

Asia: VN/10364/2022

## Sosiaaliturvaetuuksien ulosmittaus; työryhmän mietintö

### 1. Sosiaaliturvaetuuksien ulosmittaus

#### **Pidättekö ehdotusta kannatettavana?**

Oikeusministeriön asettaman Sosiaaliturvaetuuksien ulosmittaus -työryhmän tehtävänä on ollut kuvauksen laatiminen sosiaaliturvaetuuksien ulosmittauksen nykytilasta ja vaihtoehtojen esittäminen sosiaaliturvaetuihin liittyvän ulosmittausjärjestelmän uudistamisesta. Asettamispäätöksen mukaan tavoitteena oli, että sosiaaliturvaetuuksien suhdetta ulosmittaukseen arvioidaan kokonaisuutena ja että esitetyillä uudistusvaihtoehdoilla tavoitellaan järjestelmän yksinkertaistamista. Työryhmämietintö muodostaa pohjan selvitystyön toiselle vaiheelle, jossa toteutetaan ehdotettujen uudistusvaihtoehtojen ja työllisyysvaikutusten arviointi. Kokonaisuutena selvitystyöllä on tarkoitus luoda tietopohja ulosmittausjärjestelmän uudistamiselle.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan sosiaaliturvaetuslajien vaikutusten vähentämistä ulosmitattavuuteen kahdella ehdotuskokonaisuudella. Ensimmäinen ehdotuskokonaisuus liittyy etuihin, joihin ulosmittaaminen tulisi kohdistumaan. Työryhmä ehdottaa, että ulosmitattavuus määräytyisi sillä perusteella, ylittääkö etuuden määrä suojaosuuden määrän. Ulosmittauskielto kohdistuisi vain eläke- tai sosiaalilainsäädännön nojalla määrättyyn tarkoitukseen. Toinen ehdotuskokonaisuus liittyy ulosmittauksen laskentasääntöihin. Työryhmä ehdottaa, että ulosmittauksen laskentasäännöt uudistetaan kokonaisuutena mietinnössä hahmotellun mallin mukaisesti. Mietinnön laskelmat on tehty huomioiden ulosmitattavien henkilöiden taloudellinen tilanne, eli kokonaistulojen määrä. Tässä mietinnössä ei ole otettu kantaa ulosmittaukseen johtaneisiin syihin tai siihen, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat erilaisissa sosiaalisissa elämäntilanteissa oleviin velallisiin.

#### **Millaisia vaikutuksia ehdotuksen toteuttamisella nähdäksenne olisi?**

Ulosoton kohteena olevat henkilöt ovat talousvaikeuksien kanssa kamppailevia, jotka usein kärsivät myös pienituloisuudesta. Taustalla vaikuttaa monenlaisia elämänhallinnan ongelmia. Vaikeimmassa tilanteessa ovat ne, joiden ulosotto kohdistuu sosiaaliturvaetuihin. Kyse on henkilöistä, joiden ansaintamahdollisuudet ovat esimerkiksi työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden tai korkean iän vuoksi heikentyneet. Näiden henkilöiden mahdollisuudet päästä eroon veloistaan ulosmittauksen kautta on heikompi kuin ansiotuloja saavilla velallisilla.

Ulosoton kohteena on huomattava määrä Suomen väestöä. Vuonna 2022 ulosottovelallisina oli Tilastokeskuksen mukaan 570 000 henkilöä. Suurin osa ulosotoista kohdistuu tuloluokkien vähävaraisimpaan viidennekseen. Vuonna 2022 uusista velallisista 51 prosenttia selvisi veloistaan maksamalla ne vuoden kuluessa, kun taas vanhoista velallisista selvisi veloistaan vuoden aikana vain noin 30 prosenttia. Tämä kertoo ulosoton pitkittymisestä joidenkin asiakkaiden kohdalla.

