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 tarkistusviraston 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. Ulosottokaari 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 byrokratialoukkuihin. 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 syypäitä 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

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

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.

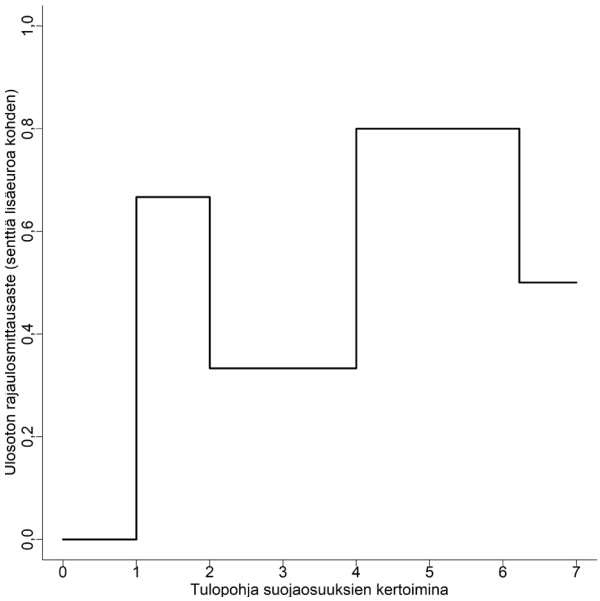
Taulukko 1. Tulopohja ja ulosmittaus

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

Työn ja talouden tutkimus LABORE

Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Kuvio 1. Rajaulosmittausaste



*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. Rajaulosmittausaste 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 rajaulosmittausastetta 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 pidätetään 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

Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

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.