton määräaikaisuuden voimaantuloa.

Merkittävä osa hakemuksista on jouduttu hylkäämään tai hakemusten käsittelyä ei ole voitu jatkaa. Vain pienessä osassa syynä ovat olleet lakisääteisen velkajärjestelyn esteet, kuten rikosperusteiset velat. Pääsyyinä ovat olleet mm. seuraavat:

- Velallisen velat ovat rästiytyneet vuoden 1994 jälkeen, joten ne eivät kuuluneet velkasovinto-ohjelman piiriin. Tällöin asiaa on pyritty muutoin selvittämään ja monessa tapauksessa on päädytty saatavien uudelleen järjestelyyn.
- Velalliselta ei ole saatu riittäviä selvityksiä maksuvaran laskemiseksi. Monet velalliset eivät hyväksyneet velkasovinnon edellytyksenä olevaa taloudellisen tilanteen selvittelyä ja sen perusteella maksuvaran laskemista. Maksuvaran selvittäminen on ollut erityisen vaikeaa yrittäjien osalta.
- Vapaaehtoinen sovinto vaikuttaa kanssavelallisten vastuuseen toisin kuin lakisääteisessä velkajärjestelyssä. Sovintoja jäi tekemättä, koska kanssa-velallisten suostumuksia ei saatu eikä tarkoitus ollut vapauttaa muita velasta.
- Pienikin velkoja saattoi kaataa sopimuksen toteutumisen ja julkisten velkojien päätöksenteko saattoi olla kankeaa. Toisinaan taas muutkin kuin ohjelmaan sitoutuneet velkojat tulivat mukaan ja mm. verottaja osallistui sopimuksiin.
- Käsittelyajat ovat voineet olla pitkiä velkojilla / velkaneuvonnassa / Takuu-Säätiössä. Lopulliset tulokset eivät ole selvillä vielä 31.12.2004.

Keväällä 2003 käyttöön otettu kevennetty menettely toimi hyvin. Näin voitiin toteuttaa järkevää perintäkantojen puhdistusta ja pitkäaikaisesti maksukyvyttömät vapautuivat pankkiveloistaan. Tältä osin viranomaisten ja velkojien yhteistyö sujui hyvin. Myös prosessi oli hyvin suunniteltu, lomake tarpeeksi informatiivinen ja helppo täyttää.

Kuitenkin myös kevennetyn menettelyn mukaisia hakemuksia tuli odotettua vähemmän. Jäikö joku tärkeä yhteistyökumppani ulkopuolelle ja olisiko esimerkiksi ulosoton kautta

kohderyhmää tavoitettu paremmin? Selvittämättä jäi, paransiko menettely todella velallisten taloudellista tilannetta, jos ulosottoon jäi kuitenkin muita velkoja.

Velkasovinto-ohjelma ei tuonut suurta muutosta pankkien aikaisempaan käytäntöön. Pankit ovat aikaisemminkin tehneet vapaaehtoisia järjestelyjä ja tulevat tekemään niitä myös jatkossa. Pankkien ohjeistuksessa suositetaan vapaaehtoisjärjestelyjä ja asioihin puuttumista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jolloin vaihtoehtoja on useampia ja ongelmat eivät pääse kasaantumaan.

Myöskään sisällöltään sovinnot eivät merkittävästi poikkea aikaisemmasta, sillä järjestelyt ovat ennenkin perustuneet velkajärjestelylaissa määritellyille periaatteille ja toimintamalleille. Velkasovintoprojektissa saatuja kokemuksia on kuitenkin hyödynnetty, ja ohjeistusta on joissain yksityiskohdissa täsmennetty ja tarkennettu. Erityisesti tämä koskee kertasuoritussovimusten merkityksen vahvistumista.

Velkasovinto-ohjelman kustannukset pankeille ovat olleet huomattavat. Kymmenien tuhansien henkilöiden tavoittelemisen ja vastuiden selvittely neuvotteluineen on ollut työläs projekti. Aikataulu on kuitenkin pitänyt. Pankeissa, joissa lama-ajan velallisia oli paljon, on ohjelman toteuttamiseksi jouduttu rakentamaan organisaatio toimintamalleineen ja ohjeistuksineen sekä palkkaamaan henkilökuntaa hakemusruuhiin selvittämiseksi.

4.2. Perintäala

Contant Oy

Contant Oy:n kokemukset sovinto-ohjelmasta ovat yleisesti ottaen hyvät. Projektin kautta saatiin järjesteltyä paljon sellaisia luottoja, joissa velallinen on jo pitkään ollut täysin maksukyvytön tai ainakin sillä tavalla maksukyvytön, että ainoa ratkaisu olisi ollut lakisääteinen velkajärjestely. Lisäksi sovintoja saatiin tehtyä joskus tapauksissa, joissa ulosotto-perintä ei ollut tuottanut suorituksia, vaikka velallisella oli maksuhalua.

Contant kevensi omaa toimintamalliaan koko ajan projektin edetessä, osin omien havaintojen ja osin saadun palautteen johdosta. Jälkikäteen arvioiden olisi menettely kannattanut luoda alusta alkaen kevyemmäksi ja suurpiirteisemmäksi. Maksuvara perustuvan akordin periaatteesta Contant ei kuitenkaan missään vaiheessa luopunut.

Contant Oy oli suurin yksittäinen velkojapuolen toimija sovintoprojektissa. Yhtiö vastasi neuvotteluista sekä Nordea-konsernin että omien ja tytäryhtiönsä saatavien osalta. Jäljempänä esitetyt luvut koskevat sekä omien saatavien perintää että asiamiesperintää, ja ovat siis osin päällekkäisiä pankkien esittämien lukujen kanssa.

Contant lähetti velallisasiakkaille kaikkiaan noin 28 000 yhteydenottokirjettä. Kirjeiden perusteella lähes 9 200 velallista otti yhteyttä, ja näille lähetettiin postitse hakemuslomakkeet, hakemuksen täyttöohjeet ja saldoilmoitukset yhtiöllä perittävänä olevista saatavista. Noin 3 500 velallista palautti hakemuksen.

Sovintoja on tehty yhteensä 2 891, joista 685 on kevennetyn menettelyn velkasovintoja. Kertasuoritukseen perustuvien sovintojen osuus oli noin 30 prosenttia.

Vireille tulleista velkasovintoasioista noin 1 500 on jäänyt sillensä tai hylätty. Tällöin hakija ohjattiin ottamaan yhteyttä velkaneuvontaan. Yleisin syy sovinnon estymiseen oli se, että hakemus oli hyvin puutteellinen eikä hakija pyynnöstäkään täydentänyt sitä. Yleistä oli myös se, että hakijan esityksen ollessa täysin epäsuhteessa hänen maksuvaraansa hakija ei koskaan vastannut yhtiön tekemään vastatarjoukseen. Velkasovinto estyi toisinaan siksi, että hakijalla oli huomattavasti velkoja, jotka eivät kuuluneet sovinto-ohjelman piiriin. Velkajärjestelylain mukaisella esteperusteella hylättiin vain joitakin kymmeniä hakemuksia.

Contant Oy:n käsittelyajoista puhuttiin projektin aikana paljon. Yhtiössä käsittelyaikojen keskiarvo oli projektin aikana 80 – 90 päivän välillä ja tyyppiarvo oli 50 päivää. Hakemuksista 61 prosenttia käsiteltiin alle 3 kuukaudessa, alle kuukauden käsittelyaika oli 39 prosentissa ja yli vuoden käsittelyaika vain 1 prosentissa tapauksista. Velkasovintoasioiden käsittelyajat Contantissa ovatkin siis olleet lyhyitä.

Contant Oy:ssä on vuoden 2005 vaihteessa noin 800 keskeneräistä hakemusta. Hakijan lisäselvitystä, kannanottoa vastatarjoukseen tai hyväksytyn sopimuksen palauttamista odotetaan noin 300 asiassa, ja yhtiön omaa käsittelyä odottaa noin 500 asiaa.

Contant Oy:n mielestä suurimmat hankaluudet koettiin projektin vaatimassa ennakoitua suuremmassa työmäärässä. Aluksi hakemukset olivat tiedoiltaan niin puutteellisia, ettei edes suuntaa-antavaa maksuvaraa kyetty ilman lisäselvityksiä laskemaan. Projektin edetessä erityisesti velkaneuvonnasta tulevien hakemusten taso parani.

Samoin oli havaittavissa, että velallisten käsitykset sovinnon sisällöstä olivat ylioptimistisia. Ajateltiin, että velkojan pitäisi suostua antamaan vanhat saatavansa anteeksi ilman velallisen maksukyvyyn selvittämistä. Myös tämä johti turhaan kirjeenvaihtoon ja keskusteluihin. Paljon työaikaa kului siihen, että hakijoille ja toisinaan myös heidän avustajilleen jouduttiin selostamaan, että kyse on neuvottelusta. Velkojalla voi olla erilainen käsitys kuin hakijalla esim. maksuohjelman kestoajasta tai maksuvaran suuruudesta. Oikeus olla tekemättä sopimusta yksittäistapauksessa on olennainen osa sopimusvapautta. Näistä periaatteista olisi Contantin mielestä tullut tiedottaa yleisölle sekä velkaneuvojille.

Tiedottamisessa olisi muutoinkin voitu olla aktiivisempia. Velkojien yhteydenottokirjeiden lisäksi ja tueksi kaikki projektin saama julkisuus olisi pitänyt käyttää siten, että olisi kerrottu velkasovinnon olevan velalliselle aito mahdollisuus saada vanhat velkansa maksukykyään vastaavaan järjestelyyn. Nyt julkisuutta käytettiin osin negatiivisen mielialan lietsomiseen ja ongelmien korostamiseen.

Contant Oy korostaa sitä, että velkojataho otti vastattavakseen suuret kustannukset. Projekti työllisti Contantissa kokopäiväisesti enimmillään toistakymmentä henkilöä ja lisäksi useita henkilöitä osittain. Projektin vaatima henkilöresurssimäärä oli kokonaisuudessaan n. 25 henkilötyövuotta. Kustannuksiltaan velkasovintoprojekti on velkojalle huomattavasti lakisäätteistä velkajärjestelyä kalliimpi menettely.

Contant Oy toteaa, että vapaaehtoiset järjestelyt ovat usein toimiva tapa saada järjestelyä maksamattomia velkoja. Tätä keinoa on käytetty laajasti ennen velkasovintomenettelyä ja tullaan käyttämään tämän jälkeenkin. Sopimuskäytäntöjen tiukempi normittaminen olisi omiaan johtamaan siihen, ettei sopiminen enää olisi velkojan kannalta tarkoituksenmukainen ja joustava keino, ja lakisäätteisten menettelyjen merkitys kasvaisi. Uudelle sääntelylle ei enää ole tarvetta.

Intrum Justitia Oy

Intrum Justitia Oy:n kokemuksen mukaan hanke auttoi lähinnä niitä velallisia, joilla oli maksuvaraa. Syrjäytyneet, jotka olisivat saaneet 0-ohjelman, eivät aktivoituneet. Syynä lienee se, ettei kyseinen ryhmä enää lue perintätoimistojen kirjeitä eikä ole välittänyt muustakaan asiaan liittyneestä uutisoinnista.

Intrum Justitia Oy teki sovintoja virallisen velkajärjestelyn periaatteiden mukaisesti. Yhtiö ei tehnyt kertasuoritukseen perustuvia sovintoja. Yleensä sovittiin viiden vuoden maksuohjelmasta maksuvaraseurannalla, mutta lyhyemmistä maksuohjelmista voitiin sopia samoin periaattein kuin virallisessa velkajärjestelyssä. Vaikka tavoitteena oli, että sovinnon piiriin saataisiin kaikki velat, ilmeni, että velallinen toisinaan teki sopimuksen vain suurimman velkojan kanssa eikä kaikkia velkoja edes mainittu hakemuksessa.

Yhtiö ei palkannut lisähenkilökuntaa eikä muuttanut organisaatiotaan ohjelman vuoksi. Hakemukset saatiin käsiteltyä nopeasti, ja niitä olisi kyetty käsittelemään huomattavasti suurempikin määrä. Yhtiön käsityksen mukaan koko prosessi olisi pitänyt tehdä velkaneuvonnan avustuksella, koska ilman avustajaa täytetyt hakemukset olivat puutteellisia ja käsittely jouduttiin keskeyttämään lisäselvityksiä varten.

Aktiv Hansa Oy

Velkasovinto-ohjelma ei muuttanut Aktiv Hansa Oy:n toimintatapaa, vaan se jatkoi edelleen vapaaehtoisten ratkaisujen tekemistä. Kyseessä ei ollut siis uusi ratkaisuvaihtoehto, vaikka näin osittain haluttiin valtion taholta painottaa.

Aktiv Hansa Oy toteaa, etteivät kaikki velkojатаhot liittyneet ohjelmaan samanlaisilla ehdoilla. Aktiv Hansa Oy ei sitoutunut tekemään 0-ohjelmia, vaan velallisen edellytettiin aina suorittavan ainakin jonkin osan velastaan. Aktiv Hansa Oy ei myöskään osallistunut kevennettyyn menettelyyn. Vapaaehtoinen maksuohjelma sovittiin usein pidemmäksi kuin virallisessa velkajärjestelyssä.

Velkasovinto-ohjelman julkisuus paransi velallisten tietoisuutta velkajärjestelyn mahdollisuudesta. Se yhdessä velallisille lähetettyjen kirjeiden kanssa aktivoi ja rohkaisi useita velallisia hakemaan ratkaisua velkaongelmaan. Velkojakohtaiset erot olisi kuitenkin pitänyt tuoda selvemmin esille tiedotuksessa. Aktiv Hansa Oy:lle tuli esimerkiksi kymmeniä turhia hakemuksia, jotka koskivat kevennettyä menettelyä, johon vain pankit olivat sitoutuneet.

Aktiv Hansa Oy lähetti lähes 24.000 kirjettä C&A Finland Oy:n velallisille velkasovinto-ohjelmaan liittyen. Vapaaehtoisia sopimuksia on vuoden 2004 loppuun mennessä yli tuhannen velallisen kanssa, joista yli neljäsataa teki ns. kertasuoritussopimuksen ja yli 630 velallista teki maksusopimuksen velkojensa hoidosta. Tällä hetkellä käsiteltävänä on lähes 500 hakemusta.

Velkaneuvonta on ratkaisevan tärkeää velallisten velkaongelman ratkaisemisessa. Useat velalliset ovat monivelkaisia, joten he eivät selviä velkaongelmansa hoitamisesta ilman avustajaa. Sovinto-ohjelmaan liittynyt velkaneuvonnan resurssien lisääminen ei ollut riittävä, vaan velkaneuvonnan jonot pysyivät koko ajan varsin pitkinä. Valtion tulisi edelleen tukea velkaneuvontaa ja jatkaa neuvojien kouluttamista ja tiedottamista.

Aktiv Hansa Oy:n mukaan sovinto-ohjelmaa suunniteltaessa ei otettu huomioon tilanteita, joissa velassa on useita osallisia. Vapaaehtoinen velkajärjestely yhden osallisen kanssa voi osoittautua mahdottomaksi, jos muut velan osalliset tai takaajat eivät anna siihen suostumustaan. Velkojahan ei voi hyväksyä sitä, että päävelallinen pientä suoritusta vastaan vapautuisi velasta, mikä vapauttaisi myös takaajat vastuusta.

Kustannuksiltaan vapaaehtoinen järjestely on velkojille ja kansantaloudelle edullisempi vaihtoehto, koska virallinen velkajärjestely on eri vaiheineen raskaampi prosessi. Vapaaehtoisilla velkasovinnolla saadaan pienennettyä varsinkin oikeuslaitoksen kustannuksia. Viime vuosien aikana tehdyt lainsäädäntömuutokset, kuten ulosoton määräaikaistaminen ja velkajärjestelyyn pääsyn helpottaminen sekä maksuajan lyhentäminen, ovat kuitenkin vähentäneet velallisten halua tehdä vapaaehtoisia ratkaisuja. Erityisesti velkasovintohankkeen kanssa samaan aikaan toteutettu ulosottolain muutos passivoi velallisia, ja velalliset ryhtyivät miettimään sitä, onko edullisempaa odottaa ulosoton päättymistä. Aktiv Hansa Oy:n käsityksen mukaan mahdollinen lainmuutos velan lopullisesta vanhentumisesta heikentää ihmisten maksumoraalia ja –käyttäytymistä.

KontoTjänst i Sverige Ab

KontoTjänst i Sverige Ab:n liiketoiminta perustuu idealle, jonka mukaan yhtiö tekee asiakasvelallistensa kanssa vapaaehtoisia maksujärjestelyjä ongelmavelkojen hoitamiseksi. Velkasovinto-ohjelmalla ei ollut tässä mielessä vaikutusta yhtiön toimintaan. Yhtiö ei erotellut lama-ajan velallisia muista velallisistaan, vaan teki sopimuksia samojen periaatteiden mukaisesti. Näihin ei kuulunut 0-ohjelmista sopiminen. Kontotjänst i Sverige AB:n mielestä eri velkojien erilaisista toimintatavoista olisi tullut tiedottaa enemmän.

