



**Kirje**

26.8.2021

VN/15365/2021  
VN/15365/2021-TEM-17

Vastaanottajan tiedot. Rivinvaihto enterillä.

Oikeusministeriö

Lausuntopalvelu.fi

**Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto tutkimusraportista Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta**

Oikeusministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan tutkimusraportista Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:40).

Tutkimus liittyy hallituksen puoliväliriihessä tekemään linjaukseen koskien toimenpiteitä, joilla parannetaan pienituloisten ulosottovelallisten asemaa joko ulosoton suojaosuutta korottamalla vähintään takuueläkkeen tasolle tai muulla vähintään yhtä tehokkaalla toimenpiteellä.

Lausunto annetaan lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta.

**Lausunnon keskeinen sisältö lausuntopalvelussa esitettyjen otsikoiden mukaisesti (taustaa ja ministeriön näkemys)**

**Reformivaihtoehto 1: Suojaosuuden nosto takuueläkkeen tasolle**

Suojaosuuden nosto kohdistuisi perusosaan. Tutkimuksessa on esitetty muun muassa rajaveroasteet tilanteessa, jossa suojaosuutta korotetaan takuueläkkeen tasolle eli 834,52 e/kk. Suojaosuuden alapuolisilla tuloilla työn teon lisäämisen kannustimet paranisivat hieman. Noin tuhannen ja kahden tuhannen euron palkkatuloilla rajaveroasteet olisivat jonkin verran korkeammat kuin nykyjärjestelmässä, ja suurituloisilla työn teon lisäämisen kannustimet jälleen paranisivat. Arvioidaan, että takaisinmaksuajan pidentymisen vaikutus kumoavaa positiivisen vaikutuksen. Tutkimuksessa on pohdittu vaikutusten suuruutta ja kestoa sekä tuotu esille työllisyysarvioiden epävarmuus.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tämän reformin vaikutuksia voitaisiin tarkastella myös lisäselvityksillä, joissa käytettäisiin myös laadullisia tutkimusmenetelmiä.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4

29 516 001  
35 829 516 001

916 062 160  
+358 9 1606 2160

www.tem.fi

### Reformivaihtoehto 2: Suojaosuuden korotus alimmissa pykälässä (takuusuojaosuus)

Tutkimuksessa on otettu esille myös vaihtoehto, jossa suojaosuus nostettaisiin takuueläkkeen tasolle eli 834,52 euroon kuukaudessa. Tässä uudistuksessa vaikutukset kohdistusivat vain pienituloisimpiin ilman kokonaisvaikutusta kautta tulojakauman. Alimman rajan nosto vaikuttaisi henkilöihin, joilla ei ole elatuksen varassa olevia, sillä muilla alin

suojaosuus ylittää jo nykyjärjestelmässä takuueläkkeen tason. Tutkijat ovat todenneet, että reformin toteuttaminen olisi vaikeaa ja kohderyhmä olisi pieni.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole lausuttavaa tämän reformin osalta.

### Reformivaihtoehto 3: Automaattisten vapaakuukausien lisääminen

Nykyisin säädännön mukaan henkilö on oikeutettu kahteen vapaakuukauteen, mikäli hän on maksanut ulosottoon lähes yhtäjaksoisesti vuoden ajan ja kyseessä on niin sanottu tuloajajoukko eli tulot ovat alle kaksi kertaa suojaosuuden määrä. Tutkimuksessa on esitetty kaksi eri mallia toteuttaa vapaakuukausien lisääminen. Molemmat vaihtoehdot laskisivat työttömän keskimääräistä työllistymisveroastetta 0.7 prosenttiyksikköä. Laskua arvioidaan olevan kaikilla työllistymispalkoilla. Mallin etujen lisäksi on tuotu esille, että vapaakuukaudet lisäävät järjestelmän monimutkaisuutta. Tutkimuksessa todetaan, että kokonaisuutena voisi olla järkevämpää ennemminkin yksinkertaistaa järjestelmää vapaakuukausien osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että vapaakuukauteen liittyvän problematiikan tarkastelu osana kokonaisuutta tarvitsisi lisäselvittelyä. Samassa yhteydessä voitaisiin tarkastella myös harkinnanvaraisiin vapaakuukauteen liittyviä seikkoja ja mahdollisia ongelmakohtia.

### Reformivaihtoehto 4b: Progressiivinen ulosmittaustaulukko

Tutkimustuloksissa tämä reformi nostetaan parhaaksi vaihtoehdoksi pienituloisten aseman parantamiseksi. Lisäksi todetaan, että reformivaihtoehdoista progressiiviseen maksutaulukkoon siirtyminen vaikuttaa eniten työllistymisveroasteeseen. Ehdotetaan myös, että tämä uudistus voisi olla osa laajempaa sosiaaliturvauudistusta, jossa selvästi yksinkertaistetaan ja selkeytetään järjestelmää sekä otetaan kokonaisuutena huomioon pienituloisten asema. Vertailun vuoksi tutkimuksessa on tarkasteltu myös tasaprosentilla perittävää ulosottoa (Reformi 4a).

Ulosmittaus aloitettaisiin tuloista, jotka ylittävät takuueläkkeen tason, ja ulosmittauksen laskentaperusteet uudistettaisiin siten, ettei ulosmittattavan määrän laskenta perustuisi nykyiseen tapaan suojaosuuden käsitteeseen. Ulosmittauksen määrää pienennettäisiin pienituloisilla ja kasvatettaisiin suurituloisilla. Esitettyssä esimerkissä on luovuttu, vapaakuukausista, maksimisäännöistä ja mahdollisista harkinnanvaraisuudesta, joiden arvioidaan monimutkaistavan järjestelmää. Mahdolliset henkilön huollettavat huomioitaisiin nykyisen toteutuksen mukaisesti. Ulosmittauksen jälkeen pienituloisilla jäisi enemmän rahaa käyttöön ja suurituloisilla jäisi rahaa jää käyttöön vähemmän.

Reformivaihtoehdossa olisi käytössä kolmiportainen ulosmittaustaulukko:

- ulosmitataan niistä tuloista 50 prosenttia, jotka ylittävät suojaosuuden tason (834,52 e/kk.), mutta alittavat 1 400 euroa kuussa.
- ulosmitataan edellisen lisäksi 60 % niistä tuloista, jotka ovat 1 400–2 200 euroa kuussa.
- ulosmitataan edellisten lisäksi 80 % niistä tuloista, jotka ovat yli 2 200 euroa kuussa.

Kukin elätettävä nostaa kutakin lukuarvoa (eli 834,52, 1 400, 2 200) 244,5 eurolla vuonna 2021.

Etua olisi myös järjestelmän yksinkertaistumisesta ja selkeytymisestä. Vapaakuukausien poistaminen mahdollistaisi lähtökohtaisesti alemmat ulosmittausasteet.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksenä on, että esitetty uudistus sisältää merkittäviä rakenteellisia muutoksia ja siksi vaikutuksia on syytä selvittää perusteellisesti. Merkille pantavaa on myönteinen vaikutus työllistymisveroasteeseen.

#### Reformivaihtoehto 6: Velkajärjestelyyn ohjaamisen lisääminen

Tutkimusraportin mukaan velkajärjestelyä tulisi arvioida ulosottojärjestelmän kehittämisen rinnalla, sillä keskeinen keino työllistymisen kannustimien parantamiseksi on velkojen anteeksi antaminen esimerkiksi velkajärjestelyn kautta.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa velkajärjestelyn arviointia ulosottojärjestelmän kehittämisen osana.

#### Muut keinot pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi

Lausuntopyynnön mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö haluaa tuoda esille pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi mahdollisia muita keinoja, joita tulisi harkita tutkimuksessa esitettyjen reformivaihtoehtojen lisäksi.

Tutkimuksessa esitetyt työllistymisveroasteet ovat arvioita, joiden kohdalla tutkijat ovat tuoneet esille epävarmuustekijöitä. Tutkimuksessa on selvitetty taustatekijöiden osalta, että velkaa lyhentävät saavat tulonsiirtoja vähemmän ja ansaitsevat enemmän palkkatuloja kuin ne, jotka eivät lyhennä velkaa toistuvaistulosta. Tilanteiden vaihtelevuutta kuvaa myös tutkimuksessa esiin tullut ulosoton mediaanivelka, joka on 1 400 euroa. Tuo tietoa ja tutkimuksen tieto toimeentulotuen saajien suuresta osuudesta antaa viitteitä, että tarvitaan lisäselvittelyä ja taustoihin pureutumista kokonaistilanteen kartoittamiseksi ratkaisujen tekemistä varten.

Tutkimuksessa on esitetty tietoa ulosotossa olevien taustoista ja tuodaan esille ero muuhun väestöön. Tilastotieto tarjoaa kehikon, mutta sen avulla ei päästä syvälle kunkin henkilön tai alaryhmän tilanteen haasteisiin, vaikean tilanteen kestoon tai ulosottoon ajautumisen syihin. Tutkimuksessa valitun menetelmän avulla ei voida tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevien arkitodellisuuteen liittyviä kysymyksiä (esimerkiksi terveydentilaa) ja tuen tarpeita.

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaana on henkilöitä, joiden tilanteesta annetaan tietoa ulosottojärjestelmään työ- ja elinkeinotoimiston asiakaspalvelujärjestelmästä välitettynä tietona. Vuoden 2020 aikana tietoa vietiin kaikkiaan noin 153 300 kertaa. Työttömyysturvan maksaja näillä henkilöillä oli pääasiassa Kela (79%). Valtaosa (noin 70 %) oli iältään 26 – 54 vuotiaita. Alle 25 –vuotiaiden nuorten osuus oli noin 10 % ja 55 vuotta täyttäneiden 17%. 51% tapauksista henkilö oli työttömänä ja 21% oli työssä olevia työnhakijoita.

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa lisäksi tuoda esille, että valitun uudistuksen vaikutukset työttömän velallisten käyttäytymiseen, esimerkiksi työnhaun aktiivisuuteen, jäävät arvailujen varaan. Esimerkiksi se, miten ja minkälaisella aikaperspektiivillä ulosotossa oleva henkilö suunnittelee arkeaan, vaikuttaa asiaan. Ratkaisuja tehdään ehkä tarkastellen kuukausitulojen riittävyttä miettimättä velan takaismaksuajan pidentymistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tarvitaan myös erilaisia toiminnallisia ratkaisuja työllistymistulosten saavuttamiseksi tai parantamiseksi. Neuvonnan lisääminen on tärkeää. Työnteon kannustimien pohtiminen yhdessä asiakkaan kanssa, tulevaisuuden suunnittelun tuki sekä asiallinen tieto eri ratkaisujen vaikutuksista voi olla olennaista velan hoitamisessa. Nähtävästi vastuullisen ulosottomiehen rooli neuvonnassa voi jäädä ohueksi suuren asiakasmäärän vuoksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä kartoittaa Ulosottolaitoksen ennakoivan talousneuvonnan toiminnan sekä talous- ja velkaneuvonnan käyttöä, saatavuutta ja tuloksia.

Järjestelmän monimutkaisuus ja sen yksinkertaistamisen tarve on tuotu esille myös tutkimuksessa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tilanteessa, jossa taloudelliset vaikeudet heijastuvat yleiseen jaksamiseen ja mahdollisesti myös toimintakykyyn, on järjestelmän yksinkertaisuudesta ja ennakoitavuudesta etua.

Tutkimuksessa on ehdotettu erillisenä uudistusideana järjestelmän automatisointia. Tulorekisteri mahdollistaisi lähes reaaliaikaisen ulosottooperinnän niin, että työnantajan ei tarvitsisi lainkaan osallistua ulosoton suorittamiseen. Näin työntekijälle mahdollisesti syntyvä ulosoton stigma jäisi pois, kun asian (maksukiellon) ei tarvitsisi tulla työnantajan tietoon.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei osaa arvioida, olisiko tämä toteutettavissa. On kuitenkin tiedossa, että velkaongelmia ei haluta tuoda esille.

#### Muut tutkimusraporttia koskevat huomiot

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tutkimus käsittelee tutkimuskysymyksiä monipuolisesti valitun tutkimusmenetelmän rajoissa. Tutkimuksessa on asiaa käsitelty laajasti, ei ainoastaan pienituloisten ulosottovelallisten asemaa tarkastellen. Käsitellyssä on eri tuloluokat, mikä tuo esille sen, että muutokset eivät vaikuta ainoastaan yhteen kohderyhmään. Näkökulmaa laajentaa myös se, että velkojien tilanne on otettu huomioon kuten myös mahdolliset vaikutukset velkojen hintatasoon. On hyvää, että tulosten käsittelyssä on tarkasteltu erikseen toistuvasti velkaa lyhentävien tilannetta ja taustoja sekä niitä, jotka eivät lyhennä velkaa toistuvasti

SISU-mikrosimulointiosuuden osalta arvioidaan, että käytetyt oletukset, aineistot ja laskentamenetelmät on kuvattu hyvin. Laskelmia on suoritettu eri sosioekonomisille ryhmille ja etuustyypeille. Tuloksia tulkitaan asiaankuuluvalla varovaisuudella. Mallilaskelmat antavat vastauksen siihen, kuinka ulosotto ja työllistymisveroasteet muuttuisivat eri reformivaihtoehtoisissa. Ne eivät kuitenkaan vastaa siihen, kuinka ihmisten käyttäytyminen uudistuksen johdosta muuttuisi, esim. kuinka moni hakeutuisi työhön tai etuuksille. Staattinen mikrosimulointimallinnus antaa kuvan lähinnä jakaumavaikutuksista ilman muita muutoksia. Uudistuksen keskeiset tavoitteet liittyvät kuitenkin käyttäytymisvaikutuksiin (työllistymiseen), jota ei voida arvioida näiden laskelmien avulla, ainoastaan kannustimien muutoksia.

Antti Neimala

osastopäällikkö

Päivi Haavisto-Vuori

neuvotteleva virkamies

Jakelu Lausuntopalvelu.fi

Tiedoksi TEM Ministeriön johto, Mikko Heinikoski  
TEM TTM Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto, Kimmo Ruth  
TEM TTM Yhteiset palvelut, Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen  
TEM AKO Kohtaanto ja kasvu, Jan Hjelt