



POLICY BRIEF 2021:18

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta

Eetu Isotalo, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, PT

Terhi Maczulskij, Etlä

Terhi Ravaska, VATT

Ulosottojärjestelmää on mahdollista kehittää siten, että pienituloisten tilanne otetaan paremmin huomioon

Ulosotto on keskeinen elementti rahoitusjärjestelmässämme, sillä sen avulla taataan velkojille, että ainakin osa veloista maksetaan takaisin. Jos tällaista takuuta ei olisi, merkittävää osaa velkasuhteista ei syntyisi lainkaan, tai lainaa olisi tarjolla korkeammalla korolla. Toisaalta pienituloisen menettää ulosotossa merkittävän osan tuloistaan ulosmittaukseen, mikä heikentää toimeentuloa ja työnteon kannustimia. Järkevä järjestelmä tasapainottelee näiden vaikutusten välillä. Merkittävä osa ulosotossa olevista on pienituloisia ja järjestelmän uudistamisella voidaankin potentiaalisesti parantaa pienituloisten asemaa. Ulosottojärjestelmän yksinkertaistaminen ja muuttaminen progressiivisemmäksi, sekä velkajärjestelyjen lisääminen ovat potentiaalisia kehityssuuntia, joilla voidaan parantaa pienituloisten toimeentuloa ja samalla kokonaisuvinvointia.

Johdanto

Ulosotto on laiminlyötyjen velkojen pakotettu takaisinmaksu. Järjestelmässä ne, jotka tulo- tai menoshokin tai muun syyn takia eivät kykene maksamaan velkojaan takaisin, joutuvat tulevien tulovirtojen sekä varallisuuden ulosmittaukseen. Toimiva ulosottojärjestelmä alentaa riskipreemioita ja tekee lainarahan halvemmaksi. Järjestelmään tehtyjen muutosten epäsuorat vaikutukset näkyvät kaikkien velkaa ottaneiden henkilöiden hyvinvoinnissa korkojen ja lainan saamisen helppouden kautta.

Ulosottojärjestelmä vaikuttaa korkoihin kahdella tavalla. Ensiksi tulojen ulosmittaaminen voi korvata maksamatta jääneen velan osittain tai kokonaan. Toiseksi korkeammat ulosmittausasteet pidemmältä aikajänteeltä vähentävät riskikäyttäytymistä ja todennäköisyyttä joutua ulosottoon. Molemmat mekanismit parantavat velkojan luottamusta velan takaisinmaksuun ja siten alentavat velkojan riskiä.

Velallisen näkökulmasta tiukka ulosottojärjestelmä voi alentaa työn tarjontaa ainakin niissä tapauksissa, joissa velkasumma on niin suuri, että sitä ei maksettaisi työuran tai ulosoton keston aikana pois. Tässä on huomioitava, että korkeampi ulosmittausosuus lyhentää velkaa nopeammin. Tällöin työn tarjonta alentuu hetkellisesti, mutta puolestaan kasvaa, kun velka on maksettu nopeutuneen maksuaikataulun vuoksi pois.

Ulosottojärjestelmällä on monia hyvinvointivaikutuksia. Toimivien lainamarkkinoiden syntymiseksi tarvitaan seuraamus velkojen maksamatta jättämisestä. Niille, joilla omaisuutta ei ole, lupaus tulevista tuloista voi riittää vakuudeksi synnyttämään lainamarkkinan. Velka on talousjärjestelmämme kulmakiviä. Korkeampi ulosmittausaste alentaa talousteorian valossa hyvinvointia välittömästi, sillä se laskee käytettävissä olevien tulojen määrää. Toisaalta se nostaa hyvinvointia, kun velat on maksettu nopeammin pois ja mahdollisesti velkojen riskipreemiot yleisesti ovat alemmat.

Tässä Policy Briefissä raportoidaan VN TEAS Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta -hankkeen tuloksia. Raportissa on käsitelty kattavasti ulosottojärjestelmän eri puolia. Olemme muun muassa vertailleet Suomen järjestelmää Yhdysvaltain ja Saksan järjestelmiin ja tarkastelleet tutkimuskirjallisuuden havaintoja ulosottojärjestelmien ja velkajärjestelyjärjestelmien työn tarjontavaikutuksista kansainvälisesti. Lisäksi olemme tarkastelleet Suomen ulosottojärjestelmää tilastojen valossa sekä simuloineet nykyjärjestelmää ja hypoteettisia reformivaihtoehtoja SISU-mikrosimulointimallilla.