KontoTjänst i Sverige Ab lähetti tuhansia velkasovinto-ohjelmasta kertovia kirjeitä asiakkailleen. Ohjelman kestäessä vapaaehtoisia sopimuksia tehtiin satojen velallisten kanssa. Vuoden 2005 alkaessa oli käsiteltävinä vielä yli 150 velkasovintohakemusta. Velkasovinto-ohjelman päättymisen jälkeen on saapunut myös uusia velkasovintohakemuksia.

Velkasovinto-ohjelman julkisuus ja ohjelmasta tiedottaminen aktivoivat velallisia ottamaan yhteyttä velkojaan. Valtion mukanaolo loi luotettavuutta velallisten suhtautumiseen ohjelmaan. Vapaaehtoinen velkajärjestely oli monelle velalliselle heidän omasta mielestään miellyttävämpi vaihtoehto kuin virallinen velkajärjestely, vaikkakin molemmat järjestelyt ovat hyvin samankaltaisia. Vapaaehtoista järjestelyä suosivat muun muassa useat pienyritykset, koska he kokivat kertasuorituksen paremmaksi vaihtoehdoksi. KontoTjänst i Sverige Ab:n mielestä ulosottolakiin otetulla ulosottooperusteen määräaikaaisuudella oli kuitenkin selvästi havaittava kielteinen vaikutus eräiden asiakkaiden maksuhalukkuuteen.

KontoTjänst i Sverige Ab korostaa sitä, että etenkin monivelkaisten osalta velkaneuvonta oli avainasemassa maksujärjestelyjen syntymisessä sekä tietojen kokoamisessa ja toimittamisessa. Koska vapaaehtoista tai virallista velkajärjestelyä hakevia velallisia on edelleen velkasovinto-ohjelman päätyttyä paljon, ammattitaitoisten velkaneuvojien tarve ei ole vähentynyt. Valtion toivotaan edelleen tukevan kunnallista velkaneuvontaa.

4.3. Valtiovelkoja

Valtio ja kunnat ovat suuria velkojia. Usein toiminta velkojana perustuu lainsäädäntöön, kuten veronhuojennussäännöksiin. Toisinaan velkojia eivät ohjaa lainsäännökset, vaan toiminta jää yleisen virkavastuun piiriin. Toimivalla viranomaisella ei kaikissa tapauksissa ole toimivaltaa tehdä saatavia koskevia ratkaisuja.

Suurin osa valtion viime vuosikymmenen laman aikaisista saatavista on vanhentunut. Veroja ja julkisia maksuja koskee viiden vuoden lopullinen vanhentumisaika, joten esim. lama-aikana rästytyneet verot ovat rauenneet. Tämä helpottaa velkasovintojen tekemistä. Valtiolla voi kuitenkin olla uudempia verosaatavia. Lisäksi valtion perittävänä on tuomiolla vahvistettuja vahingonkorvaussaatavia ja erilaisia valtion myöntämiä luottoja tai valtioneuvoston perusteella langenneita luottoja, jotka eivät ole lopullisen vanhentumisaikojen piirissä.

Omaisuuksienhoitoyhtiö Arsenal Oy on asetettu selvitystilaan 1.10.2003 lukien. Se oli myynyt pääosan saatavistaan jo ennen velkasovinto-ohjelman alkua. Projektin aikana saatavia myytiin vielä kolmella eri kaupalla, joissa valtio edellytti ostajan noudattavan velkasovinto-ohjelmassa sovittuja periaatteita. Ostajana oli C & A Finland Oy, jonka saatavia hallinnoi Aktiv Hansa Oy.

Perinnässä, saatavien myynnissä ja velkojen järjestelyssä valtion tulisi pyrkiä siihen, että velallisten yhdenvertainen kohtelu toteutuisi huolimatta siitä, onko velkojana valtio vai yksityinen taho. Samoin on pyrittävä siihen, että velkasovinnossa ja muissa järjestelyissä voidaan päästä ratkaisuihin, jotka lisäävät mahdollisimman suuressa määrin valtion ja muiden velkojien taloudellisten saatavien todellista nykyarvoa. Velallisen riskeihin pitää kiinnittää huomiota jo lainanantotilanteessa.

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. Harkinnassa otetaan huomioon sekä yksittäisen verovelvollisen tilanne että 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 toimittamiseen.

Verohallitus on käsitellyt vapaaehtoisia velkajärjestelyjä veronkannon käsikirjassa ohjeissa, jotka annettiin keväällä 1993. Ohjeissa verovelkojan mahdollisuutta suostua vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn on tulkittu lähtien siitä, että yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 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. Poikkeuksena verovirastojen myönteisestä suhtautumisesta ovat erityisesti rikosperusteiset tapaukset.

Verohallinnon koulutusilaisuuksissa on sovintoprojektin aikana pyritty määrittelemään niitä tilanteita ja edellytyksiä, joissa verohallinto voisi suostua vapaaehtoiseen järjestelyyn. Verohallinnossa ei ole pidetty vapaaehtoiseen järjestelyyn osallistumista koskevia säännöksiä

tulkinnanvaraisina. Saadun palautteen perusteella verohallinto on kyennyt muuttamaan toimintatapojaan ja kriittiset arviot ovat selvästi vähentyneet.

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

Valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta 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 (1189/1993) 38 §:n 1 momentissa viitataan yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun lakiin. Lisäksi aravalain 38 §:n 2 momentissa todetaan, että kunta voi myöntäänsä 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 yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 78 §:stä huolimatta vakiintunut laintulkinta on ollut, että lainojen takaisinperinnästä voidaan luopua ainoastaan tuomioistuimessa vahvistetussa yksityishenkilön velkajärjestelyssä. Velkasovintohankkeen johdosta valtiokonttori teki valtiovarainministeriölle aloitteen, jotta silläkin olisi mahdollisuus vapaaehtoisessa velkasovintomenettelyssä tapauskohtaisen harkinnan perusteella luopua osittain lainan pääomasaamisesta.

Valtion talousarvion perusteluissa onkin vuosiksi 2004 ja 2005 valtiokonttorille osoitetun harkintavallan avulla tehty mahdolliseksi osallistuminen vapaaehtoisiin velkajärjestelyihin. Valtiokonttorin toimintatapojen odotetaan muuttuvan valtion talousarviossa sille osoitetun harkintavallan johdosta. Koska harkintavallan käytöstä on vasta vähän kokemuksia, muutoksen vaikutusta on ennaikaista arvioida.

4.4. Kuluttajavirasto

Kuluttajaviraston tehtäväksi oli ohjelma-asiakirjassa määritelty talous- ja velkaneuvojen ohjeistus ja kouluttaminen velkasovinto-ohjelman periaatteisiin. Kuluttajavirasto on huolehtinut tiedottamisesta kuluttajille ja talous- ja velkaneuvojille. Tiedotusmateriaalia on toimitettu myös sosiaaliviranomaisille, työvoimahallinnolle, ulosottoviranomaisille ja Kelalle. Kuluttajavirasto on neuvotellut velkojien kanssa velkasovinnossa käytettävistä vakiosopimuslomakkeista ja niiden ehdoista.

Talous- ja velkaneuvojille on järjestetty vuosittain perus- ja jatkokurssi sekä neuvottelupäivät, joiden avulla on pyritty yhtenäistämään käytäntöä eri neuvontayksiköissä. Vuosittain on koulutettu noin 200 henkilöä. Lisäksi neuvojille on annettu kirjallisia ohjeita ja puhelinneuvontaa. Kuluttaja-asiamies on ollut esittämässä velkojien edustajille näkemyksiään velallisen asemasta sekä velkasovinnon kehittämismahdollisuuksista. Syksyllä 2003 järjestettiin

Kuluttajavirastossa velkasovintofoorumi, jossa eri osapuolet esittivät käsityksiään siitä, miten sovintoja voitaisiin edistää vielä projektin lopulla.

Valtio osoitti lisämäärärahoja talous- ja velkaneuvontaan lisäresurssien hankkimiseksi vuosina 2002 – 2004 yhteensä 3,743 miljoonaa euroa. Lisärahoituksesta jätettiin Kuluttajavirastoon talous- ja velkaneuvojien koulutukseen ja projektihenkilön palkkaukseen sekä informaatiomateriaalin tuottamiseen yhteensä 423 000 euroa ja palveluntuottajille maksettiin korvauksina velkasovintojen hoitamisesta yhteensä yli 3,3 miljoonaa euroa. Talous- ja velkaneuvonnan laskennallinen resurssilisäys on vuosina 2003-2004 ollut 47,4 henkilötyövuotta. Vuoden 2005 budjetissa säilytettiin kaksi kolmasosaa alunperin määrääikaista projektia varten saaduista lisäresursseista.

Talous- ja velkaneuvonnan tehtävänä on ollut tukea ja kannustaa asiakasta ryhtymään velkojen järjestelyyn, ja auttaa velallista menettelyn eri vaiheissa. Velkojavetoiseksi tarkoitettu sovintomenettely tuli käytännössä suurelta osin neuvojien hoidettavaksi, koska lamavelkaisten tilanne edellytti huomattavasti enemmän selvitystyötä kuin mitä oli alun perin ajateltu. Tämä on osasy syy velkajärjestelyhakemusten määrän kasvuun. Myöskään ns. 0-ohjelmia eivät kaikki velkojat ole suostuneet tekemään.

Talous- ja velkaneuvojat ovat vuosina 2003 ja 2004 kohdanneet 12 272 velkasovinnon piiriin kuuluvaa asiakasta. Tapaamisia oli yhteensä yli 20 000. Velkaneuvonnan avustamana on tehty velkojille yli 4 400 sovintohakemusta ja tuomioistuimiin on jätetty noin 3 000 velkajärjestelyhakemusta. Takuu-Säätiön takauksia velkasovintoasiakkaille on haettu 525 kertaa. Osa velallisista on jättänyt velkojensa selvittelyn silleen.

Velkasovinto-ohjelman ensimmäinen vuosi kului käsittelyprosessin käynnistämässä ja toimintatapojen kehittämässä. Toisena vuonna päästiin tekemään enemmän sovintoja ja yhtenäistämään käsittelyä. Tavoitteeksi asetettu kymmenien tuhansien lamavelkaisen velkojen sovittelu kahden vuoden aikana olisi käytettävissä olevilla resursseilla ollut mahdotonta. Tavoitteen saavuttamista vaikeutti myös se, että lama-ajan velallisista osa on passivoitunut ja ei uskalla edes avata kirjettä. Kuten velkasovintofoorumissa todettiin, ”kirjeistä pitäisi päästä kasvoihin”, eli ylivelkaantuneet olisi pitänyt tavoittaa henkilökohtaisesti.

Talous- ja velkaneuvontaresurssien lisäys edesauttoi sitä, että neuvontayksiköt pystyivät käsittelemään lama-aikana velkaantuneiden asiat suhteellisen nopeasti. Velkojatarhojen lupaus käsitellä velkasovintoina kaikki ne hakemukset, jotka ovat tulleet neuvojilta pankkivelkojille vuoden 2004 loppuun mennessä aiheuttaa sen, että lopullinen velkasovintojen määrä on tiedossa vasta vuoden 2005 loppupuolella.

4.5. Velkaneuvonta ry

Velkaneuvonta ry toteaa, että velkasovinto-ohjelman saama julkisuus on lisännyt velkaantuneiden tietoa eri järjestelymahdollisuuksista. Velkaneuvonnan kysyntä ja tarve ovat kaiken kaikkiaan kasvaneet sovinto-ohjelman aikana.

Velkasovinto-ohjelman alkaminen tuotti hämmennystä neuvontakentällä, sillä yhdistys ei ollut mukana ohjelman valmistelussa. Ennen ohjelman alkua velkaneuvojilla ja velkojilla olivat vakiintuneet, yksityishenkilön velkajärjestelylakiin perustuvat neuvottelukäytännöt, joiden mukaan myös sopimusratkaisuissa pyrittiin kaikkien velkojen yhtäaikaiseen järjestelyyn. Julkistettu sovinto-ohjelma ei koskenut velallisen kaikkia velkoja, eivätkä kaikki velkojat olleet

sitoutuneet ohjelmaan samalla tavalla. Myös merkittäviä velkojia - esim. verottaja julkisoikeudellisena velkojana - oli kokonaan ohjelman ulkopuolella. Samaan aikaan ohjelman tarkoitus oli olla velkojavetoinen ja velallisaktiivinen järjestelmä, jossa velkaneuvonnan rooli olisi totuttua pienempi. Näissä olosuhteissa velkaneuvonta oli vakavasti huolissaan asiakkaiden järjestelyjen sisällöstä. Velkaneuvontakentällä pelättiin, että huonosti valmistellut järjestelyt voisivat johtaa sopimusriitoihin ja sopimusten purkautumiseen. Tämä ei olisi ollut velkojienkaan etu ja olisi ollut velkasovintoidealle vahingollista.

Velkaneuvonta ry on yhdessä velkojatahojen kanssa pyrkinyt varmistamaan realististen sopimusten syntymistä. Velkaneuvojat ovat avustaneet asiakkaita velkojen kartoittamisessa, maksuvaran laskennassa, hakemusten täyttämässä, liitteiden hankinnassa jne. Asiakkaita on luonnollisesti avustettu myös sopimusneuvotteluissa. Velkasovinto-ohjelman päättyessä voidaan ilolla todeta, että alun perin suppea-alaiseksi tarkoitettu velkasovinto-ohjelma on toteutunut suunniteltua kattavampana. Asiakkaiden sopimuksissa on otettu huomioon kaikki velat riippumatta velkaongelmien syntyneen ajankohdasta ja riippumatta siitä, onko velkojana ohjelma-asiakirjaan liittynyt taho vai ei. Tätä taustaa vasten syntyneiden sopimusten määrää voidaan pitää varsin kohtuullisena ottaen huomioon senkin, että kyseessä on ollut erittäin monien intressin yhteensovittaminen vapaaehtoisuuden pohjalta.

Perintätoimistoilla oli odotettua suurempi rooli sovinto-ohjelmien onnistumisessa tai epäonnistumisessa etenkin niissä tilanteissa, joissa asiakkaalla oli myös uudempaa velkaa. Vaikutelmaksi jäi, että toimistot voivat hyvinkin paljon vaikuttaa päämiehen suhtautumiseen vapaaehtoiseen järjestelyyn. Oma ongelmansa neuvotteluissa oli toisinaan uusien velkojen perintäkulut. Velkaneuvontakentällä luonnollisesti turhauduttiin, jos pitkään jatkuneet neuvottelut uhkasivat kaatua pienvelkojan vastustukseen tai perintäkulujen akordiin.

Niissä tilanteissa, joissa sopimusta ei ole saatu aikaan, asiakasta on avustettu velkajärjestelyn hakemisessa tuomioistuimelta. Etenkin ohjelman toisella puoliskolla lamavelkaisten asioita on viety yhä useammin tuomioistuimen päätettäväksi ilman velkasovittelua. Tähän on ollut syynä lähinnä sovintomenettelyn hitaus ja toisaalta epävarmuus päätöksen sisällöstä. Asiakkaalle päätöksen odottaminen on aina raskasta aikaa. Lamavelkaiset ovat olleet asiakaskuntana muita asiakkaita iäkkäämpiä ja sairaampia. Onkin hyvä, että velkajärjestelylakia samaan aikaan lievennettiin niin, että vaihtoehtona on ollut toimiva menettely käräjäoikeudessa.

Kevennetty velkasovinto-ohjelma on varmasti ollut erittäin arvokas asia niille, jotka ovat sitä kautta vapautuneet vanhoista veloistaan kerralla. Kevennetyn menettelyn vaikutusta vähensi se, että pääosa veloista oli jo aikaisemmin myyty perintäyhtiöille. Usein asiakkaille oli lisäksi ylivelkaisuuden ja ulosoton myötä syntynyt uutta velkaa. Tällaisissa tilanteissa ei ole kustannustehokasta ryhtyä velkojen järjestelyyn useita kanavia käyttäen. Järkevämpää on pyrkiä järjestelyyn, jossa kokonaisvelkatilanne ratkaistaan yhdellä kertaa.

Tyypillinen velkasovinto-ohjelman piiriin kuulunut asiakas on ollut keski-ikä ohittanut mies, jolla on velkoja yritystoiminnasta. Velat ovat olleet järjestelemättä, koska asiakas on kuvitellut, ettei voisi saada järjestelyä esim. työttömyyden vuoksi. Yritystoimintaan on saattanut liittyä myös jotain moitittavia piirteitä, joiden vuoksi asiakas on pidättäytynyt velkajärjestelyn hakemisesta. Monet asiakkaista ovat aikaisemmin neuvotelleet velkojien kanssa huonoin tuloksin. Melko tyypillinen tilanne on myös sellainen, jossa velkajärjestelyhakemus on hylätty tuomioistuimessa tai velkajärjestely on rauennut jostain syystä. Etenkin ohjelman alussa neuvontaan tuli takaajia, jotka olivat vuosia maksaneet velkaa ulosoton kautta tietämättä muista vaihtoehdoista. Asiakkaina on ollut myös henkilöitä, joiden

ylivelkaantuminen on johtunut esim. päihdeongelmista ja jotka ovat aloittaneet uudenlaisen elämän. Velkasovinto-ohjelman myönteisiin tuloksiin voidaan ilman muuta lukea se, että edellä mainittu asiakaskunta on hakeutunut velkaneuvontaan ja yleensä jokin ratkaisu on löytynyt.

Velkasovinto-ohjelmassa huolena on ollut asiakkaiden odotettua vähäisempi aktivoituminen. Velkaneuvonta ry toteaa kuitenkin, että eri tahoilla on toimittu resurssien ääri rajoilla eikä ohjelman puitteissa olisi voitu kunnialla hoitaa suurempaa asiakasmäärää. Talous- ja velkaneuvontaan tulee edelleen jatkuvasti laman seurauksena velkaantuneita. Päätös velkojen järjestelyyn ryhtymisestä voi toisinaan vaatia asiakkaalta pitkäkin kypsyttelyä. Etenkin lama-aikana velkaantuneet tarvitsevat paljon kannustusta ja tukea prosessin eri vaiheissa. Asiakkaista osa on esim. työttömiä, joilla on vaikeuksia sitoutua velkojen järjestelyyn päihde- ja mielenterveysongelmien vuoksi. Osa tulijoista on entisiä yrittäjiä, jotka ovat traumatisoituneet ja katkeroituneet lamavuosien tapahtumista niin, ettei voimavarjoja ja tahtoa velkojen järjestelyyn tahdo löytyä. Tarvittavien asiapapereiden hankinta 15 vuoden takaisista tapahtumista tuntuu ymmärrettävästi vaikealta tehtävältä.

Asiakkaille velkojen järjestelyn motiivina on yleensä toimeentulon parantaminen. Jos asiakas on niin pienituloinen, ettei ulosottoa voida tehdä, niin motiivi velkojen järjestelyyn on yleensä vähäinen. On myös asiakkaita, jotka ovat päätyneet odottamaan ulosottooperusteen täytäntöönpano loppumista. Kanssavelallisuhteet ovat luultavasti olleet yksi syy velkajärjestelyjen ulkopuolelle jättäytymiseen. Kysymys on myös siitä, ettei tiedotus koskaan tavoita koko kohderyhmää. Velkaneuvontaan ohjataan yhä asiakkaita, jotka eivät ole aikaisemmin kuulleetkaan neuvonnan olemassa olosta.

Taloudellisten ongelmien vaikutusta yksilöiden toimintakykyyn ei ole vielä riittävästi tiedostettu. Erityisesti velkaongelmien pitkittyminen jättää aina jälkensä velalliseen ja hänen läheisiinsä. Talous- ja velkaneuvonnassa on nähtävissä yli sukupolvien kulkeva velkakierre, ja ylivelkaisten perheiden lasten vaikeudet saada ote elämästään. Jatkossa tulisi kaikin tavoin varmistaa, että velkaongelmiin löytyy ratkaisut nopeasti.

4.6. Takuu-Säätiö

Takuu-Säätiön tehtävinä velkasovinto-ohjelmassa oli ohjelmasta tiedottaminen ja kouluttaminen sekä sovintoratkaisujen edistäminen pääasiassa takauksia myöntämällä.

Tiedotustoiminta kohdistui ensisijaisesti sovinto-ohjelman kohderyhmään, velallisiin. Säätiön maksuton puhelinpalvelu vastasi velkasovinto-ohjelmaa koskeviin yleisiin kysymyksiin sekä yksittäisiin velallisten sovintoratkaisuihin. Eri medioille annettiin haastatteluja varsinkin ohjelman alkuaikoina runsaasti. Koulutustilaisuuksia järjestettiin syksyllä 2002 ja keväällä 2003 tiiviisti sekä velkaneuvojille että velkojille.

Hyvin nopeasti ohjelman alkamisen jälkeen havaittiin tarve eri osapuolten välisten toimintaperiaatteiden yhdenmukaistamiseen. Säätiö kutsuikin koolle eri osapuolten edustajia ns. velkasovintotyöryhmään keskustelemaan ilmi tulleista käytännön ongelmista sekä toimintaperiaatteista. Työryhmä sai yhdenmukaistettua velkojilla käytössä olleet sopimus pohjat erityyppisiin sovintoratkaisuihin ja sovittua pääasiassa yhdenmukaiset menettelytavat esimerkiksi velkojen keskinäisessä tietojenvaihdossa.

Takuu-Säätiöön oli vuoden 2004 loppuun mennessä tullut yhteensä 458 takaushakemusta, joissa oli velkasovinto-ohjelman piiriin kuuluvia velkoja. Pääosa hakijoista oli monivelkaisia

velallisia, joilla oli velkasovintovelkojen lisäksi myös muita velkoja. Velallisen velkojen sovittelu tehtiin kuitenkin aina kokonaisratkaisuna kaikkien velkojen kesken.

Saapuneissa takaushakemuksissa oli velkoja yhteensä vajaat 38,5 miljoonaa euroa, eli hakemuksessa keskimäärin noin 84 000 euroa. Hakijoilla oli keskimäärin 12 velkojaa, joten yksittäisten velkojen määrät olivat suuria. Takauksen saanti edellyttää, että hakijalla on maksukykyä maksaa mahdollinen järjestelyluotto takaisin. Säätiö määrittää hakijan maksukyvyyn velkajärjestelylain periaatteiden mukaan. Keskimääräinen maksuvara oli hakijoilla lähes 600 euroa/kk.

Pääosa takauspäätöksistä oli hakijan kannalta myönteisiä. Säätiö on myöntänyt kaikkiaan 263 takausta (lähes 60 % hakemuksista). Takauksen määrä oli keskimäärin lähes 17 000 euroa ja maksuaika vajaat viisi vuotta. Takauksen avulla maksettu kertasuoritus muodosti keskimäärin 18,4 % velkojen saatavista. Velkojen anteeksiannot veloista olivat siten huomattavia. Myönnettyjä takauksia oli pääomiltaan yhteensä lähes 4,4 miljoonaa euroa.

Saapuneista hakemuksista vähän yli kymmenen prosenttia hylättiin. Hylkäysten pääasiallisina syinä olivat neuvotteluratkaisun epäonnistuminen tai se, ettei hakija täyttänyt säätiön asettamia muita ehtoja takauksen saamiselle. Vähän suurempi määrä hakemuksista on käsittelyn aikana rauennut joko siitä, että hakija on saanut muunlaisen sovintoratkaisun aikaan tai ettei hakija syystä tai toisesta ole jatkanut takaushakemuksen vireilläoloa. Vuoden 2004 lopulla keskeneräisiä hakemuksia oli 77 kappaletta.

Säätiön myöntämissä takauksissa lähtökohtana oli, ettei velallisen tulisi ajallisesti olla sidottuna järjestelyluottoon kuin korkeintaan viisi vuotta. Tämän lisäksi kertasuorituksella tehty sovinto vapautti velallisen lisätilitysvelvoitteesta, joka sisältyi maksuohjelmien kautta tehtyihin sovintoihin. Säätiö antoi myös velallisen pyynnöstä arvioita takauksen määrästä tueksi velkojen kanssa käytäville sovintoneuvotteluille.

Muutamassa tapauksessa säätiö on jo joutunut maksamaan takaamansa järjestelyluoton pankille. Velkasovintoasiakkaat ovat kuitenkin olleet keskimääräistä motivoituneempia hoitamaan järjestelyluottoa kuin säätiön muu asiakaskunta.

Projektin aikana noin kolmannes säätiön valtakunnalliseen maksuttomaan puhelinpalveluun tulleista puhelusta koski velkasovintoasioita. Syyskuusta 2004 lähtien velkasovintoihin liittyvät yhteydenotot ovat laskeneet merkittävästi. Pääosin tällaiset puhelut liittyvät velallisiin, jotka olisivat sittenkin halunneet yrittää velkasovintoa, vaikka olivat aiemmin suhtautuneet siihen epäluuloisesti. Nämä velalliset on ohjattu ottamaan yhteyttä velkojiinsa ja selvittämään sovintoratkaisun mahdollisuudet.

5. VELKAONGELMAAN LIITTYVIÄ MUITA HANKKEITA

5.1. Velkahallintaohjelma

Oikeusministeriö asetti 8.10.2003 työryhmän laatimaan velkahallintaohjelman. Ohjelmassa tuli selvittää, miten velkaongelmien syntymistä ja syventymistä voidaan estää ja miten maksukyvyttömyystilanteita voidaan joustavasti hoitaa. Velkahallintaohjelman laatiminen perustuu pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa mainittuun köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyyn sekä yrittäjyyden politiikkaohjelmaan.

Työryhmän mietintö valmistui 10.6.2004. Ohjelma painottuu velkaongelmien torjuntaan, olemassa olevan järjestelmän hienosäätöön sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyön tehostamiseen.

Työryhmän mukaan kuluttajien ja yrittäjien taloustietämystä tulee vahvistaa ja erityisesti parantaa pienyrittäjien neuvonta- ja tukipalveluja. Talous- ja velkaneuvonnan resurssit olisi turvattava, minkä lisäksi ehdotettiin pysyvän Taloudenhallinnan neuvottelukunnan perustamista talousvalistuksen koordinoitua varten. Työryhmä suositteli, että kuntien myöntämä sosiaalinen luototus otetaan käyttöön koko maassa.

Työryhmän mukaan vapaaehtoiset ratkaisut ovat suositeltavampia kuin velkojen järjestely virallisissa menettelyissä. Työryhmä ehdotti harkittavaksi, tarvitaanko kulutusluottoja koskevaa yleissäännöstä luotonantajan ja luotonsaajan vastuusta. Koska velallisen asema jää ulosottooperusteen täytäntöönpanokelpoisuuden päätyttyä epäselväksi, työryhmä ehdotti ensisijaisesti velan lopullisen vanhentumisajan säätämistä yhdenmukaisella tavalla ulosoton määräaikojen kanssa tai toissijaisesti velkakohtaista menettelyä.

5.2. Maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämisarvio

Oikeusministeriö asetti 11.8.2004 työryhmän arvioimaan maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämistarpeita velkavastuusta vapautumisen ja oman asunnon suojaamisen osalta. Kehittämistarpeita oli tarkasteltava erityisesti yritysten ja yrittäjien toimintaedellytysten kannalta. Työryhmän perustaminen liittyi pääministeri Matti Vanhasen hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan.

Työryhmän mietintö valmistui 21.12.2004. Työryhmä päätyi arvioon, jonka mukaan sellaista järjestelmää ei tule luoda, jossa velallinen voisi vapautua velkavastuustaan luovuttamalla omaisuutensa velkojensa suorituksiksi ilman, että hän lainkaan vastaisi veloistaan tulevilla tuloillaan. Tällainen velkavastuun välitön lakkaaminen voisi heikentää yleistä maksumoraalia sekä vaikeuttaa luotonsaannin edellytyksiä. Tältä osin mietintöön liitettiin eriyvä mielipide. Työryhmän yksimielisen kannan mukaan ei ole syytä rajoittaa asunto-omaisuuden käyttöä vakuutena tai sen realisointia.

Työryhmä sitä vastoin ehdotti velkajärjestelylainsäädäntöön eräitä muutoksia. Velkajärjestelyn kannustavuuden ja yrittäjien aseman parantamiseksi ehdotettiin, että velallinen saisi pitää itsellään nykyistä suuremman osuuden maksuohjelman aikana saamistaan lisätuloista.

Myös tässä mietinnössä korostetaan muiden kuin lainsäädännöllisten toimien merkitystä. Velkaantuneiden ja erityisesti yritystoiminnassaan velkaantuneiden yksityishenkilöiden asemaa voidaan parantaa hallinnon toimin sekä järjestöjen ja muiden toimijoiden myötävaikutuksella. Erityisen tärkeänä pidettiin sitä, että internetin ja TE-keskusten kautta on tarjolla riittävästi tietoa velkajärjestelystä ja muista velkaongelmien ratkaisukeinoista. Toimenpiteiden käytännön toteuttamisesta huolehtii kauppa- ja teollisuusministeriö.

5.3. Velan lopulliseen vanhentumiseen liittyvät lausumat ja aloitteet

Velan vanhentumisesta annettuun lakiin (728/2003) ei sisälly säännöksiä velkojen lopullisesta vanhentumisesta, vaan velkoja voi aina velasta muistuttamalla katkaista velan vanhentumisen. Verot ja muut julkiset maksut, lapsen elatusavut ja -tuet samoin kuin sakot ja muut

rikosoikeudelliset seuraamukset sitä vastoin vanhentuvat niitä koskevien erityissäännösten perusteella.

Ulosottolain 2 luvun 24-26 §:n (679/2003) mukaan tuomio tai muu ulosottoperuste, jossa luonnolliselle henkilölle on asetettu maksuvelvoite, on täytäntöönpanokelpoinen yleensä 15 vuoden ajan. Siirtymäsäännösten johdosta vanhimmat ulosottoperusteet menettävät täytäntöönpanokelpoisuutensa 1.3.2008.

Vaikka saatavaa ei enää täytäntöönpanoajan päättymisen jälkeen voida periä ulosoton kautta, saatava ei aineellisoikeudellisesti lakkaa. Tästä seuraa muun muassa, että velka on maksettava kuolinpesän varoista. Täytäntöönpanokelvottoman saatavan asemaa kuolinpesässä selvennettiin kuolinpesän velkavastuusääntelyn uudistuksen yhteydessä (HE 14/2004). Vastauksessaan eduskunta edellytti (EV 100/2004), että hallitus hyvissä ajoin ennen hallituskauden päättymistä antaa eduskunnalle esityksen siitä, millä edellytyksillä velka, jota koskevan ulosottoperusteen täytäntöönpanokelpoisuus on lakannut, voidaan katsoa lopullisesti vanhentuneeksi. Eduskunnan käsiteltävänä on lisäksi lakialoite (LA 133/2003), jossa ehdotetaan vaikeasti ylivelkaantuneiden aseman helpottamista säätämällä rahavelan lopullisesta vanhentumisesta.

Oikeusministeriössä on valmisteilla selvitys, jossa käsitellään eri vaihtoehtoja perusteista ja menettelyistä, joiden nojalla yksittäinen velka voidaan katsoa lopullisesti lakanneeksi. Vaihtoehtona ei käsitellä sitä että, lopullinen vanhentuminen perustuisi vain yleiseen velan vanhentumisesta koskevassa laissa säädettävään määräaikaan.

5.4. Valtion velkojapolitiikka

Tarve kartoittaa ja yhtenäistää valtion ja kuntien harjoittamaa perintää nousi keskusteluun seurantaryhmän aloitteesta järjestelyssä velkasovintofoorumissa syksyllä 2003. Oikeusministeriö teki valtiovarainministeriölle aloitteen valtion velkojapolitiikan periaatteiden hahmottelemiseksi. Aloite on toistettu velkahallintatyöryhmän muistiossa, jossa käsitellään valtion ja muiden julkisyhteisöjen velkojapolitiikkaa ja ehdotetaan toimenpiteeksi nykyisen velkojapolitiikan sisällön ja perusteiden selvittämistä lainsäädännön ja käytännön menettelyjen osalta.

Valtiovarainministeriössä työ valtion velkojapolitiikan selvittämiseksi on käynnistynyt. Viranomaisten perintäkäytännöstä järjestettiin valtiokonttorissa laajapohjainen keskustelutilaisuus toukokuussa 2004. Aihetta voidaan hahmottaa laajasti esimerkiksi luotonantoon liittyvän riskienhallinnan sekä toteutuneiden riskien taloudellisen hoidon näkökulmasta. Samalla on huomattava, että valtion antolainaus on markkinoita täydentävää tarveharkintaan perustuvaa toimintaa, jossa samanaikaisesti otetaan huomioon sekä markkinoiden ja yhteiskunnan kehitys että veronmaksajaetuun ja kohtuullisuuteen liittyvät seikat. Lainoja on myönnetty aikojen kuluessa hyvinkin erilaisiin tarkoituksiin, mikä osaltaan edellyttää, että kunkin lainoitussektorin olosuhteet otetaan asianmukaisesti huomioon myös velkojapolitiikassa.

Oikeusministeriössä selvitetään julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevan yleislainsäädännön tarvetta. Yleislainsäädäntö voisi vaikuttaa myös viranomaisten perintäkäytäntöihin, jotka nykyisin ovat hyvin epäyhtenäisiä. Parhaiden käytäntöjen omaksumisen mahdollisuutta voidaan kuitenkin selvittää ilman yleislainsäädäntöäkin. Valtiovarainministeriön selvitystyössä on toistaiseksi rajoitettu arvioimaan viranomaisten toimintatapojen yhtenäistämisen tarvetta.

