



Oikeusministeriön lausuntopyyntö; ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkaminen

### Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa edellä mainitussa asiassa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

#### Yleiset kommentit

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa työn vastaanottamiseen liittyvien kannustinloukkujen purkamiseen liittyviä toimia. Työryhmän tehtävänä oli selvittää eri vaihtoehtoja ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkamiseksi sekä ehdottaa siihen parhaiten soveltuvaa ratkaisua. Vaihtoehtoisina malleina työryhmä käsitteli ulosoton suojaosuuden korottamisen, ulosoton lykkäämisen sekä toistuvaistulon ulosmittauksen uudistamisen kokonaan tai osittain.

Käsitellyistä vaihtoehdoista ulosoton kokonaisuudistuksella voitaisiin huomioida työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan parhaiten muihin etuuksiin kytkeytyvät kannustinloukut ja näin parantaa työllistymisen kannustimia. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin yhtyy näkemykseen siitä, että ulosoton kokonaisuudistus ei ole juuri tällä hetkellä ajankohtainen. Hallitus on linjannut hallituskauden puolivälitarkastelun yhteydessä, että valmistelut työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavasta, eriarvoisuutta vähentävästä sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta käynnistetään. Mahdollinen sosiaaliturvan kokonaisuudistus voitaisiin käynnistää ensi vaalikaudella, joten tämän tiedon valossa ulosoton sovittaminen kokonaan uudelleen sosiaaliturvajärjestelmän kanssa, ei vaikuta tällä hetkellä mielekkäältä vaihtoehdolta. Lisäksi kokonaisuudistuksen valmisteluun kannattaa käyttää aikaa ja odottaa esityksessä mainitun ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkuja arvioivan tutkimuksen valmistumista.

Työryhmä käsitteli myös työllisyyspaketti -työryhmän vuonna 2016 esittämän vaihtoehdon ulosoton suojaosuuden korottamisesta noin 900 euroon kuukaudessa. Työllisyyspaketti -työryhmän esityksessä on huomioitu vaikutuksia lähinnä työllistymisen kannustavuuden näkökulmasta. Ulosoton kannustinloukkutyöryhmä on käynyt läpi vaihtoehtoon liittyen myös muita näkökulmia. Edellä mainitun tarkastelun perusteella työryhmä on päättänyt esittämään, ettei ulosoton suojaosaa korotettaisi. Ottaen huomioon kaikki näkökulmat suojaosan korottamiseen liittyen työryhmän esitys on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan perusteltu.

Lyhyellä tähtäimellä ulosoton kannustinloukkutyöryhmän esitys ulosoton lykkäyskuukausiin perustuvasta vaihtoehdosta on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisin. Ehdotus erottaa kahden päällekkäisen kannustinloukun vaikutukset ajallisesti erilleen toisistaan. Henkilö kohtaa työllistymisveroasteen, kuten muutkin työttömyydestä töihin siirtyvät henkilöt. Ulosoton merkitys näkyy lykkäyksen myötä vasta myöhemmin työn marginaaliveroasteessa. Kokonaisvaikutus on kuitenkin tiedossa jo työn vastaanottohetkellä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös ulosmitattavan velan määrä voi vaikuttaa 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. Tällaisessa tilanteessa lykkäys voisi toimia kannustimena lyhytkestoisen työn vastaanottoon. Mikäli velallinen haluaisi lyhentää velkaa enemmän, olisi myös tämä hänelle mahdollista, koska lykkäystä ei ole pakko hakea. Velallisen näkökulmasta ehdotus tarjoaa joustoa, jolloin tämä voi maksaa velkaa tai lisätä yksityistä kulutusta, jolloin työn vastaanottaminen tarjoaa velalliselle enemmän tyydyttäviä vaihtoehtoja.

Esityksessä on kuvattu työllistymisveroasteita eri bruttotuloilla. Koska tuloajausmittauksessa otetaan huomioon henkilön nettotulot, on esityksestä vaikeaa hahmottaa, miten korkeimmat työllistymisveroasteet suhteutuvat tuloajausmittauksen tuloarvoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kannustinloukkuja on purettava erityisesti niiltä henkilöiltä, joiden työllistymisveroasteet ovat korkeimmat. Esitettyjen tilastotietojen valossa suuri osa ulosmitattavista tuloista sisältyy tuloajausmittauksen raja-arvojen välille jo nykyisin.

Esityksen mukaan ulosottokaareen (705/2007) esitetään lisättäväksi uusi 4 luvun 51 a §. Pykälän 1 momentin mukaan lykkäys voidaan jättää antamatta, jos velalliselle on aiemmin myönnetty lykkäys ja uuden lykkäyksen antaminen vaarantaisi olennaisesti hakijan maksunsaantioikeuden. Edellä mainittu harkinta on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukainen. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lykkäyksen keston pidentäminen ei ole välttämättä tarpeellista. Järjestelmän yksinkertaisuuden näkökulmasta olisi parempi, jos mahdollisen lykkäyksen enimmäispituus olisi kaikille lykkäyksenhakijoille yhtä pitkä.

Ulosoton kannustinloukkutyöryhmän esityksessä todetaan, että lykkäyksiä on käytetty vähän. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, kuinka vähäistä lykkäysten hakeminen on ollut. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen työllisyysvaikutukset ovat olennaisesti riippuvaisia siitä, kuinka hyvin työttömät ulosoton piirissä olevat henkilöt ovat tietoisia mahdollisuudesta lykkäykseen.

Ehdotettu malli voi aiheuttaa niin sanottuja lukkiutumisasiäntövaikutuksia, kun työttömyys on jatkunut hieman alle 258 työttömyysetuuden maksupäivää. Tämä näkyisi siten, että työttömän näkökulmasta työn vastaanottamista tai hakemista kannattaa viivyttää, mikäli henkilö haluaisi hakea lykkäystä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista selvittää, mitä vaikutuksia olisi vaihtoehdolla, jossa vastaava lykkäysmahdollisuus olisi kaikilla työttömällä työttömyyden kestosta riippumatta. Mikäli jatkovalmistelun

pohjana käytetään ehdotettua noin vuoden jatkuneeseen työttömyyteen sidottua mallia, työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tulisi huomioida jäljempänä pykäläkohtaisissa kommentteissa esille nostetut seikat.

### Pykäläkohtaiset kommentit

Ulosottokaareen esitetään lisättäväksi uusi 4 luvun 51 a §. Pykälän 1 momentin mukaan palkan ulosmittausta voitaisiin lykätä enintään kuudella kuukaudella, jos velallinen on ennen ulosmittausta saanut työttömyysetuutta vähintään 258 päivältä. Jos velallinen ei täytä 1 momentin mukaisia edellytyksiä, ulosmittausta voitaisiin 2 momentin mukaan lykätä enintään neljällä kuukaudella.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy esityksen valmistelleen työryhmän näkemykseen siitä, että työttömyysetuuden maksupäiviin perustuva laskentatapa on yksinkertainen ja lähtökohtaisesti kannatettava. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei ulosottokaaren uuden 4 luvun 51 a §:n 1 momentin sanamuoto ministeriön käsityksen mukaan ole täysin yksiselitteinen. Perustelujen mukaan työttömyysetuuden maksupäivillä tarkoitettaisiin joko täysiä työttömyysetuuden maksupäiviä tai täysiksi maksupäiviksi muunnettua sovitellun työttömyysetuuden maksupäiviä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto mahdollistaisi myös tulkinnan, jonka mukaan sovitellun etuuden maksupäiviä ei muunnettaisi täysiksi maksupäiviksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ulosmittauksen 1 momentin mukaisen lykkäämisen edellytykset eivät kaikissa tilanteissa kannusta työn vastaanottamiseen. Jos kokonaan työtön henkilö on aloittamassa pitkäkestoisen työn, jonka alkaessa hän täyttäisi 1 momentissa tarkoitetut edellytykset, hänen ei kannata ottaa ennen tämän työn alkamista vastaan sellaista muuta lyhytkestoista työtä, jonka ajalta hänellä olisi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos muun työn vastaanottaminen aiheuttaisi sovitellun työttömyysetuuden aikaisen maksupäivien hitaamman kertymisen takia sen, ettei 1 momentin mukainen 258 maksupäivän kertymä täyttyisi. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää asiaan oikeusministeriön huomiota, mutta ei työryhmän esittämä 2 momentti huomioon ottaen ehdota tältä osin säädösmuutosta.

Esitettyssä 1 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 määrääjat 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 työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasti.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esitetty ulosottokaaren 4 luvun 51 a §:n 2 momentti ei ole riittävä luomaan kannusteita tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole oikeutta

työttömyysetuuteen, koska ulosmittauksen 2 momentin mukainen lykkääminen on 1 momentin mukaista lykkäystä selvästi lyhyempi.

Mainittujen tilanteiden ratkaisemiseksi työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että ulosottoaaren 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. Säädöstatolla 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.



Kimmo Ruth

työmarkkinaneuvos, osastopäällikön poissa ollessa



Ville Heinonen

erityisasiantuntija

Tiedoksi

työministerin erityisavustaja Juha Halttunen