# Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle aiheesta hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta (HE 150/2017 vp)

## *Esityksestä*

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi lakia ulosottokaaresta, niin että vähintään vuoden työttömänä olleen henkilön (258 maksettua työttömyysetuuspäivää) olisi mahdollista saada pyynnöstä lykkäystä palkan ulosmittaukseen kuuden kuukauden ajaksi (aikaisemmin ehdolliset neljä kuukautta). Lykkäys koskisi vain alimpia tuloluokkia nettopalkan ylittäessä suojaosuuden enintään kaksinkertaisesti. Esityksessä lisäksi esitetään helpotuksia elinkeinoharjoittajaksi ryhtymiseksi pitkän työttömyyden jälkeen.

Lähtökohtaisesti näemme, että työttömälle myönnettävä ulosmittauksen lykkäys on perusteltavissa mahdollisista työllisyyttä ja hyvinvointia vahvistavista näkökulmista. Uudistukseen ei myöskään liity merkittäviä kustannuksia. Harkinnanvaraisuuden muuttaminen oikeudeksi on lähtökohtaisesti hyvä suunta.

Käsityksemme mukaan nyt esitetyt toimenpiteet ovat kuitenkin hyvin vaatimattomia ja ne eivät tule juurikaan vaikuttamaan ulosottoon liittyviin kannustinongelmiin. Ulosottojärjestelmää tulisikin arvioida perusteellisemmin ennen laajempaa suunnitelmallisesti toteutettua kokonaisuudistusta.

## *Arvio nykytilanteesta ei perustu tutkittuun tietoon*

Hallituksen esityksessä kerrotaan, että ”Ulosottokaaren palkan ulosmittausta koskeva järjestelmä on toimiva. Järjestelmä takaa velalliselle ja tämän perheelle kohtuullisen toimeentulon ja ottaa huomioon velkojan oikeuden maksunsaantiin”.

Järjestelmän toimivuudesta ei kuitenkaan ole olemassa tutkittua tietoa, joka ottaisi huomioon velkojan oikeudet, mutta toisaalta myös ulosmittauksen kohteena olevan henkilön ja henkilön perheen hyvinvoinnin kehityksen, sekä yhteiskunnan kokonaishyödyn. Järjestelmän toimivuutta ei voida arvioida vain sen perusteella, kuinka hyvin velkojen perinnässä onnistutaan. Maksuvaikeuksien tiedetään olevan yhteydessä yksilöstä riippumattomiin ulkopuolisiin tekijöihin (esim. talouden suhdanteet), sekä yksilön päätöksentekokykyä heikentäviin tekijöihin, kuten työkyvyttömyyseläkkeellä olemiseen ja mielenterveysongelmiin (ks. Blomgren, Maunula ja Hiilamo, 2016; Keese ja Schmitz, 2014). Lähtökohtaisesti hyvinvointivaltion tulisi vakuuttaa yksilöt kohtuuttomalta velkojenperinnältä, ja samalla pyrkiä maksimoimaan yhteiskunnan kokonaishyötyä ottamalla myös huomioon järjestelmään vaikutukset työn tarjontaan ja lainamarkkinoiden toimivuuteen.

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut
Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
etunimi.sukunimi@labour.fi
Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330
http://www.labour.fi

Suomessa käytössä oleva ulosottojärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa yksi ankarimmista järjestelmistä (esim. Niemi-Kiesiläinen 1999). Velkojen anteeksiantaminen tulee mahdolliseksi vasta 20 vuoden jälkeen, minkä myötä koron osuus velasta voi kasvaa huomattavan suureksi suhteessa alkuperäiseen summaan. Tämän lisäksi on varsin hämmentävää, kuinka harva velallisista hakee ja pääsee yksityishenkilön velkajärjestelyyn (Tilastokeskuksen tietojen mukaan velkajärjestelyyn tuli noin 3000 hakemusta vuoden 2016 aikana).

### *Arviot esityksen mahdollisista vaikutuksista*

Hallituksen oman esityksen mukaan uudistuksen työllisyysvaikutus jää todennäköisesti alle tuhanteen henkilöön vuodessa. Arvio vaikuttaa suuruusluokaltaan oikealta, vaikka aiheesta ei ole olemassa verrannollisia tutkimustuloksia. Tutkimuskirjallisuuden perusteella on syytä uskoa, että velan perintää koskevilla helpotuksilla on positiivinen vaikutus työntarjontaan (esim. Cancian, Heinrich ja Chung, 2013). Elinkeinoharjoittajaksi ryhtymisestä on vaikea muodostaa arviota nykytiedon valossa etenkin koska uudistus kohdistuu pitkään työttömänä olleisiin henkilöihin.

Esityksen mukaan lykkäys olisi mahdollista vasta 258 maksetun työttömyysetuuspäivän jälkeen. Näin ollen ulkopuolelle rajataan työttömät ei työttömyysetuuksia saavat ja lyhyemmän työttömyysjakson kokeneet. On epäselvää miksi tähän on päädytty. Mikäli syynä ovat käytännön järjestelmälliset syyt (esim. ulosottomiesten tiedonsaannin vaikeudet), niin olisi aiheellista pohtia, että tuleeko uudistuksia ylipäätänsä luoda tietojärjestelmän asettamilla ehdoilla. On myös pohdittava missä määrin kyseinen ehto asettaa työttömän ei-työttömyysetuutta saaneen henkilön eri arvoiseen asemaan verrattuna etuutta aikaisemmin saaneeseen työttömään.

Ulosmittauksen lykkäyksen sitominen maksettuihin työttömyysetuuspäiviin voi myös luoda työntarjontapäätökseen negatiivisesti vaikuttavia kannustimia. Ehdon vaikutusta on vaikea arvioida, mutta tämä tulee todennäköisesti vähentämään edelleen uudistuksen mahdollisia positiivisia vaikutuksia.

### *Askelmerkkejä ulosottoon liittyvien kannustinongelmien purkamiseen*

Hallituksen esitys ei käytännössä vaikuta ulosottoon liittyvien kannustinongelmien purkuun, mikä on ymmärtääksemme yksi hallituksen tavoitteista, ja johon kyseessä olevalla esityksellä tähdätään. Hallittu ja suunnitelmallinen kannustinongelmien purku on mahdollista vain, jos ulosottojärjestelmää tarkastellaan kattavasti yhdessä koko sosiaalietuusjärjestelmän kanssa.

Suomesta puuttuu uskottava ja kattava ulosottojärjestelmän kokonaistaloudellinen läpivalaisu ja empiirinen arviointi. Ulosottoon liittyviä tutkimusaineistoja ja niiden saatavuutta tulisi parantaa. Toiseksi, ulosottojärjestelmän piirissä oleviin henkilöihin tulisi kohdentaa useita erilaisia satunnaistettuja kokeiluja, jotka tuottaisivat luotettavaa tietoa mahdollisten uudistusten vaikutuksista ennen niiden laajempaa implementointia. Kolmanneksi, ulosottojärjestelmän mahdollista uudistamista tulisi tarkastella myös kohta käynnistettävän tulorekisterin luomien mahdollisuuksien näkökulmasta. Neljänneksi, Suomessa käytössä olevan ulosottojärjestelmän piirteitä tulisi verrata muiden maiden järjestelmiin tehokkuuden ja tasa-arvon näkökulmasta.

Ulosottojärjestelmän tulisi lähtökohtaisesti olla yksinkertainen ja läpinäkyvä suhteessa muihin etuuksiin ja tulonsiirtoihin. On myös syytä pohtia, kuinka velkajärjestelyyn pääsyn rajoittaminen ja hyvin pitkä velkomisaika vaikuttavat yksilöiden taloudelliseen riskinottoon. Samassa kokonaisuudessa kannattaisi myös pohtia hallituksen puoliväliriihessä esittämän yrittäjille suunnatun yksityishenkilön konkurssin suhdetta ulosottoon ja yksityishenkilön velkajärjestelyyn. Kokonaisuuden tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä siten, että työn tarjonta, toimivat velkamarkkinat ja pienituloisten toimeentulon edellytykset otetaan huomioon. Kyseisessä esityksessä puututaan vain hyvin pieneen yksityiskohtaan kokonaisuuden sisällä.

Helsingissä marraskuun 14. päivänä 2017

Palkansaajien tutkimuslaitos

Vanhempi tutkija Hannu Karhunen, vanhempi tutkija Ohto Kanninen ja vanhempi tutkija Terhi Maczulskij

**Lähteet:**

Blomgren, J., Maunula, N., and Hiilamo, H. 2016. Do debts lead to disability pension? Evidence from a 15-year follow-up of 54,000 Finnish men and women. *Journal of European Social Policy*, 1-14.

Cancian, M., Heinrich, C., and Chung, Y. 2013. Discouraging disadvantaged fathers' employment: An unintended consequence of policies to support families. *Journal of Policy Analysis and Management* 00, 1-27.

Keese, M., and Schmitz, H. 2014. Broke, ill, and obese: Is there an effect of household debt on health? *The Review of Income and Wealth* 60, 525-541.

Niemi-Kiesilainen, J. 1997. Consumer bankruptcy in comparison: Do we cure a market failure or a social problem? *Osgoode Hall Law Journal* 37, 473-503.