6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Auttoiko hanke velallisia?

Velkasovinto-ohjelman aikana saatiin aikaan kaikkiaan noin 5 300 sovintoratkaisua, joissa järjestely on koskenut ainakin pääosaa velallisen veloista. Lisäksi on tehty noin 1 050 kevennetyn menettelyn mukaista sovintoa, jossa velallinen on saanut heti vanhat pankkivelkansa anteeksi, mutta jossa hänelle on voinut jäädä muita velkoja. Vuoden 2004 päättyessä oli saatu aikaan yhteensä 6 350 sovintoa. Ottaen huomioon käsiteltävinä olevat hakemukset päästäneen lopulta noin 7 000 sovintoon.

Vuosina 2003 ja 2004 tuomioistuimissa on aloitettu yhteensä noin 7 200 velkajärjestelyä. Arvioiden mukaan lähes puolet velkajärjestelyhakemuksista on koskenut velkasovinto-ohjelman piiriin kuuluneita velallisia. Tämän mukaan laskettuna projektin aikana velkojaan on saanut järjestellyiksi noin 10 000 lama-aikana velkaantunutta velallista.

Sovintojen määrä lähti melko hitaan alun jälkeen kasvuun. Sovintoja on vuoden 2004 aikana tehty selvästi edellisvuotta enemmän. Projektin määräajan jatkaminen ei seurantaryhmän käsityksen mukaan kuitenkaan olisi merkittävästi lisännyt sovintojen määrää. Velkojien kirjeet oli pääosin lähetty jo vuoden 2003 aikana, ja uusien hakemusten määrä oli keväällä 2004 laskussa. Yhteydenottojen ja lopullisen ratkaisun välinen aika on velallisen taloudellisen tilanteen kartoittamisen ja sovintoneuvottelujen vuoksi niin pitkä, että sovintojen painopiste on siksi jäänyt projektin loppuvaiheeseen.

On mahdotonta määrittää, kuinka paljon velkasovintohanke lisäsi lamavelallisten velkojen järjestelyä siitä, mikä se olisi ollut ilman erityistä projektia. Vapaaehtoisia sovintoja ei nimittäin ole ennen tilastoitu järjestelmällisesti. Lisäksi lainsäädäntöä on projektin kestäessä uudistettu niin, että lama-ajan velalliset ovat voineet saada myös tuomioistuimen kautta velkajärjestelyn aikaisempaa helpommin. Kaikki toimijat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että hankkeen merkitys on ollut huomattava. Seurantaryhmä korostaa sitä, ettei tärkeää olekaan se, minkä menettelyn kautta lama-ajan velallisten taloudelliset vaikeudet saadaan korjattua.

Sovintojen määrän perusteella ohjelma on onnistunut tavoitteissaan vain osin. Tavoitetta kymmenien tuhansien vakavien ja vanhojen ylivelkaongelmien selvittelystä kahdessa vuodessa voidaan kuitenkin pitää alun perin ylimitoitettuna. Tuloksellisuutta mitattaessa ongelmana on myös se, että eri lähteistä saadut arviot lamavelallisten määrästä vaihtelevat. Pankit ovat hankkeen aikana saatujen kokemusten perusteella alentaneet alkuperäistä arviotaan noin 40 000 velalliseen. Projektin aikana ei löydetty keinoa, jolla eri velkojilla olevien velallisten määrä olisi todennettävissä.

Sovintohankkeen saama julkisuus aktivoi myös muita kuin sovintohankkeen piiriin kuuluvia velallisia etsimään ratkaisua velkaongelmiinsa. Velkasovinto-ohjelma on osaltaan ollut luomassa yhteiskunnallista keskustelua ylivelkaantumisesta ja sen ennaltaehkäisystä. Monissa yhteyksissä on korostettu eri osapuolten vastuuta velkaongelmien syntymisessä ja jälkihoidossa.

Tietoisuus ylivelkaongelmasta ja sen eri ratkaisukeinoista on saanut velka-ahdingossa olevia ihmisiä ottamaan yhteyttä talous- ja velkaneuvontaan, jolloin on ollut mahdollista järjestellä

asiakkaan velkoja hänelle sopivimmalla tavalla ja etsiä myös muita tukimuotoja. Lisääntynyt kysyntä näkyy talous- ja velkaneuvojien asiakasmäärissä, jotka ovat nousseet melkein 20 prosentilla vuodesta 2002. Myös velkojat saavat suoraan yhteydenottoja velallisiltaan aikaisempaa herkemmin. Kynnys ongelmien selvittämiseen on madaltunut.

Velkasovinto vai velkajärjestely?

Velkasovintohankkeessa sovintoja oli tarkoitus tehdä ”velkajärjestelylain hengessä”. Tämän on katsottu merkinneen sitä, että velallisen maksettavaksi jäävä määrä mitoitetaan samaan tapaan kuin lakisääteisessä velkajärjestelyssä. Samoin lähdettiin siitä, että sovinnon piiriin on saatava ainakin pääosa velallisen kaikista veloista. Kokonaisratkaisujen etsiminen on välttämätön edellytys sekä velallisen uuden alun että myös maksuohjelman noudattamisen mahdollistamiseksi.

Liiallinen sitoutuminen velkajärjestelylainsäädäntöön ja siinä omaksuttuihin vakiintuneisiin käytäntöihin on ollut myös ongelma. Sovintomenettelyä on pidetty liian vaativana ja hitaana. Projektin aikana on tehostettu velkojien keskinäistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa. Muutokset ovat vähentäneet velkojien työtä, ja käsittelyaikojen nopeutuminen on hyödyttänyt myös velallisia. Velkojien vaatimuksia ja velkasovintojen edellytyksiä ja esteitä ei sitä vastoin ole kyetty merkittävästi yhtenäistämään. Menettelytapojen muuttaminen useampaan kertaan ei lyhytaikaisen projektin aikana olisi ollut mahdollista eikä tuloksekasta.

Sovintomenettely näyttää sopivan paremmin melko yksinkertaisten velkaongelmien ratkaisemiseen. Tätä käsitystä tukevat myös aikaisemmat raportit, joissa on selvitetty velkojien neuvottelustrategioita velkaongelmatilanteissa (Mutttilainen 1996 ja Timonen 1996). Sovintoprojektin kohteena olivat kuitenkin vanhat velkaongelmat, joissa tyypillistä on monivelkaisuus ja joissa myös velallisten kyky ryhtyä uudestaan ryhtyä selvittämään velkojaan on heikentynyt. Sovintoratkaisu edellyttää tällöin paitsi velkaneuvojan apua myös useita yhteydenottoja ja neuvotteluja eri velkojien kanssa. Lopulta yhdenkin velkojan kielteinen suhtautuminen voi estää muutoin pitkälle edenneet neuvottelut. Useassa tapauksessa tuomioistuimen kautta haettava velkajärjestely on koettu lopulta helpommaksi ja varmemmaksi tavaksi.

Merkittävin ero lakisääteiseen velkajärjestelyyn on ollut kertasuorituksista sopiminen. Velkasovinnosta noin 30 %:ssa järjestely perustuu velallisen tekemään kertasuoritukseen. Kokonaan uusi projektin aikana käyttöön otettu keino oli kevennetty menettely, joka koski tietyin kriteerein määriteltyjä pitkäaikaisesti maksukyvyttömiä henkilöitä. He saattoivat saada hyvin yksinkertaisella tavalla heti vanhat pankkivelkansa anteeksi. Kevennetty menettely koettiin erittäin myönteisenä, ja se voi tarjota vastaisuudessakin käytettävän mallin rajatulle asiakasryhmälle ”räätälöidystä” ratkaisutavasta.

Velkasovintoprosessiin hakeutuneet velalliset ovat sosioekonomiselta taustaltaan samankaltaisia kuin velkajärjestelyn hakijat (Mutttilainen & Valkama 2003). Ainakaan tilastollisesti ei ole osoitettavissa, että sovintohanke olisi saanut liikkeelle jonkun uuden, aikaisemmin järjestelykeinojen ulkopuolelle jääneen ryhmän. On myös tunnustettava, että kaikilla velallisilla ei ole taloudellista intressiä ryhtyä minkäänlaisiin vanhoja velkoja koskeviin järjestelyihin eikä myöskään halua selvittää velkojille todellista taloudellista asemaansa ja sidoksiaan.

Sovintohankkeen välittömät kustannukset valtiolle koostuvat pääosin talous- ja velkaneuvontaan ohjatusta yhteensä 3,7 miljoonan euron lisämäärärahasta. Tällä on saatu noin 47 henkilötyövuotta vastaava työpanos kahden ja puolen vuoden ajaksi. Myös velkojapuolella sovintohakemusten käsittelystä aiheutuva työmäärä on ollut huomattavan suuri. Lisäksi tulevat lamavelallisten velkajärjestelyasioiden kustannukset käräjäoikeuksissa ja selvittäjillä. Yhden velkajärjestelyasian kustannuksiksi arvioidaan noin 1 000 euroa.

On huomattava, ettei kysymys ole projektin tuottamasta uudesta lisätyöstä ja -kustannuksista, vaan niin velkaneuvonta kuin velkojatkin olisivat joka tapauksessa käsitelleet lama-aikana velkaantuneiden asioita. Seurantaryhmä haluaa kuitenkin korostaa sitä, että vapaaehtoisten sovintojen aikaansaaminen ei ole vaivatonta eikä halpaa. Kustannukset tosin jakautuvat toisin kuin lakisääteisessä velkajärjestelyssä: sovintomenettelyssä velkojat osallistuvat kustannuksiin suuremmalla osuudella.

Itsesäätely ratkaisukeinona

Velkasovinto-ohjelma on periaatteellisesti merkittävä hanke. Lama-ajan velkaongelmaan pyrittiin löytämään ratkaisu muusta kuin lainsäädännöllisestä keinovalikoimasta.

Sovintohankkeeseen ryhtyminen perustui valtiovallan puolelta korkealla poliittisella tasolla tehtyyn päätökseen. Sovinto-ohjelman valmistelu on herättänyt kysymyksen ”tietoon perustuvan päätöksenteon” ja poliittisten paineiden asemasta valmistelussa. Sovintomenettelyn soveltuvuuteen vakavien ja laaja-alaisen velkaongelmien selvittelyyn ei ehkä valmisteluvaiheessa kiinnitetty riittävästi huomiota. Ylimitoitettut odotukset tuottivat ensi alkuun kielteisiä asenteita.

Hankkeen käytännön toteuttaminen jäi pankkien ja myöhemmin muidenkin velkojien toimintasuunnitelmien varaan. Nopea aikataulu ja hankkeen myöhäinen julkistaminen eivät mahdollistaneet eri viranomaisen ja erityisesti talous- ja velkaneuvonnan asiantuntemuksen hyödyntämistä käytännön valmistelussa. Toimivien neuvotteluyhteyksien ja -mekanismien luominen vei aikaa. Lisäksi eri toimijoiden erot rahoitus- ja perintäalan sisällä jäivät suuriksi. Tämä on heikentänyt hankkeen tavoitteiden toteutumista ja on turhauttanut paitsi velallisia myös kaikkia muita prosessiin osallistujia. Näin laajassa hankkeessa olisi tärkeää ennalta varmistua siitä, että kaikki keskeiset toimijat sitoutuvat samoihin toimintatapoihin ja tavoitteisiin.

Hanke on tuonut arvokasta kokemusperäistä tietoa vapaaehtoisten ratkaisukeinojen tehosta ja vaikutuksista, joita voidaan hyödyntää vastaisuudessa mietittäessä sitä, millä tavoin tämänkaltaisia vapaaehtoisuuteen perustuvia malleja tulisi suunnitella ja toteuttaa. Kokemuksen valossa näyttäisi siltä, että konkreettisen toimintaohjelman valmisteluun ja vaikutusarviointiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

Eri käsityksiä on esitetty siitä, mikä vaikutus samaan aikaan muuttuneella lainsäädännöllä on ollut sovintojen tekemiseen. Vuonna 2008 käyttöön tulevan ulosottooperusteen täytäntöönpanoajan rajoittamisen ja velkajärjestelyyn pääsyn helpottumisen on arvioitu vähentäneen sovintohalukkuutta. Seurantaryhmän käsityksen mukaan velkajärjestelylainsäädännön uudistamisen ja velkasovintohankkeen voidaan kuitenkin katsoa tukeneen toisiaan. Velkasovinnot ovat osaltaan vähentäneet tuomioistuimille muutoin tehtäviä hakemuksia ja toisaalta lainsäädäntö on mahdollistanut järjestelyt niissäkin tapauksissa, joissa kaikkien velkojien kanssa ei ole päästy sovinnolliseen ratkaisuun.

Yhteistoiminta

Velkasovintohanke perustui yhteistoimintaan, jossa merkittävänä elementtinä oli valtion sitoutuminen projektiin. Oikeusministeriö sitoutui tiedottamiseen ja seurantaan liittyvien tehtävien ohella tiettyihin lainsäädäntöratkaisuihin. Valtiovarainministeriön tehtäväksi tuli huolehtia mm. sovintohankkeen edistämisestä Omaisuudenhoidtoyhtiö Arsenal Oy:n perintätoiminnassa. Käytännössä keskeinen tehtävä oli kauppa- ja teollisuusministeriöllä ja Kuluttajavirastolla, jotka sitoutuivat huolehtimaan talous- ja velkaneuvonnan toimintaedellytyksistä.

Jo hanketta käynnistettäessä pidettiin tärkeänä, että velalliset saavat tarvittavaa neuvonta-apua. Velkaneuvonnan asema korostui, koska huomattavan suuri joukko velallisista ei kyennyt itse laatimaan hakemusta tai neuvottelemaan sovintoehdoista suoraan velkojan kanssa. Velkaneuvonnan tarve on laajemminkin tunnustettu, samoin kuin se, että neuvontaa, myös yleistä talousneuvontaa tarvittaisiin huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa ennen kuin velkaongelmat kriisiytyvät ja pitkittyvät. Yrittäjille ja yritystoiminnan yhteydessä velkaantuneille tarvittaisiin erityisesti heille suunnattua informaatiota esimerkiksi TE-keskusten kautta. Pyrkimyksenä pitäisikin olla pysyvämmät järjestelyt sekä resurssitason nostaminen. Myös velkaneuvonnan palvelujen yhdenmukaisuus ja saatavuus maan eri osissa olisi turvattava yhteistyötä ja mahdollisesti myös valtion ohjausta lisäämällä.

Yhteistoiminta kehittyi sovinto-ohjelman aikana yli hallintorajojen. Kevennetty menettely perustui pitkälti kuntien sosiaalitoimistojen ja Kelan myötävaikutukseen. Nämä viranomaiset saattoivat muun asioinnin yhteydessä kertoa asiakkailleen mahdollisuudesta vapautua vanhoista pankkiveloista. Ilmeistä on, että useat velalliset olisivat tarvinneet enemmän henkilökohtaista ohjausta ja että hanketta toteuttamaan olisi tarvittu muidenkin, kuten ulosottoviranomaisten, laajempaa myötävaikutusta. Yksin kirjeen lähettäminen velkojalta ei osoittautunut olevan riittävä aktivoiminnan keino.

Useassa yhteydessä on vaadittu, että hankkeesta ja velkajärjestelykeinoista olisi tullut jakaa enemmän tietoa. Julkisuudella on suuri merkitys, kun velallisia on vielä kerran pyritty saamaan liikkeelle pitkän ajan ja ehkä useankin epäonnistuneen selvittely-yrityksen jälkeen. Tästä syystä yhdensuuntaisen tiedottamiseen tulisi pyrkiä vaikuttamaan tehokkaasti. Yleisellä, tiedotusvälineiden kautta jaettavalla tiedottamisella on kuitenkin rajansa, eikä sen avulla voida tavoittaa kaikkia ihmisiä.

Valtiolla on velkasovintohankkeessa monta roolia: valtio on myös merkittävä velkoja. Seurantaryhmän mielestä valtion velkojapolitiikkaa on syytä selvittää ja yhdenmukaistaa. Valtion tulisi osoittaa samankaltaista pyrkimystä sovinnollisiin ratkaisuihin, jota se edellyttää yksityisiltä velkojahoilta.

Velkasovintohanke on osoittanut ylivelkatilanteen hoitamisen ongelmallisuuden. Jotta ylivelkaantumista ja siitä johtuvia välittömiä ja välillisiä vahinkoja voidaan estää, tarvitaan sekä ennaltaestävää että korjaavaa toimintaa. Viranomaistoiminnan koordinointiin sekä luotonantajien ja viranomaisten yhteistoiminnan tarpeeseen on kiinnitetty huomiota muun muassa velkahallintaohjelmassa.