

Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle: Palkan ulosmittauksen lykkäysoikeutta koskeva uudistus ja ulosottojärjestelmän kehittämistarpeet (K 21/2022 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022)

Ulosottojärjestelmää on uudistettu pienin marginaalein askelin viimeisen vuosikymmenen aikana. On ongelmallista, että uudistuksille arvioidut työllisyys- ja hyvinvointivaikutukset jäävät varsin vähäisiksi. Arviomme mukaan ei ole edes varmaa, että kattavatko uudistuksista saatavat hyödyt niiden valmisteluun käytettyjä resursseja.

Yhtenä esimerkkinä mainittakoon vuonna 2018 voimaan tullut pitkäaikaistyöttömien ulosottovelallisten palkan ulosmittauksen aloittamisen lykkäysoikeus, joka ei näytä toimineen Valtiontalouden tarkastusviraston tarkistuskertomuksen mukaan käytännössä (VTV 2021). Reformista ei ole tehty vaikuttavuusanalyysia, mutta olemme pääsääntöisesti samaa mieltä kertomuksen johtopäätösten kanssa. Tarkistuskertomuksen mukaan lykkäysoikeutta käyttäneiden lukumäärä on jäänyt hyvin alhaiseksi. Tästä syystä on hyvin todennäköistä, että uudistuksella ei ole saavutettu tavoiteltuja työllisyysvaikutuksia.

Ulosottojärjestelmään on myös tehty monia muita uudistuksia, jotka eivät välttämättä ole olleet tavoiteltuja. Esimerkiksi ulosotossa olevien vapaakuukausien kasvattaminen voi myös pahentaa velkaongelmaa, sillä vapaakuukausien myötä pidentyvät velan maksuaika ja korkomenot.

Keskustelu kannustinloukuista vie päättäjiä harhaan

Olemme keskustelleet aikaisemmin laajemmasta ulosottojärjestelmää koskevasta uudistuksesta (ks. Isotalo ym. 2021). Nykyjärjestelmä lukuisine poikkeuksineen on hyvin monimutkainen (ks. Ulosottoakaari 705/2007). Jatkuvat pienet uudistukset, harkinnanvaraisuus ja hakemuksesta saatavat poikkeukset eivät helpota asiaa. On nähdäksemme turhaa tavoitella merkittäviä työllisyysvaikutuksia keskittymällä esimerkiksi suojaosuuden nostoon työllisyystoimena (Isotalo ym. 2021, s.57). Arviomme mukaan suojaosuuden nosto vaikuttaa työllisyyteen marginaalisesti ja on kokonaisuudessaan varsin merkityksetön tekijä. Suojaosuuden nostoa voidaan kuitenkin perustella pienituloisten hyvinvoinnin turvaamisella.

Ulosottojärjestelmän kannustinloukkujen sijaan päättäjien huomion tulisi keskittyä järjestelmän informaatio- ja byrokraloukkuihin. Nykyistä järjestelmää ei voi kuvata asiakasystävälliseksi tai ymmärrettäväksi. On muistettava se valitettava tosiseikka, että ulosottoon joutuneet ovat usein vaikeassa elämäntilanteessa ja taloudellinen niukkuus voi entisestään vaikeuttaa monimutkaisten sääntöjen ymmärtämistä (ns. ”scarcity effect”). Ulosottoon joutuvat eivät ole välttämättä itse syyäitä velkaantumiseen, vaan tähän on voinut pohjimmiltaan johtaa elämään epäedullisesti vaikuttaneet tekijät kuten työttömyys, läheisen kuolema tai sairastuminen. Huono-osaisuus kasaantuu, jolloin ulosotossa pitkään olevilla on todennäköisesti useita ongelmia.

Kansalaisen on vaikea selvittää, kuinka eri etuudet ja ulosotettava määrä muuttuvat työn vastaanottamisen seurauksena. Havainnollistamme järjestelmän monimutkaisuutta Taulukossa 1, joka kokoaa yhteen tulopohjan mistä ulosotto tehdään viranomaisen toimesta (Lähde: Isotalo ym. 2021, Taulukko A1). Taulukko esittää ymmärtääksemme kaikki ne tuloerät, jotka a) lasketaan



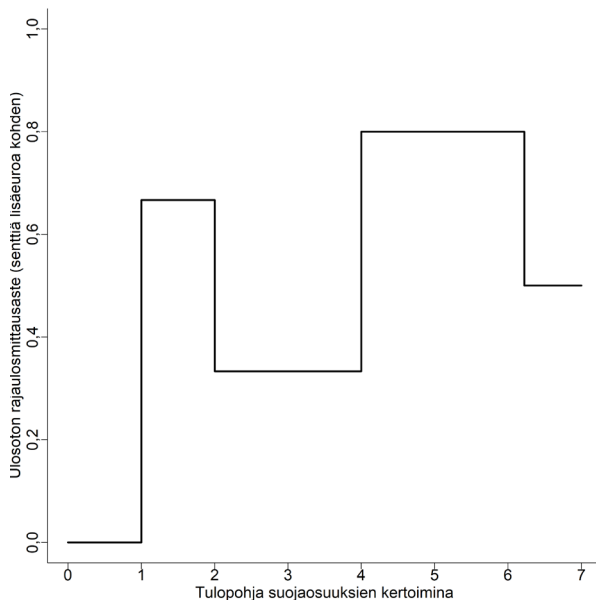
ulosoton tulopohjaan ja jotka ovat ulosmitattavia, b) lasketaan tulopohjaan, mutta jotka eivät ole ulosmitattavia (kaksi eri versiota) ja c) ne erät, joita ei lasketa tulopohjaan ja ei ulosmitata.

Taulukko 1. Tulopohja ja ulosmittaus

1. Tulopohjaan kuuluvat, ulosmittauskelpoiset erät	2a. Tulopohjaan kuuluvat, ulosmittauskelvottomat erät	3. Tulopohjaan kuulumattomat, ulosmittauskelvottomat erät
<p>palkkatulo rahapalkka pää- ja sivutoimesta luontoisedut ja työsuhteoptiot lunastukset ja palvelurahat kustannusten korvaukset työnantajalta yrittäjän palkka pää- ja sivutoimesta ansiotulo porotaloudesta merityötulo reserviläisen palkka urheilijan palkka ja palkkio perhehoitajan ja omaishoitajan palkkio</p> <p>verotettava apuraha</p> <p>työttömyysetuudet ansiopäiväraha</p> <p>työ-, virka ja yrittäjäeläke yksityisen ja julkisen sektorin eläke yksityisen ja julkisen sektorin perhe-eläke yksityisen ja julkisen sektorin työkyvyttömyyseläke yksityisen ja julkisen sektorin vanhuuseläke julkisyhteisön työeläke maatalouden erityiseläke kuntoutusraha työeläke-etuutena ulkomaan eläke</p> <p>sairausvakuutuslain mukaiset etuudet sairauspäiväraha osasairauspäiväraha luovutuspäiväraha tartuntatautipäiväraha YEL-päiväraha erityisäitiysraha äitiysraha isyysraha vanhempainraha osittainen vanhempainraha erityishoitoraha</p>	<p>sotilasavustus perusavustus</p> <p>opintoetuudet opintoraha</p> <p>perhe-etuudet lasten kotihoidon tuki, hoitoraha lasten kotihoidon tuki, hoitolisä osittainen hoitoraha joustava hoitoraha kunnallinen lisä</p> <p>työttömyysetuudet työmarkkinatuki peruspäiväraha vuorottelukorvaus lapsikorotus</p> <p>eläke-etuudet takuueläke</p> <p>kuntoutusetuudet kuntoutusraha nuoren kuntoutusraha osakuntoutusraha kuntoutusavustus</p> <p>maahanmuuttajan kotoutumistuki osittainen hoitoraha joustava hoitoraha</p> <p>2b. Tulopohjaan kuuluvat, ulosmittauskelvottomat erät pois lukien elatusapu</p> <p>eläke-etuudet kansaneläke, vanhuuseläke kansaneläke, varhennettu vanhuuseläke kansaneläke, lykätty vanhuuseläke kansaneläke, kuntoutustuki kansaneläke, työkyvyttömyyseläke kansaneläke, työttömyyseläke leskeneläke lapseneläke lapsikorotus eläketuki rintamalisä ylimääräinen rintamalisä ulkomaille maksettava rintamalisä</p>	<p>avustusluonteiset ja korvausluonteiset erät asevelvollisen ja siviilipalvelusmiehen päiväraha sotilasvammalain mukaiset korvaukset lakkoavustus toistuvaiskorvaus veroton apuraha opiskeluavustus luopumiskorvaus EPL:n mukaiset suoritukset tekijänoikeus- yms. korvaus ulkomaanedustuston virkamiehen puolison erityiskorvaus</p> <p>asumisen tuet yleinen asumistuki eläkkeensaajan asumistuki</p> <p>sotilasavustus asumisavustus erityisavustus opintolainojen korot</p> <p>toimeentulotuki</p> <p>opintoetuudet opintotuen asumislisä opintolaina opintolainahyvitys opintolainan korkoavustus koulumatkatuki koulutustuki aikuiskoulutustuki</p> <p>sairaanhoidokorvaukset hoito- ja tutkimuskorvaus matkakorvaus lääkekorvaus</p> <p>perhe-etuudet lapsilisä äitiysavustus adoptiotuki elatustuki elatusapu koulutusavustus</p> <p>työttömyysetuudet liikkuvuusavustus</p> <p>kuntoutusetuudet ylläpitokorvaus matkakorvaus elinkeinotuki apuvälineet kuntoutus kuntoutuspsykoterapian korvaus koulutarvikekustannusten korvaus</p> <p>vammaisetuudet vammaistuki eläkkeensaajan hoitotuki</p>



Kuvio 1. Rajausmittausaste



*Selite. X-akseli esittää tulopohjan suojaosuuksien kertoimina. Esimerkiksi arvolla 1 tulopohja on yhden suojaosuuden verran eli 696 euroa yksinasuvalta. Arvolla 2 tulopohja on 2*696 euroa. Tulopohjaan lasketaan nettopalkka ja osa sosiaalituista. Rajausmittausaste tarkoittaa kustakin seuraavasta eurosta ulosmitattavaa euromäärä. Esimerkiksi 0,8 tarkoittaa, että kultakin eurolta ulosmitataan 80 senttiä.*

Edelleen kuukausittain ulosmitattava määrä riippuu lopulta siitä, kuinka suuri henkilön tulopohja on. Tulopohjaan vaikuttavat myös huollettavien määrä ja puolison tulot. Havainnollistamme tätä järjestelmän piirrettä taas Kuviossa 1 kutakin euroa kohden ulosmitattavaa määrää kuvaavaa rajausmittausastetta eli ”rajaveroastetta” käyttäen. Tämän lisäksi on muistettava mahdolliset hakemuksesta tehtävät lykkäykset ja harkinnanvaraisuus.

On myös nähdäksemme potentiaalisesti hyvin ongelmallista, että työnantaja tietää, jos henkilö on ulosotossa (ulosotto pidetään palkanmaksun yhteydessä). Leimautuminen voi edelleen vaikeuttaa työsuhteen jatkoa. Lisäksi tällä voi olla vaikutuksia työpaikan vaihtamiseen. Tästä ei ole kuitenkaan olemassa tutkimustietoa. Joka tapauksessa järjestelmää voisi lähteä kehittämään siihen suuntaan, että tulojen ulosmittaus tapahtuisi niin ettei työnantajan tarvitsisi tietää ulosotosta laisinkaan.

Kokonaisuudistus purkamaan byrokratia- ja informaatioloukkuja

Nähdäksemme ulosottojärjestelmä tarvitsee merkittävän kokonaisuudistuksen, joka lieventää järjestelmän byrokratia- ja informaatioloukkuja. Ulosottojärjestelmän tulisi olla huomattavasti nykyistä yksinkertaisempi ja suunniteltu nimenomaan ottaen huomioon asiakkaan mahdollisesti vaikea elämäntilanne.

Toisekseen ulosottojärjestelmän maksutaulukkoa voisi muuttaa näkemyksemme mukaan progressiivisemmaksi. Progressiivisemmalla maksutaulukolla voitaisiin parantaa pienituloisten välitöntä taloudellista asemaa ilman, että kokonaisuudessaan alennettaisiin ulosmitattavaa



vuosisummaa. Muistutamme tässä kohtaa, että mutkattomin huonoimmassa asemassa olevien tilanteen parantaminen tapahtuisi sosiaaliturvaa parantamalla.

Kolmas ehdottamamme järjestelmämuutos liittyy velkojen anteeksi antamiseen. Useassa verrokkimaassa (Yhdysvallat, Saksa) velkojen anteeksi antamiseen on Suomea helpommin käsillä olevia ja useammin käytettyjä keinoja. Näistä ilmeisin on Suomessa jo olemassa oleva yksityishenkilön velkajärjestely, mutta tämän järjestelmän piiriin pääsevät vain harvat. Velkajärjestely mahdollistaa ylivelkaantuneen velkojen kuittaamisen muutaman vuoden maksuohjelman jälkeen. Tällä tavoin tarjottaisiin useammalle ylivelkaantuneelle aitoja polkuja päästä taloudellisesti jaloilleen ja jatkamaan elämää puhtaalta pöydältä. Jatkuva varattomaksi toteaminen ja mahdollinen uusi perintä velkojan toimesta ei ole velkojen anteeksiantoa.

Lopuksi

Nykyinen ulosottojärjestelmä on rakennettu historian saatossa velkojan asemaa korostaen. Mikäli julkisen sektorin tavoitteena on parantaa velallisten työllisyyttä ja hyvinvointia, niin ulosottojärjestelmän tulisi uudistua tähän suuntaan. Kannustinloukkuihin keskittyvän keskustelun sijaan, päättäjien huomio tulisi suunnata uuden järjestelmän kehittämiseen.

Helsingissä 28. päivänä marraskuuta 2022

Hannu Karhunen
tutkimusohjaaja
Labore

Ohto Kanninen
johtava tutkija
Labore

Viitteet

Isotalo, Eetu; Kanninen, Ohto; Karhunen, Hannu; Maczulskij, Terhi; Ravaska, Terhi (2021). Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:40.

VTV (2021) Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano. VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 14/2021.