Ulosmittauksen kohteena olevat etuudet. Sosiaaliturvaetuuksista ulosmittauskelpoisia ovat esimerkiksi työeläke, sairauspäiväraha ja työttömän ansiopäiväraha. Sairausvakuutuslaissa ei säädetä kyseisiä päivärahoja koskevista ulosmittauskielloista, eivätkä ne ole määrättyyn tarkoitukseen myönnettyjä avustuksia, joiden ulosmittaus olisi ulosottokaaren nojalla kielletty. Ulosmittausta ei puolestaan voida tehdä takuueläkkeestä, työmarkkinatuesta eikä työttömän peruspäivärahasta. Asumistukea, toimeentulotukea ja lapsilisää ei voi laskea edes ulosmitattavaan tulopohjaan eikä niistä voi ulosmitata. Näitä kaikkia etuuksia yhdistää se, että ne ovat eläke- tai sosiaalilainsäädännön nojalla määrättyyn tarkoitukseen myönnettyjä etuuksia.

Työryhmän ehdotuksen mukaan ulosmittauskelpoisia olisivat jatkossa mm. raskausraha, erityisraskausraha, vanhempainraha, sairauspäiväraha, tartuntatautipäiväraha, luovutuspäiväraha, erityishoitoraha, ansiopäiväraha, aikuiskoulutustuki, ansiopäivärahaan perustuva vuorotteluvapaakorvaus, työeläke, omaishoidon tuki, joista raskausraha, erityisraskausraha, vanhempainraha ja aikuiskoulutustuki olisivat uusia ulosmittauskelpoisuuteen laajennettavia etuuksia.

Työryhmämuistion osoittaa nykyjärjestelmän ongelmakohdat, joihin esitys toisi korjausta. Korjausta tarvitaan mietinnön mukaan siihen, että ulosmitattavuus määntyisi jatkossa yksinomaan sillä perusteella, ylittääkö etuuden määrä suojaosuuden määrän. Muutos kieltämättä yksinkertaistaisi laskennallisesti ulosottovelallisten yhdenvertaista kohtelua. Uudet ulosmittaukseen siirrettävät etuudet (raskausraha, erityisraskausraha, vanhempainraha ja aikuiskoulutustuki voivat puolestaan vaikeuttaa näitä tukia saavien taloudellista tilannetta. Vaikutusarvioinnit on tehtävä ennen lopullisia päätöksiä. Vaikutusarvioinneissa on otettava huomioon muutoksen vaikutukset muiden etuuksien (erityisesti toimeentulotuki) käyttöön ja kannustavuuteen tilanteessa, jossa Suomen lapsiluku on jatkuvassa laskussa.

### **Millaisia kustannuksia ehdotuksen toteuttamisesta aiheutuisi (mm. tietojärjestelmäkustannukset)?**

Ulosmittaaminen aiheuttaa myös kustannuksia. Ulosottolaitoksen vuoden 2022 tilaston mukaan perittäväksi saapuvien rahasaatavien määrä on kasvanut vuoden 2013 jälkeen joka vuosi koronavuotta 2020 lukuun ottamatta. Perittäväenä olleiden rahasaatavien määrä on kasvanut keskeytyksettä ollen viime vuoden lopussa 6,7 miljardia euroa. Samana vuonna perintätulos oli 1,26 miljardia euroa. Perityistä rahasaatavista 43 prosenttia kertyi palkan tai eläkkeen ulosmittauksesta. Tietojärjestelmien ja niihin kirjattavien tietojen on oltava yhdenmukaisia ja yhdistettävissä. Ulosottojärjestelmän kehittämisessä on myös syytä ottaa huomioon positiivinen luottotietorekisteri ja velallisten tosiasialliset kannustimet, joilla on myös taloudellisia vaikutuksia.

Sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta velkojen maksaminen yhteiskunnan varoista on ongelmallista. Näin käy mikäli ulosottovelvoitteen vuoksi kotitalous tulee oikeutetuksi

toimeentulotukeen. Näissä tilanteissa toimeentulotuella tosiasiallisesti maksetaan velkoja. Mikäli suojaosa asettuu toimeentulotukinormin yläpuolelle, ongelma voidaan välttää. Toinen kipukohta koskee sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksujen perintää. Vuonna 2022 perintään päätyi reilut 487 000 sosiaali- ja terveystalouden sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksua. Ensin mainittu ongelma voi tulla ainakin osin ratkaistuksi työryhmän esitysten avulla – riippuen muun muassa siitä mille tasolle suojaosa asetetaan. Jälkimmäistä ongelmaa ei raportissa tarkastella. Siihen tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota jatkotyössä.

On kuitenkin vaikea arvioida, millaisia taloudellisia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla tulisi olemaan.

### **Mahdolliset muut kommentit ehdotuksesta?**

Ulosottojärjestelmä etsii tasapainoa velkojen oikeuden (omaisuuden suojan) ja velallisen toimeentulon välillä. Tilanteeseen vaikuttavat myös molempien kannustimet. Mikäli velkojen mahdollisuutta periä saataviaan takaisin heikennetään, nousee kynnys luottojen myöntämiseen. Tällöin heikommassa taloudellisessa tilanteessa olevat eivät kykene ottamaan luottoja tai joutuvat turvautumaan ehdoiltaan ankariin luottoihin. Toisaalta mikäli velallisen maksuvelvollisuus on hyvin ankara, hänellä ei ole välttämättä kannustimia tulojen hankkimiseen ylivelkaantumisen aikana. Kannustimiin vaikuttaa paitsi ulosoton laskentasäännöt myös sosiaaliturvajärjestelmä, erityisesti asumistuki. Asumistuen roolia velallisten kannustimissa ei oltu otettu huomioon työryhmän esitysten arvioinnissa. Asumistukea ei voida ulosmitata. Toisaalta tulojen nouseminen pienentää asumistukea. Jatkossa velkojen asemaa parantaa positiivinen luottotietorekisteri, josta on jo lainsäädäntö voimassa. Kuluttajaluotot tulevat rekisteriin kevään 2024 aikana.

Jatkotyössä tarkastelua on syytä laajentaa siten, että kaikki ulosmittaukseen liittyvät lievennykset ja tukimuodot voidaan lisätä mukaan vaikutusarviointeihin. Tällaisia tukimuotoja ovat esimerkiksi harkinnanvaraiset vapaakuukaudet, ulosoton rajoittaminen ja ulosoton lykkäys, sekä velkajärjestely, sosiaalinen luototus, talousneuvonta ja ehkäisevä toimeentulotuki.

On myös harkittava, täytyisikö selvittää vielä tarkemmin syyt, jotka yleisimmin johtavat ulosmittaukseen ja arvioitava ne tukitoimet, jotka ehkäisevät tilanteen kriisiytymistä ulosmittaukseen saakka. Yksi tällainen on se, että velkojen ”päästäminen” ulosottoon saattaa olla henkilölle taloudellisesti kannattavampaa kuin se, että velkoja ei päästetä kertymään tai että ne hoidetaan pois jos ennen mahdolliseen ulosottoon päätymistä.

## **2. Tulojen ulosmittausjärjestelmä**

### **Pidättekö ehdotusta kannatettavana?**

Työryhmä ehdottaa ulosmittauksen laskentasääntöjen uudistamista. Tämä on aiheellista esimerkiksi tilanteissa, joissa ulosmittausta kompensoivat sosiaaliturvaetuudet voivat johtaa siihen, että kokopäivätyötä tekeväälle jää vähemmän tuloja kuin osa-aikatyötä tekeväälle.

### **Millaisia vaikutuksia uudistuksen toteuttamisella nähdäksenne olisi?**

Työryhmä ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa tehnyt lopullista ehdotusta laskentasääntöjen yksityiskohdista, joita on tarkoitus tarkentaa hankkeen seuraavassa vaiheessa tehtävän vaikutusarvioinnin pohjalta. Keskeisiä vaikutusarvioinnin kohteita ovat suojaosuuden määrä, elatuksen varassa olevien henkilöiden huomioon ottamisen tapa ja euromäärä sekä ulosmittausprosentit eri tulotasoilla. Mietinnön mukaan asumistuki, toimeentulotuki ja verotus tasaavat henkilön käyttöön jäävien tulojen määrää eri ulosottotilanteissa. Esimerkiksi ulosotossa olevista 20–50 prosenttia saa vuoden aikana toimeentulotukea. Vaikutusarviointeja tehtäessä tilanne näiden tukien ja etuuksien osalta on voinut muuttua. Etuuksiin mahdollisesti tehdyt heikennykset tai indeksijäädytykset vaikuttavat niiden kompensointikykyyn. On siis simuloitava laskentasääntöjen vaikutuksia muihin etuuksiin ja työnteon kannustavuuteen.

**Millaisia kustannuksia uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi (mm. tietojärjestelmäkustannukset)?**

-

**Muut mahdolliset kommentit ehdotetuista laskentasäännöistä ja ulosmittausjärjestelmän uudistamisesta?**

Vuonna 2022 yksin asuvan velallisen suojaosuus oli 696 euroa kuukaudessa. Vuonna 2023 suojaosuus on ollut 922,50 euroa kuukaudessa väliaikaisen korotuksen vuoksi. Korotus tehtiin vastauksena tilanteeseen, jossa muiden muassa Ukrainan sota ja sen seuraukset ovat heikentäneet kansalaisten ostovoimaa. Yhtenä tällaisena toimena hallitus päätti käynnistää kokeilun ulosoton suojaosuuden korottamisesta takuueläkkeen tasolle vuoden 2023 ajaksi. Esityksen yhteydessä myös arvioitiin, että suojaosuuden korottaminen saattaisi pienentää toimeentulotukimenoja ja vähentää toimeentulotuen asiakkaiden määrää. Toimeentulotuen saajien määrä onkin laskenut vuosina 2022 ja 2023, mutta tarkemmat arviot puuttuvat niistä syistä, miksi tuen saajien määrä on vähentynyt. Vaikka ostovoima ei ole edellisestä vuodesta parantunut, on Sosiaaliturvaetuksien ulosmittaus - työryhmä mietinnössään arvioinut, että suojaosuuden määrä voisi jatkossa laskea 787 euroon kuukaudessa.

**Kumpaa vaihtoehtoa pidätte lähtökohtaisesti parempana? Voitte perustella vastauksenne valitsemanne vaihtoehdon alla olevaan tekstikenttään:**

-

**Voimassa olevan ulosottokaaren mukaan velallisen suojaosuus on suurempi, jos hänellä on elatuksen varassa puoliso, oma lapsi tai puolison lapsi. Työryhmän näkemyksen mukaan olisi perusteltua harkita, tulisiko velallisen elatuksen varassa olevina jatkossa ottaa huomioon ainoastaan lapset eli poistaa mahdollisuus puolison huomioon ottamiseen. Miten arvioitte ehdotusta?**

-

**Työryhmä on esittänyt kaksi vaihtoehtoista tapaa elatuksen varassa olevien huomioon ottamiseksi. Kumpaa vaihtoehtoa pidätte parempana? (Vaihtoehtoja arvioitu mietinnössä s. 57–59). Voitte perustella vastauksenne valitsemanne vaihtoehdon alla olevaan tekstikenttään:**

-

**Kumpaa vaihtoehtoa pidätte parempana? Voitte perustella vastauksenne valitsemanne vaihtoehdon alla olevaan tekstikenttään:**

-

### **3. Muut mietintöä koskevat huomiot**

**Kirjoittakaa muut mahdolliset huomionne alla olevaan kenttään**

-

Kivipelto Minna  
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL