Lakivaliokunnalle

7.11.2017

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta (HE/150/2017 vp); asiantuntijakuuleminen 7.11.2017

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö antoi lausunnon 16.8.2017 oikeusministeriön asettaman ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkamiseksi asettaman työryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön julkaisusarja Mietintöjä ja lausuntoja 38/2017). Työ- ja elinkeinoministeriö pitäytyy tuolloin antamansa lausunnon näkemyksissä.

Lyhyellä tähtäimellä hallituksen esityksessä ehdotetut toimet ulosoton kannustinloukkujen purkamiseksi ovat työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisia. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että arvioidut työllisyysvaikutukset ovat vähäiset ja olennaisesti riippuvaisia siitä, kuinka hyvin työttömät ulosoton piirissä olevat henkilöt ovat tietoisia mahdollisuudesta lykkäykseen. Lisäksi ulosoton kannustinloukkujen purkamiseen pitäisi kiinnittää huomiota myös jatkossa.

Ulosmitattavan velan määrä voi vaikuttaa työllistymisen kannustimiin. Esimerkiksi lyhytkestoisen työn vastaanottaminen ei ole välttämättä velallisen näkökulmasta kannattavaa, jos työllistymisveroaste on lähellä sataa prosenttia ja työjakso olisi niin lyhyt, ettei sen aikana pysty lyhentämään velkaa merkittävästi. Tilanne on samankaltainen pitkäkestoisemmassa työllistymisessä, mikäli ulosmitattava tulo jäisi velan määrä ja velan korko huomioiden vähäiseksi johtuen alhaisesta palkkatasosta. Lykkäys voisi toimia kannustimena lyhytkestoisen työn vastaanottoon, mutta edellä kuvattua pitkäaikaisen työllistymisen mahdollisia kannustinongelmia tilanne ei poistaisi. Nyt esitetyt muutokset rajautuvat tulorajaulosmittauksen piirissä oleviin henkilöihin eli alhaisille tulotasoille.

Ehdotettu malli voi aiheuttaa niin sanottuja lukkiutumisvaikutuksia, kun työttömyys on jatkunut hieman alle 258 työttömyysetuuden maksupäivää. Esityksessä mainitaan, että lykkäystä myönnettäisiin erityisen matalalla kynnyksellä silloin, kun työttömyyden kestoa koskevan edellytyksen täyttyminen on ollut lähellä. Tämä ehkäisisi osin lukkiutumisvaikutusta, mutta harkinnanvaraisen lykkäyksen enimmäiskesto on neljä kuukautta toisin kuin nyt ehdotettu maksupäiviin perustuvan lykkäyksen kesto, joka olisi kuusi kuukautta. Tämä voi lisätä lykkäysvaikutusta ja asettaa osan työttömistä eriarvoiseen asemaan, koska nämä ovat saaneet työttömyysetuutta mainittua rajaa vähemmän

aikaa, vaikka ovat olleet tosiasiassa työttömänä 258 työttömyysetuuden maksupäivää vastaavan ajan.

Esitetyssä 4 luvun 51 a §:n1 momentissa ei ole otettu huomioon tilanteita, joissa henkilö on työtön, mutta hänelle ei makseta työttömyysetuutta. Pitkäkestoisimpia työttömyysetuuden saamisen esteitä ovat työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 13 – 16 §:ssä tarkoitettu koulutusta vailla oleville nuorille asetettava seuraamus (voimassa toistaiseksi), 2 a luvussa tarkoitetut korvauksettomat määräajat eli ns. karenssit (kesto vaihtelee vähintään 15 päivästä 90 päivään), 2 a luvun 14 §:ssä tarkoitettu työssäolovelvoite (voimassa toistaiseksi) sekä 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettu työmarkkinatuen odotusaika (21 viikkoa). Työmarkkinatuen odotusajan asettaminen ei edellytä, että henkilö olisi menetellyt työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavasti.

Mainittujen tilanteiden ratkaisemiseksi työ- ja elinkeinoministeriö ehdotti 16.8.2017 antamassaan lausunnossa, että ulosottokaaren 4 luvun esitettyyn 51 a §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jolloin esityksen mukainen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi. Uudessa 2 momentissa voitaisiin säätää siitä, että 1 momentin mukaisiin työttömyysetuuden maksupäiviin rinnastettaisiin tietyt tilanteet, joissa henkilölle ei ole maksettu työttömyysetuutta, vaikka hän on ollut työtön. Säädöstasolla asia voitaisiin työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan hoitaa esimerkiksi viittaamalla työttömyysturvalain 10 luvun 2 §:n 3 momenttiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön ehdottama muutos säilyttäisi esityksen lähtökohtana olevan työttömyysetuuden maksupäiviin perustuvan lykkäyksen myöntämisen, mutta samalla kannusteita luotaisiin työttömyysetuuden menettäneille henkilöille. Osa seuraamuksista asetetaan, koska henkilö on kieltäytynyt tarjotusta työstä, joten kyseessä olevat henkilöt ovat sellaisia, joiden työllistymistä kannustinloukkujen purkaminen voisi edistää. Hallituksen esityksessä todetaan, että edellä mainittua työ- ja elinkeinoministeriön esittämää muutosta ei ole toteutettu sen vuoksi, että se monimutkaistaisi järjestelmää ja tekisi ulosottomiehen kannalta vaikeaksi arvioida, milloin lykkäysoikeus syntyy.

Esityksen tavoitteet työn vastaanottamiseen liittyvien kannustinloukkujen purkamiseen ovat kannatettavia. Vaihtoehtoisina malleina hallituksen esityksessä on käsitelty ulosoton suojaosuuden korottaminen, ulosoton lykkääminen sekä toistuvaistulon ulosmittauksen uudistaminen kokonaan tai osittain. Käsitellyistä vaihtoehdoista ulosoton kokonaisuudistuksella voitaisiin huomioida työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan parhaiten muihin etuuksiin kytkeytyvät kannustinloukut ja näin parantaa työllistymisen kannustimia. Koska lähitulevaisuudessa toteutetaan mahdollisesti sosiaaliturvan kokonaisuudistus ja myöhemmin on saatavilla tutkimustietoa ulosoton kannustinloukuista, ei kokonaisuudistuksen tekeminen ole työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan juuri tällä hetkellä ajankohtaista. Ulosoton kannustinloukkujen purkamista tulisi näin ollen jatkaa myös tulevaisuudessa.

Laati: erityisasiantuntija Ville Heinonen
p. 029 504 7047