Politiikkasuositukset

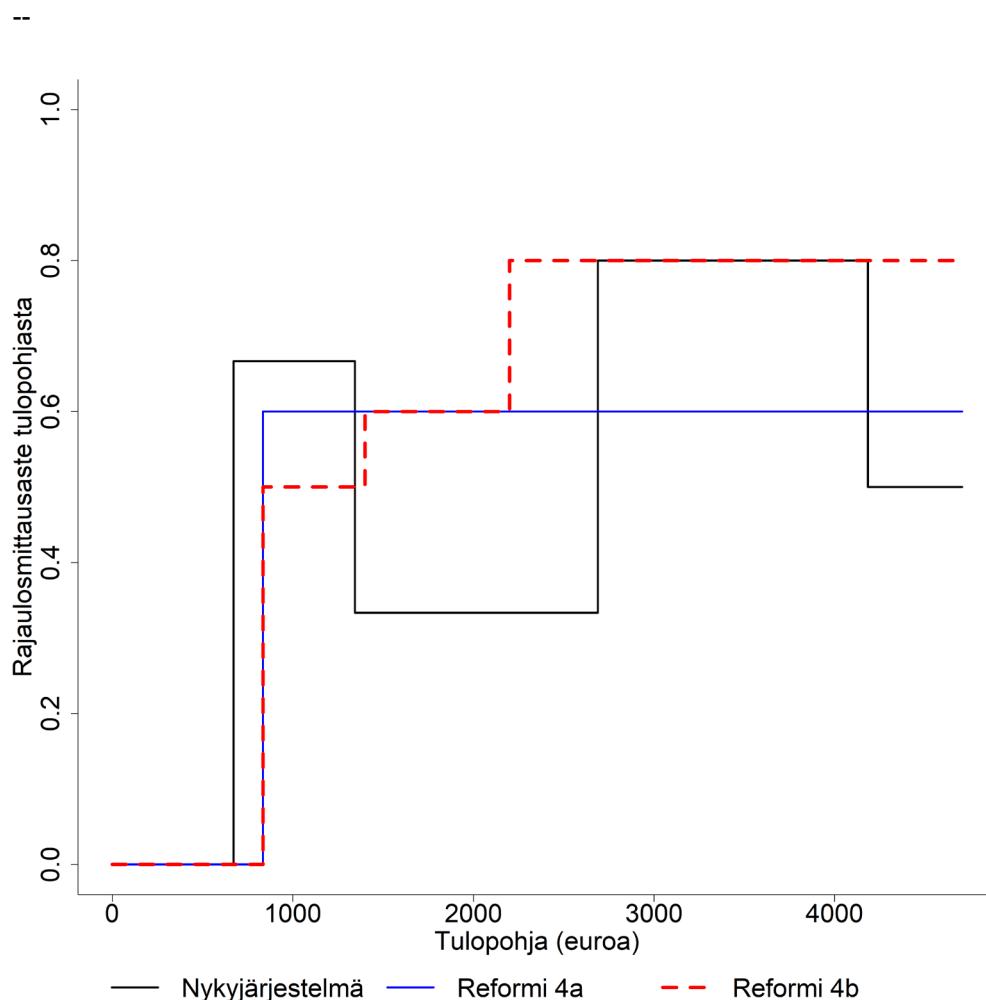
- Järjestelmän yksinkertaistaminen ja virtaviivaistaminen tekee siitä helpommin ymmärrettävän ulosoton asiakkaan näkökulmasta. Ulosottojärjestelmä sekä sen yhteys eri sosiaalietuuksiin on ulosoton asiakkaan näkökulmasta vähintäänkin epäselvä. Ulosottojärjestelmän uudistamista tulisi harkita yhdessä sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen kanssa.
- Progressiivisempi ulosottotaulukko mahdollistaa ulosmitattavan kokonaissumman pysymisen ennallaan, samalla kuitenkin parantaen pienituloisten toimeentuloa ja työnteon kannustimia lyhyellä aikavälillä. Progressiivinen ulosottotaulukko heikentää velkojen takaisinmaksua tässä ryhmässä ja voi siten vaikuttaa myös velkojen käyttäytymiseen. Lisäksi ulosmittauksen määrän pienentäminen johtaa ulosoton takaisinmaksuajan pitenemiseen vaikuttaen työn teon kannustimiin ja toimeentuloon.
- Velkajärjestelyjen lisääminen parantaa ylivelkaantuneiden toimeentuloa ja työn tekemisen kannustimia pysyvästi. Muun muassa Saksassa ja Yhdysvalloissa velkajärjestely on Suomea useammin käytössä. Liian helposti saatavilla olevalla velkajärjestelyllä voi kuitenkin olla vaikutuksia lainan saantiin ja korkoihin, mikä on otettava huomioon uudistusta suunniteltaessa.

Kuvailua

Ulosotto on vahvassa yhteydessä pienituloisuuteen. Ulosotossa olevista keskimäärin 20–50 prosenttia saa toimeentulotukea ikäryhmästä riippuen vuoden aikana. Ulosottojärjestelmä on siis yhteydessä toimeentuloon ja voi näin ollen vaikuttaa merkittävästi erityisesti pienituloisten hyvinvointiin. Havaitsemme myös, että ulosotossa olevilla on muita työikäisiä merkittävästi alhaisempi työllisyysaste. On huomioitava, että ulosotossa olevat ovat havaittujen (mm. koulutus) ja havaitsemattomien ominaisuuksiensa puolesta erilaisia kuin muut työikäiset, mutta vaikuttaisi, että ulosoton asiakkaiden työllisyyttä on mahdollista nostaa ulosottojärjestelmää uudistamalla.

Nykyisessä ulosmittaustaulukossa velallisen kalenterikuukauden suojaosuus on 681,30 euroa ilman elatuksen varassa olevia henkilöitä. Jos velallisella on elatuksen varassa yksi henkilö, esimerkiksi lapsi, suojaosuus on kalenterikuukaudelta 925,80 euroa. Tällä tavalla suojaosuuden määrä kalenterikuukaudelle voidaan määrittää jokaiselle velalliselle, riippuen siitä, kuinka monta elatuksen varassa olevaa henkilöä velallisella on. Tulot ulosmitataan tulopohjasta, johon ei lasketa kaikkia tuloja. Esimerkiksi joitakin avustuksia ei lasketa tulopohjaan. Myös jotkut tulopohjaan laskettavat erät ovat suojattuja ulosmittaukselta.

Kuvio 1. Nykyjärjestelmän ja reformin 4 rajausmittausasteet tulopohjan mukaan.



Selite: Kuvio esittää yksin asuvan rajausmittausasteet eli sen, kuinka suuri osuus kustakin lisäeurosta ulosmitataan. Tämä havainnollistava kuvio on henkilöille, joilla ei ole huollettavia, mutta varsinaisessa mikrosimuloinnissa huollettavat on otettu huomioon.

Ulosmittattavan määrän suuruus määrittyy seuraavien sääntöjen avulla, jotka on esitetty myös Kuviossa 1 (ja nettotulojen osalta Kuviossa 2). Kun tulopohja on suojaosuutta pienempi, ulosmittausta ei tapahdu. Kun tulopohja on suurempi kuin yksi suojaosuus, mutta enintään kaksi suojaosuutta, ulosmitataan suojaosuuden ylittävästä tulopohjasta kaksi kolmasosaa ulosmittauskelpoisia tuloja. Kun tulopohja on suurempi kuin kaksi suojaosuutta, mutta enintään neljä suojaosuutta, ulosmitataan tulopohjasta

yksi kolmasosa ulosmittauskelpoisia tuloja. Kun tulopohja on suurempi kuin neljä suojaosuutta, ulosmitataan neljää suojaosuutta vastaavasta tulopohjasta yksi kolmasosa ulosmittauskelpoisia tuloja, ja tämän ylittävästä osuudesta neljä viidesosaa kuitenkin niin, että enintään puolet tulopohjasta tulee ulosmitatuksi.

Reformivaihtoehtoja

SISU-mallitarkastelut osoittavat, että ulosotossa oleminen vaikuttaa työllistymisveroasteisiin. Mallilla laskettu vaikutus on 5,4 prosenttiyksikköä ulosotossa olevien ryhmässä. Tarkastelemme tarkemmin kuutta potentiaalista reformivaihtoehtoa. Esittelemme ne lyhyesti tässä. Kaikki tässä esitetyt vaikutukset reformeista ovat väliaikaisia, sillä kaikki muutokset ulosmittausasteisiin näkyvät vastaavina muutoksina ulosotajaksojen kestoissa, jos velkoja ei anneta anteeksi ennen sitä.

Ensimmäinen reformi nostaisi suojaosan takuueläkkeen tasolle, eli 834,52 euroon kuukaudessa. Suojaosuuden nosto vaikuttaisi velkojen takaisinmaksuun hidastaen sitä kautta linjan, keskimäärin noin 13 prosenttia. Suojaosuuden noston työllisyysvaikutus olisi hetkellinen ja pieni, pienentäen ulosoton vaikutusta työllistymisveroasteeseen noin 9 prosenttia eli 0,5 prosenttiyksikköä. Suojaosuuden nosto parantaa pienituloisten toimeentuloa, mutta vastaavasti ulosoton pidentymisen johdosta toimeentulo heikkenee jakson lopussa. Suojaosuuden nosto vaikuttaa myös suurituloisten ulosmittaukseen. Mikäli tavoitteena on efektiivisesti parantaa erityisesti pienituloisten toimeentuloa, niin samalla ei välttämättä kannata helpottaa suurituloisten ulosottoa.

Toinen uudistusvaihtoehto eli takuusuojaosuus keskittyy vain suojaosuuden alimman pykälän nostamiseen takuueläkkeen tasolle (834,52 euroon kuukaudessa). Tässä uudistuksessa on pyritty vaikuttamaan vain pienituloisimpiin siten, että ulosmittauksen alarajaa nostetaan vaikuttamatta suurituloisten ulosmittaukseen. Tämän reformin keskeisin haaste on se, että tavoitteen saavuttamiseksi vaaditaan takuusuojaosuuden ylittävältä osalta 86 prosentin ulosmittaus tuloista kahteen suojaosuuteen asti. Tällainen korkea ulosmittausaste heikentää kannustumia ja lisäksi korostaa nykyjärjestelmän omaperäistä ominaisuutta, jossa rajaulosmittausasteet nousevat ja laskevat eri suojaosuuksien kohdissa, kuten esitetty Kuviossa 1. Lisäksi takuusuojaosuus loisi perheellisille ja ei-perheellisille eri maksutaulukot, mikä monimutkaistaisi järjestelmää entisestään. Reformin vaikutus työllistymisveroasteisiin ja velkojen takaisinmaksuun on pieni. Työllistymisveroasteet eivät juuri muutu, sillä työllistyminen SISU-mallissa tapahtuu takuueläkkeen ylittävälle tulotasolle.

Kolmannessa reformivaihtoehdossa lisätään vapaakuukausien määrää. Vapaakuukausi tarkoittaa ulosmittauksesta vapaata kuukautta. Nykylainsäädännön mukaan

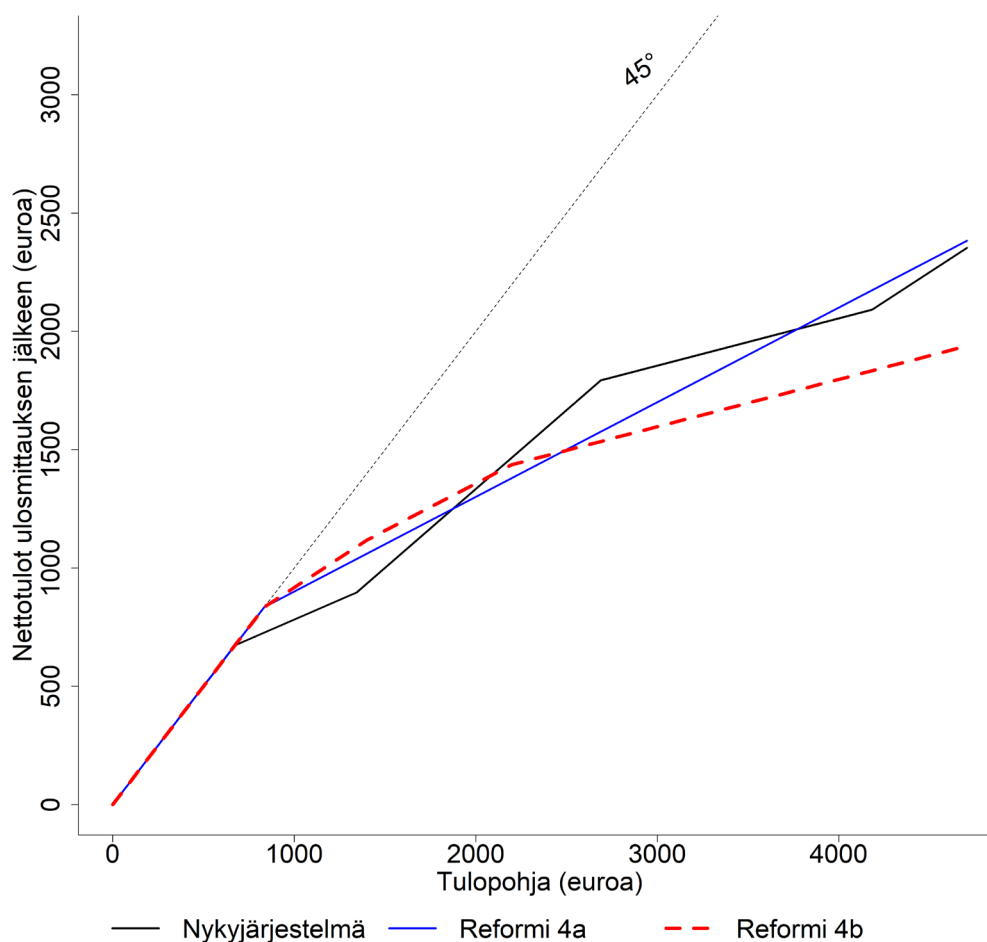
henkilö on oikeutettu kahteen vapaakuukauteen, mikäli a) hän on maksanut ulosoton lähes yhtäjaksoisesti vuoden ajan ja b) kyseessä on niin sanottu tulorajaulosmittaus eli tulot ovat alle kaksi kertaa suojaosuuden. Reformi 3a:ssa kaikille, joilla tulo-pohja on alle neljä kertaa suojaosuus, annetaan automaattisesti yksi vapaakuukausi lisää. Reformissa 3b vapaakuukausioikeuden voisi saada jo, kun ulosmittaus on kes-tänyt vuoden sijaan yli kuuden kuukauden ajan. Vapaakuukausien lisääminen vastaa vuositasolla tarkasteltuna monelta osin kohdistettua alennettua ulosmittausasteiden laskemista. Kuukausitasolla vapaakuukauden voi toki käyttää joustavammin, kun taas ulosmittausaste vaikuttaa kaikkiin kuukausiin samanveroisesti. Vapaakuukaudet tosin lisäävät järjestelmän monimutkaisuutta. Kokonaisuutena voisi olla järkevää enemmin-kin yksinkertaistaa järjestelmää vapaakuukausien osalta ja muuttaa ulosmittausas-teita.

Neljäs uudistusvaihtoehto kuvailee potentiaalisia vaikutuksia laajemmasta ulosoton muutoksesta kohti progressiivisempaa järjestelmää. Uudistus voisi olla osa laajempaa sosiaaliturvauudistusta, jossa selvästi yksinkertaistetaan ja selkeytetään järjestelmää sekä otetaan kokonaisuutena huomioon pienituloisten asema. Käsittelemme kaksi reformia (Kuviot 1 ja 2), joista toisessa on takuueläkkeen tasolla olevan nettotulon jäl-keen 60 % rajaulosmittausaste (reformi 4a) ja toisessa progressiivinen taulukko (re-formi 4b)

Progressiivinen ulosmittaustaulukko välittömältä vaikutukseltaan parantaisi toimeentu-loa ja nostaisi työllistymisen kannustimia nykytilaan verrattuna pienituloisten henkilöi-den osalta. Kokonaisuutena reformi 4b alentaisi työllistymisveroastetta eniten käsitel-lyistä reformeista (1,4 prosenttiyksikköä). Sillä tosin on merkittävä vaikutus myös vel-kojen takaisinmaksuun. Muutos työllistymisen kannustimiin on melko suuri, sillä ulos-ottojärjestelmän työllistymisveroasteita nostavasta 5,4 prosenttiyksikön vaikutuksesta katoaisi noin 26 prosenttia reformilla 4b, vaikka vaikutus ulosmitattavaan vuosittai-seen kokonaissummaan olisi vain noin 11 prosenttia. Toisaalta tämä muutos piden-täisi velan maksuaikaa, sillä itse ulosottovelan määrä ei muutu, vaikuttaen kannusti-miin velkajakson pidentymisen kautta jakson lopussa. Reformien 4a ja 4b merkittävin etu on järjestelmän yksinkertaistuminen ja selkeytyminen. Automaattisten vapaakuu-kausien poistaminen mahdollistaa lähtökohtaisesti alemmat ulosmittausasteet. Lisäksi progressiivinen maksutaulukko parantaisi pienituloisten toimeentuloa, tosin parempi-tuloisten kustannuksella.

Lisäksi raportissa keskustellaan lyhyesti toimeentulotuen ja ulosoton välisestä yhtey-destä ja velkajärjestelyyn ohjaamisen lisäämisen mahdollisista vaikutuksista. Tote-amme, että velkajärjestelyn lisääntynyt käyttö voi parantaa pienituloisten toimeentuloa merkittävästi. Toisaalta velkamarkkinat saattaisivat reagoida tällaiseen uudistukseen, mikä voi pienentää osaltaan velkajärjestelyn vaikutusta hyvinvointiin.

Kuvio 2. Nykyjärjestelmän ja reformin 4 nettotulot tulopohjan mukaan.



Selite: Kuvio esittää yksin asuvan nettotulot eli sen, kuinka paljon ulosmittauksen jälkeen jää käteen. Tämä havainnollistava kuvio on henkilöille, joilla ei ole huollettavia.

Eräs muista reformeista riippumaton uudistus olisi järjestelmän automatisointi. Tulorekisteri mahdollistaisi lähes reaaliaikaisen ulosotto-perinnän niin, että ulosottoon liittyvän maksukiellon ei tarvitsisi tulla työnantajan tietoon. Tämä auttaa vähentämään työntekijälle aiheutuvaa negatiivista stigmaa. Samalla poistuisivat ainakin ne prosessiin liittyvät kustannukset, jotka syntyvät nykyjärjestelmässä työnantajille. Nämä kustannukset voivat olla kansantalouden tasolla huomattavia, koska maksukiellojen lukumäärä on vuositasolla varsin suuri. Tällaisen järjestelmän kehittäminen voi vaatia mm. reaaliaikaisen verotuksen mekanismien kehittämisen nykyjärjestelmään.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Tiivistetysti havaintomme raportissa on, että ulosottojärjestelmän yksinkertaistaminen ja muuttaminen progressiivisemmaksi, sekä velkajärjestelyn käytön lisääminen vaikuttavat potentiaalisilta pienituloisten toimeentuloa ja samalla kokonaishyvinvointia parantavilta kehityssuunnilta. Tehdyt uudistukset tulee luonnollisesti arvioida asiallisesti ja saadun tiedon pohjalta järjestelmää tulee kehittää jatkuvasti.

Lisälukemista

Chatterjee, S., ja Gordon, G. (2012). Dealing with consumer default: bankruptcy vs garnishment. *Journal of Monetary Economics* 59, S1-S16.

Chen, D., ja Zhao, J. (2016). The impact of personal bankruptcy on labor supply decisions. *Review of Economic Dynamics* 26, 40-61.

Dobbie, W., ja Song, J. (2015). Debt relief and debtor outcomes: Measuring the effects of consumer bankruptcy protection. *American Economic Review* 105, 1272-1311.

Exler, F. (2019). Personal bankruptcy and wage garnishment. *Vienna Economics Papers 1908*, University of Vienna, Department of economics.

Exler, F. & Tertilt, M. (2020). Consumer Debt and default: A Macro Perspective. *IZA Discussion Papers*, No. 12966.

Isotalo, E., Kanninen, O., Karhunen, H, Maczulskij, T. ja Ravaska, T (2021). Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:40, saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-158-2>.

Livshits, I. (2015). Recent developments in consumer credit and default literature. *Journal of Economic Surveys* 29, 594-613.

Rea, S. (1984). Amr-breaking, consumer credit and personal bankruptcy. *Economic Inquiry* 22, 188-208.

Lisätietoja:

Erikoistutkija Ohto Kanninen, Palkansaajien tutkimuslaitos (ohto.kanninen@labour.fi)

Tutkimuskoordinaattori Hannu Karhunen, Palkansaajien tutkimuslaitos (hannu.karhunen@labour.fi)

Tutkimuspäällikkö Terhi Maczulskij, Etna (terhi.maczulskij@etla.fi)

Erikoistutkija Terhi Ravaska, VATT (terhi.ravaska@vatt.fi)

Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Lainsäädäntöneuvos Mari Aalto (mari.aalto@om.fi)
Oikeusministeriö



PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
LÖNTAGARNAS FORSKNINGSINSTITUT
LABOUR INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet