

# Ulosottokaaren muutos- tarpeet: Tutkimusraportti Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta

Lausuntotiivistelmä

# Ulosottokaaren muutostarpeet: Tutkimusraportti Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta

## Lausuntotiivistelmä

Terhi Salmela

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-259-963-6

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Olosottokaaren muutostarpeet: Tutkimusraportti Olosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta

### Lausuntotiivistelmä

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:11</b>		<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Tekijä/t Kieli</b>	Terhi Salmela Suomi	<b>Sivumäärä</b>	44

#### Tiivistelmä

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus selvittää pikaisesti vaalikauden alussa osottokaaren muutostarpeet, esimerkiksi velallisen suojaosan kohdalla, ja tekee tarvittavat lainsäädännölliset muutokset. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaan korottaa osoton suojaosaa vähintään takuueläkkeen tasolle.

Aiheesta käynnistettiin selvitys valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeena (TEAS). Tutkimusraportti julkaistiin 26.5.2021. Tutkimuksen mukaan osottojärjestelmän yksinkertaistamisella ja muuttamisella progressiivisemmaksi sekä velkajärjestelyn käytön lisäämisellä voidaan vaikuttaa pienituloisten talouteen ja hyvinvointiin. Velkajärjestelyjen lisäämisellä voidaan saavuttaa työllisyysvaikutuksia.

Oikeusministeriö pyysi tutkimusraportista lausuntoa yhteensä 47 eri viranomaiselta, järjestöltä ja asiantuntijalta. Lausuntoja saapui yhteensä 28. Tässä lausuntotiivistelmässä selostetaan annettuja lausuntoja.

Tavoite pienituloisten osottovelallisten aseman parantamisesta saa lausuntopalautteessa laajasti kannatusta. Keinojen osalta lausuntopalaute on jakaantunutta. Monet lausunnonantajista kannattavat ulosmittauksen aloittamisen alarajan nostamista nykyisestä. Kannatusta saa melko laajasti myös ulosmittausjärjestelmän yksinkertaistaminen. Lausuntopalautteessa nousee esiin tarve lisäselvityksille ja laajemmalle vaikutusten arvioinnille.

**Asiasanat** maksukyvyttömyys, ulosmittaus, osotto, velkaantuminen

<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-963-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>Asianumero</b>	VN/15365/2021	<b>Hankenumero</b>	OM054:00/2020

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-963-6>

## Behov av ändringar i utsökningsbalken: Forskningsrapporten Utsökningssskuld, social trygghet och utbud av arbete

### Remissammandrag

**Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2022:11** Tema Betänkanden och utlåtanden

**Utgivare** Justitieministeriet

**Författare** Terhi Salmela

**Språk** finska

**Sidantal**

44

#### Referat

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering kommer regeringen i början av valperioden att skyndsamt utreda behoven att revidera utsökningsbalken, till exempel när det gäller gäldenärens skyddade belopp, och göra nödvändiga ändringar i lagstiftningen. Enligt regeringsprogrammet är målet att höja det skyddade beloppet vid utsökning så att det ligger på minst samma nivå som garantipensionen.

En utredning om saken inleddes som ett projekt inom statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet. Forskningsrapporten publicerades den 26 maj 2021. Enligt undersökningen kan man påverka låginkomsttagares ekonomi och välbefinnande genom att förenkla utsökningssystemet och göra det mera progressivt samt genom att öka användningen av skuldsanering. Mera skuldsanering kan åstadkomma sysselsättningseffekter.

Justitieministeriet bad 47 myndigheter, föreningar och sakkunniga yttra sig om forskningsrapporten. Sammanlagt 28 utlåtanden lämnades in. I det här sammandraget av utlåtandena ges en beskrivning av utlåtandena.

Målet att förbättra ställningen för utsökningsgäldenärer med låga inkomster får brett understöd i remissvaren. Åsikterna i remissvaren går isär i fråga om metoderna. Många remissinstanser understödde förslaget att höja den nedre gränsen för inledande av utmätning. En förenkling av utmätningssystemet får också ett ganska brett understöd. I remissvaren lyfts behovet av ytterligare utredningar och en mer omfattande konsekvensbedömning fram.

**Nyckelord** insolvens, utmätning, utsökning, skuldsättning

**ISBN PDF** 978-952-259-963-6

**ISSN PDF** 2490-1172

**Ärendenummer** VN/15365/2021

**Projektnummer** OM054:00/2020

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-963-6>

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	6
1.1	Tutkimusraportti .....	6
1.2	Pyydetty ja saadut lausunnot .....	7
<b>2</b>	<b>Lausuntopalaute</b> .....	9
2.1	Yleiset huomiot .....	9
2.1.1	Yhteenveto .....	9
2.1.2	Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset .....	10
2.1.3	Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat .....	15
2.2	Reformivaihtoehto 1: Suojaisuuden nosto takuueläkkeen tasolle .....	18
2.2.1	Yhteenveto .....	18
2.2.2	Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset .....	18
2.2.3	Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat .....	21
2.2.4	Kansalaispalaute .....	23
2.3	Reformivaihtoehto 2: Suojaisuuden korotus alimmassa pykälässä (takuusuojaisuus) .....	23
2.3.1	Yhteenveto .....	23
2.3.2	Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset .....	24
2.3.3	Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat .....	25
2.3.4	Kansalaispalaute .....	26
2.4	Reformivaihtoehto 3: Automaattisten vapaakuukausien lisääminen .....	26
2.4.1	Yhteenveto .....	26
2.4.2	Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset .....	27
2.4.3	Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat .....	29
2.4.4	Kansalaispalaute .....	30
2.5	Reformivaihtoehto 4b: Progressiivinen ulosmittaustaulukko .....	31
2.5.1	Yhteenveto .....	31
2.5.2	Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset .....	32
2.5.3	Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat .....	33
2.5.4	Kansalaispalaute .....	35
2.6	Reformivaihtoehto 6: Velkajärjestelyyn ohjaamisen lisääminen .....	36
2.6.1	Yhteenveto .....	36
2.6.2	Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset .....	36
2.6.3	Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat .....	38
2.6.4	Kansalaispalaute .....	40
2.7	Muut keinot pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi .....	40
2.7.1	Yhteenveto .....	40
2.7.2	Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset .....	40
2.7.3	Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat .....	42
2.7.4	Kansalaispalaute .....	44

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusraportti

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus selvittää pikaisesti vaa-likauden alussa ulosottokaaren muutostarpeet, esimerkiksi velallisen suojaosan kohdalla, ja tekee tarvittavat lainsäädännölliset muutokset. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaan korottaa ulosoton suojaosaa vähintään takuueläkkeen tasolle.

Aiheesta käynnistettiin selvitys valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeena (TEAS). Tutkimushankkeen tavoitteeksi asetettiin konkreettisten ratkaisuvaihtoehtojen selvittäminen pienituloisten ulosottovelallisten käytettäväksi jäävän rahamäärän lisäämiseksi. Tutkimusraportti aiheesta julkaistiin 26.5.2021. Tutkimuksen toteuttivat Palkan- saajien tutkimuslaitos, VATT ja Etlä. Tutkimusraportissa tarkastellaan ulosottojärjestelmän yhteyttä toimeentuloon ja työllisyyteen. Tutkimuksessa kartoitetaan optimaalisen järjestelmän ominaisuuksia, vertaillaan Suomen järjestelmää Saksan ja Yhdysvaltojen järjestelmiin ja kuvaillaan ulosotossa olevien tilannetta tilastojen valossa. Tutkimuksessa simuloidaan myös erilaisten uudistusvaihtoehtojen vaikutusta työn tarjonnan kannustimiin.

Hallitus linjasi puoliväliriihessä 2021, että valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan selvityksen pohjalta päätetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pienituloisten ulosottovelallisten asemaa joko ulosoton suojaosuutta korottamalla vähintään takuueläkkeen tasolle tai muulla vähintään yhtä tehokkaalla toimenpiteellä.

Tutkimuksen mukaan ulosottojärjestelmän yksinkertaistamisella ja muuttamisella progressiivisemmaksi sekä velkajärjestelyn käytön lisäämisellä voidaan vaikuttaa pienituloisten talouteen ja hyvinvointiin. Velkajärjestelyjen lisäämisellä voidaan saavuttaa työllisyysvaikutuksia. Suojaosuuden nosto takuueläkkeen tasolle ei ole tutkimuksen mukaan suositeltu vaihtoehto pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi. Se olisi vaihtoehtoista kallein, ja sen työllisyysvaikutus olisi hetkellinen ja pieni. Suojaosuuden nosto vaikuttaisi ulosmittauksen määrään kautta linjan ja vähentäisi suurituloisten ulosmittausta.

Tutkimusraportissa arvioituja uudistusvaihtoehtoja kuvataan tarkemmin jäljempänä uudistusvaihtoehtoista saadun lausuntopalautteen yhteydessä.

## 1.2 Pyydetty ja saadut lausunnot

Oikeusministeriö pyysi tutkimusraportista lausuntoa 47 taholta. Lausuntoja saapui yhteensä 28. Yksi lausunnoista oli kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yhteinen lausunto.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta. Tähdellä merkityt (\*) antoivat lausunnon:

Akava ry\*  
Eduskunnan oikeusasiamies  
Elinkeinoelämän Keskusliitto EK\*  
Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri\*  
Finanssiala ry\*  
Helsingin käräjäoikeus  
Helsingin yliopisto/professori Tuula Linna\*  
Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri\*  
Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri\*  
Kansaneläkelaitos\*  
Keskuskauppakamari  
Kihlakunnanulosottomiehet ry  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Konkurssiasiamies  
Kuluttajaliitto ry\*  
Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri\*  
Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ry  
Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri\*  
Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry  
Oikeushallinnon toimihenkilöt JHL ry  
Oikeusrekisterikeskus\*  
Pirkanmaan käräjäoikeus  
Pohjois-Savon käräjäoikeus  
Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri\*  
Sosiaali- ja terveysministeriö\*  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry\*  
Suomen Asianajajaliitto\*  
Suomen Kihlakunnanvoudit ry



Suomen Kuntaliitto ry  
Suomen Lakimiesliitto ry  
Suomen Pankki  
Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry  
Suomen tuomariliitto ry  
Suomen Ulosottoylitarkastajat ja -tarkastajat ry  
Suomen Yrittäjät\*  
Takuusäätiö sr.\*  
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry\*  
Tuomioistuinvirasto  
Työ- ja elinkeinoministeriö\*  
Työeläkevakuuttajat TELA ry\*  
Työttömien Keskusjärjestö ry\*  
Ulosottolaitos\*  
Valtiokonttori  
Valtiovarainministeriö\*  
Velkaneuvonta ry  
Verohallinto

Lisäksi lausunnon antoivat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Eettisten sääntöjen Tiedotus- ja Valvontakeskus ry sekä seitsemän yksityishenkilöä.

## 2 Lausuntopalaute

### 2.1 Yleiset huomiot

#### 2.1.1 Yhteenveto

Pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantaminen nähdään yleisesti tärkeänä tavoitteena. Moni lausunnonantajista arvioi, että ulosmittausjärjestelmää uudistamalla voidaan vaikuttaa paitsi velallisten hyvinvointiin myös työnteon kannustimiin. Tosiasialliset käytäytymisvaikutukset eli esimerkiksi vaikutukset työnhaun aktiivisuuteen jäävät kuitenkin tutkimustulosten perusteella epävarmoiksi. Lausunnonantajilla on osaksi myös erilaisia näkemyksiä siitä, mikä merkitys arvioituille työllisyysvaikutuksille tulisi ulosottojärjestelmää uudistettaessa antaa.

Suuri osa lausunnonantajista vaikuttaa kannattavan sitä, että ulosmittauksen aloittamisen alarajaa nostetaan nykyisestä. Kannatusta saa melko laajasti myös ulosmittausjärjestelmän yksinkertaistaminen. Sanotut tavoitteet arvioidaan voitavan parhaiten toteuttaa laajemman ulosottojärjestelmää koskevan uudistuksen yhteydessä. Joissakin lausunnoissa kuitenkin katsotaan, että vapaakuukausijärjestelmän kehittäminen on ulosmittausjärjestelmän uudistamista parempi vaihtoehto, ja osa lausunnonantajista ilmaisee kannattavansa myös suojaisuuden korottamista.

Ulosotolla on keskeinen rooli rahoitusjärjestelmän vakauden ja uskottavuuden turvaamisessa. Ulosottojärjestelmää uudistettaessa tarvitaan lisäselvitystä ja arviointia uudistuksen vaikutuksista rahoitusmarkkinoihin ja erilaisten velkojien asemaan. Velkojien ja velallisten oikeuksien välillä tulee vallita riittävä tasapaino. Myös ulosmittauksen ulkopuolelle jäävien eli ulosotossa varattomaksi todettavien velallisten asema tulee ottaa huomioon vaikutusarviointia tehtäessä.

Lausuntopalautteen perusteella uudistuksen yhteydessä olisi aiheellista tarkastella ulosmittauksen suhdetta sosiaaliturvajärjestelmään, erityisesti toimeentulotukeen. Lisäselvitystä kaivataan myös siitä, missä määrin uudistuksella olisi ulosottojakson loppupäässä työn tarjontaa vähentävä vaikutus, jos ulosmittausjakso uudistuksen myötä pidentyisi. Euromääräiset vaikutukset julkiseen talouteen tulisi niin ikään selvittää.

Lausuntopalautteessa nousee esiin tarve kiinnittää ulosottojärjestelmän uudistamisen rinnalla huomiota ylivelkaantumisen ennaltaehkäisyyn sekä velallisten mahdollisuuksiin saada tilanteensa kartoitetuksi ja löytää ratkaisuja velkajärjestelyn tai muiden keinojen kautta.

## 2.1.2 Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

*Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STM)* toteaa, että tutkimusraportissa on ensisijaisesti keskitytty suppeaan, nykyisen ulosottojärjestelmän puitteissa tapahtuvaan nopeasti toteutettavaan uudistukseen, jossa suojaosuutta nostettaisiin. Tämä on nykyrakenteen puitteissa osin hankalaa ja saattaa aiheuttaa seurauksia, joita ei ainakaan ensisijaisesti tavoitella. STM katsoo, että suojaosuuden nosto olisi paremmin toteutettavissa laajemman ulosottojärjestelmää koskevan uudistuksen yhteydessä. Periaatteessa suojaosan korotus myös pidentää ulosottoa ja velan maksuaikaa, ja esimerkiksi käyttäytymisvaikutukset voivat olla vaikeasti ennakoitavissa. Suojaosan korotus saattaisi lisäksi tarvita rinnalleen muita toimenpiteitä.

Ulosottojärjestelmän laajemman uudistuksen yhteydessä olisi STM:n näkemyksen mukaan hyvä tarkastella myös eri etuuslaeissa olevia ulosottoa koskevia kirjauksia. Näin voitaisiin varmistua siitä, että eri etuuslajeja sekä muita tuloja koskevat säännökset ovat perusteltuja ja johdonmukaisia.

STM toteaa, että työllisyysvaikutukset korostuvat raportin tarkastelussa. Mikäli nykyisen tasoinen ulosoton jälkeinen vähimmäistulotaso katsotaan liian alhaiseksi varsinkin pidempään kestäessään, voi pienelläkin ulosoton jälkeisen käytettävissä olevan tulon kasvulla olla hyvinvointia lisäävä vaikutus. Tämä siis siitä huolimatta, että ulosoton kesto suojaosan korotuksen jälkeen pitenee.

STM nostaa esille sen, että ulosotolla on eniten yhtymäkohtia toimeentulotukeen. Toimeentulotuessa otetaan huomioon ulosoton jälkeinen nettotulo. Tutkimusraportin perusteella toimeentulotuen ja ulosoton päällekkäisyydet ovat nähtävissä. Kuitenkin tilanteet, joissa henkilö lyhentää ulosottovelkaa kuukausittain ja on tästä syystä oikeutettu toimeentulotukeen, ovat harvassa. Ulosotossa olevien henkilöiden määritelmä on tutkimusraportissa varsin laaja, sisältäen myös henkilöt, jotka eivät lainkaan lyhennä velkaansa varattomina. Näitä henkilöitä on myös toimeentulotuen saajissa runsaasti. Toimeentulotuen osalta tutkimusraportin ehdotukset eivät tuo riittävästi muutoksia tukea saavien asemaan. Suojaosan nostolla voi olla jotain marginaalisia vaikutuksia siten, että joku voi pudota pois toimeentulotuen piiristä sen avulla.

STM pitää kannatettavana sitä, että ulosottovelallisten kokonaistilanne kartoitetaan hyvin varhaisessa vaiheessa. