

Asia: VN/15365/2021

Lausuntopyyntö tutkimusraportista Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta (ulosottokaaren muutostarpeet)

Lausunnonantajan lausunto

Reformivaihtoehto 1: Suojaosuuden nosto takuueläkkeen tasolle

- **Miten arvioitte suojaosuuden nostamista takuueläkkeen tasolle keinona parantaa pienituloisten ulosottovelallisten asemaa?**
- **Millaisia kustannuksia uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi?**
- **Millaisia vaikutuksia uudistuksella olisi luottomarkkinoihin? Miten uudistus vaikuttaisi luotonsaantiin ja sen ehtoihin? Millaisiin asiakasryhmiin vaikutukset kohdistuisivat?**
- **Mahdolliset muut kommentit reformivaihtoehdosta 1?**

Kiitämme mahdollisuudesta vastata Oikeusministeriön lausuntopyyntöön tutkimusraportista Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta (ulosottokaaren muutostarpeet). Kyseessä on tutkimusraportti, jossa tehdään ehdotuksia ulosottojärjestelmän kehittämiseksi. Oikeusministeriö on asettanut lausuntokierroksen tavoitteeksi kuulla sidosryhmien näkemyksiä keinoista pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi.

Seuraavassa ulosottoon viitataan siltä osin, kun se koskee rahasaatavien, kuten velkojen, sekä verojen ja julkisten maksujen perintää. Ulosotolla on keskeinen rooli rahoitusjärjestelmän vakauden ja uskottavuuden turvaamisessa varmistuen velkojen mahdollisuuden saada ainakin osa maksamattomista veloista takaisin. Toisaalta ulosotto

vaikuttaa merkittävästi sen kohteena olevien hyvinvointiin. On tärkeää, että ulosottojärjestelmän kehittämisessä kiinnitetään huomiota siihen, keihin suunnitellut muutokset kohdistuvat ja miten ne vaikuttavat kyseisten ihmisten hyvinvointiin.

THL ei tarkastele lausunnossaan uudistuksen vaikutuksia luottomarkkinoihin, luotonsaajiin ja sen ehtoihin eikä näiden vaikutusten kohdentumista eri asiakasryhmiin.

Seuraavassa käymme läpi THL:n vastaukset lausuntopyyntöissä esitettyihin kysymyksiin.

Tutkimusraportin perusteella suojaosan nosto takuueläkkeen tasolle vaikuttaisi ulosoton porrastuksen (kaksi ja neljä kertaa suojaosa) vuoksi ennen muuta parempituloisten ulosottovelallisten asemaan. Tämä ei olisi tehokkain keino pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi – varsinkin kun otetaan huomioon uudistuksen aiheuttamat menetykset (kustannukset) velkojille.

Reformivaihtoehto 2: Suojaosuuden korotus alimmassa pykälässä (takuusuojaisuus)

- **Miten arvioitte esitettyä ulosmittauksen alarajan korottamista keinona parantaa pienituloisten ulosottovelallisten asemaa?**
- **Millaisia kustannuksia uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi?**
- **Millaisia vaikutuksia uudistuksella olisi luottomarkkinoihin? Miten uudistus vaikuttaisi luotonsaantiin ja sen ehtoihin? Millaisiin asiakasryhmiin vaikutukset kohdistuisivat?**
- **Mahdolliset muut kommentit reformivaihtoehdosta 2?**

Tämä vaihtoehto kohdistuu edellistä selvemmin pienituloisiin ulosottovelallisiin. Lausuntopyyntöön kohteena olevan tutkimusraportin olennainen havainto on se, että ulosotto on vahvassa yhteydessä pienituloisuuteen. Raportissa havainto kytketään toimeentulotuen ja ulosoton päällekkäisyyteen: huomattava osa henkilöistä, jotka ovat vuoden aikana yhdessä asiakasryhmässä ovat myös toisessa. Raportin mukaan 20–50 prosenttia ulosoton piirissä olevista saa toimeentulotukea vuoden aikana ja toimeentulotuen saajista 40-60 prosenttia on vuoden aikana ulosotossa. Päällekkäisyys on yleisintä nuorilla ja harvinaisinta eläkeläisillä. Ulosottovelkaa vuoden 2018 aikana lyhentäneet saivat toimeentulotukea keskimäärin 1 700 euroa vuodessa.

Mikäli ulosottoon maksettava määrä laskee henkilön tai kotitalouden tulot alle toimeentulotukinormin, osa ulosottoon maksettavista varoista tulee suoraan veronmaksajilta. Jos ulosoton jälkeen kotitalouden tulot jäävät alle toimeentulotukinormin, toimeentulotuella korvataan ulosmitattuja tuloja. Toisin sanoen velkoja (myös yksityisiä saatavia) voidaan näin lyhentää viime

kädessä veronmaksajien rahoilla. Järjestelmä ei kannusta ylivelkaantuneita toimeentulotuen saajia hankkimaan lisätuloja niin kauan kuin he ovat oikeutettuja toimeentulotukeen.

Tämän ehdotuksen haittapuoli on kuitenkin se, ettei se yksinkertaista järjestelmää. Tutkimusraportissa esitetään perustellusti ulosottojärjestelmän yksinkertaistamista. On helppo yhtyä tutkimusryhmän subjektiiviseen arvioon siitä, että ulosottojärjestelmä on nykyisellään monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Ulosottojärjestelmän yksinkertaistaminen toteuttaa myös sosiaaliturvakeskustelun tavoitteita. Järjestelmän automatisointi tulorekisterin kautta ilman työnantajan suorittamaa ulosottoperintää on kannatettava ehdotus.

Reformivaihtoehto 3: Automaattisten vapaakuukausien lisääminen

- **Miten arvioitte automaattisten vapaakuukausien lisäämistä keinona parantaa pienituloisten ulosottovelallisten asemaa?**
- **Millaisia kustannuksia uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi?**
- **Millaisia vaikutuksia uudistuksella olisi luottomarkkinoihin? Miten uudistus vaikuttaisi luotonsaantiin ja sen ehtoihin? Millaisiin asiakasryhmiin vaikutukset kohdistuisivat?**
- **Mahdolliset muut kommentit reformivaihtoehdosta 3?**

Tutkimusraportin perusteltu johtopäätös tästä vaihtoehdosta on, että vapaakuukaudet lisäävät järjestelmän monimutkaisuutta ja että kokonaisuutena voisi olla järkevämpää ennemminkin yksinkertaistaa järjestelmää vapaakuukausien osalta ja muuttaa ulosmittausasteita (vrt. seuraava reformivaihtoehto).

Reformivaihtoehto 4b: Progressiivinen ulosmittaustaulukko

Tutkimusraportissa lupaavimpana keinona pienituloisten aseman parantamiseksi pidetään reformivaihtoehtoa 4b eli nykyistä progressiivisempaa ulosmittaustaulukkoa. Ulosmittaus aloitettaisiin tuloista, jotka ylittävät takuueläkkeen tason, ja ulosmittauksen laskentaperusteet uudistettaisiin siten, ettei ulosmitattavan määrän laskenta perustuisi nykyiseen tapaan suojaosuuden käsitteeseen. Ulosmittauksen määrää pienennettäisiin pienituloisilla ja kasvatettaisiin suurituloisilla.

- **Mitä hyviä puolia uudistuksella olisi näkemyksenne mukaan nykyiseen järjestelmään verrattuna?**
- **Mitä huonoja puolia uudistuksella olisi näkemyksenne mukaan nykyiseen järjestelmään verrattuna?**
- **Millaisia kustannuksia uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi?**
- **Millaisia vaikutuksia uudistuksella olisi luottomarkkinoihin? Miten uudistus vaikuttaisi luotonsaantiin ja sen ehtoihin? Millaisiin asiakasryhmiin vaikutukset kohdistuisivat?**
- **Pidättekö kannatettavana sitä, että ulosmittauksen laskentasäännöt uudistetaan esitetyllä tavalla kokonaisuudessaan?**

- **Tulisiko uudistuksessa säilyttää mahdollisuus vapaakuukausiin ja ulosmittauksen määrän rajoittamiseen? Jos tulisi säilyttää, tulisiko sanottuja mahdollisuuksia rajata nykyisestä?**
- **Mahdolliset muut kommentit reformivaihtoehdosta 4b?**

Edellä sanottu tarkoittaa sitä, että ulosotto kytkeytyy tiiviisti sosiaaliturvajärjestelmään, erityisesti vähimmäisturvajärjestelmään. Paraikaa toimivan sosiaaliturvakomitean tehtävänä on muun muassa parantaa työnteon kannustimia ja yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää.

Ehdotus 4B on kannatettava, sillä se parantaisi erityisesti pienituloisimpien ulosottovelallisten tilannetta sekä vähentäisi ulosoton ja toimeentulotuen päällekkäisyyteen liittyviä ongelmia samaan aikaan, kun järjestelmä yksinkertaistuisi. Kuten tutkimusraportissa todetaan progressiivisella maksuprofiililla on mahdollista samaan aikaan parantaa pienituloisimpien toimeentuloa (ja vähentää päällekkäisyyttä vähimmäisturvan kanssa) sekä pitää kokonaisulosmittaus lähes vakioisena korottamalla hyvätuloisimpien maksuja.

Pidämme kannatettavana sitä, että ulosmittauksen laskentasäännöt uudistetaan esitetyllä tavalla kokonaisuudessaan. Emme kuitentaan tässä vaiheessa ota kantaa siihen, tulisiko uudistuksessa säilyttää mahdollisuus vapaakuukausiin ja ulosmittauksen määrän rajoittamiseen.

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.

- **Miten velkajärjestelyn piiriin saataisiin paremmin hakeutumaan ne velalliset, joilla voisi olla mahdollisuus päästä velkajärjestelyyn?**
- **Millaisia kustannuksia uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi?**
- **Millaisia vaikutuksia uudistuksella olisi luottomarkkinoihin? Miten uudistus vaikuttaisi luotonsaantiin ja sen ehtoihin? Millaisiin asiakasryhmiin vaikutukset kohdistuisivat?**
- **Mahdolliset muut kommentit reformivaihtoehdosta 6?**

Tutkimusraportin mukaan tehokkain tapa työnteon kannustimien parantamiseksi ulosottojärjestelmässä on velkojen mitätöiminen joko velkajärjestelyn tai velkojen vanhenemisen kautta. Tämä korostaa tarvetta helpottaa velkajärjestelyyn pääsyä esimerkiksi panostamalla lisää velkaneuvontaan.

Muut keinot pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi

- **Onko pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi olemassa muita keinoja, joita tulisi harkita tutkimuksessa esitettyjen reformivaihtoehtojen sijaan tai niiden lisäksi? Mitkä ovat esittämänne vaihtoehdon hyvät ja huonot puolet suhteessa tutkimuksessa arvioituihin reformivaihtoehtoihin?**

Tutkimusraportissa esitetään perustellusti ulosottojärjestelmän yksinkertaistamista. On helppo yhtyä tutkimusryhmän subjektiiviseen arvioon siitä, että ulosottojärjestelmä on nykyisellään monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Ulosottojärjestelmän yksinkertaistaminen toteuttaa myös sosiaaliturvakomitean tavoitteita. Järjestelmän automatisointi tulorekisterin kautta ilman työnantajan suorittamaa ulosottoperintää on kannatettava ehdotus.

Muut tutkimusraporttia koskevat huomiot

Ulosotolla on keskeinen rooli rahoitusjärjestelmän vakauden ja uskottavuuden turvaamisessa varmistuen velkojien mahdollisuuden saada ainakin osa maksamattomista veloista takaisin. Toisaalta ulosotto vaikuttaa merkittävästi sen kohteena olevien hyvinvointiin. On tärkeää, että ulosottojärjestelmän kehittämisessä kiinnitetään huomiota siihen, keihin suunnitellut muutokset kohdistuvat ja miten ne vaikuttavat kyseisten ihmisten hyvinvointiin.

Ylivelkaantuminen on merkittävä terveyttä ja hyvinvointia heikentävä tekijä. THL pitää tärkeänä Oikeusministeriön tavoitetta ulosottovelallisten aseman parantamisesta. Lausunnon kohteena olevassa raportissa pääpaino oli kuitenkin ulosottojärjestelmän vaikutuksissa työnteon kannustimiin. Työnteon kannustimet voivat toki liittyä hyvinvointiin, mutta niillä ei ole siihen suoraa yhteyttä.

Kasautuva tutkimusnäyttö osoittaa ylivelkaantumisen itsenäiseksi riskitekijäksi muun muassa masennukselle. Ylivelkaantumisen kielteiset vaikutukset terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät ennen muuta tilanteen pitkäkestoisuuteen. Ulosoton kohteeksi joutuneen henkilön voi olla vaikea omilla toimillaan parantaa tilannettaan, mikä johtaa helposti toivottomuuteen ja lamaantumiseen. Ulosottojärjestelmän kehittäminen tavalla, joka avaa mahdollisuuksia päästä ulos velkakurimuksista, parantaa ylivelkaantuneiden hyvinvointia ja tuo myös yhteiskunnallisia hyötyjä.

Lisäksi on tärkeää muistaa, että ulosottojärjestelmän kehittämisen ohella on tärkeää kiinnittää huomiota ylivelkaantumisen ennaltaehkäisemiseen ja erityisesti nuorina ylivelkaantuneiden tilanteen helpottamiseen.

Ylivelkaantuminen on erityisen haitallista itsenäistä elämäänsä aloittaville nuorille. THL:n ja Helsingin yliopiston tuoreen tutkimuksen mukaan vuonna Suomessa 1987 syntyneistä nuorista miehistä 13 prosentilla ja nuorista naisista kymmenellä prosentilla oli maksuhäiriömerkintä viime vuoden lopussa (Hiilamo ym. 2021). Kymmenen vuotta nuoremmilla osuudet olivat muutaman prosenttiyksikön alhaisempia. Maksuhäiriöt lisääntyivät nopeasti täysi-ikäistymistä seuraavina vuosina. Nuorten maksuhäiriöiden takana olivat suhteellisen pienet velkasummat. Maksuhäiriön saaneiden ja ulosottovelallisten ryhmät ovat suurelta osin päällekkäisiä, vaikka maksuhäiriön voi saada muustakin

kuin ulosotossa olevasta velasta ja kaikilla ulosottovelallisilla ei ole maksuhäiriömerkintää. Tutkimuksen mukaan vanhempia kuormittavat tekijät – toimeentulovaikeudet, matala koulutus, ero/kuolema, mielenterveysdiagnoosi – olivat yhteydessä heidän lastensa nuorina aikuisina saamiin maksuhäiriömerkintöihin. Mitä enemmän vanhemmilla oli kuormittavia tekijöitä, sitä yleisempiä olivat nuorten maksuhäiriömerkinnät.

Hiilamo, Aapo & Keski-Säntti, Markus & Kääriälä, Antti & Hiilamo, Heikki (2021).

Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät – rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997. Itla (<https://itla.fi/tutkimus-nuorten-maksuhairiomerkin-tojen-taustalla-useita-kuormittavia-tekijoita/>)

Tervahauta Markku

Hiilamo Heikki
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL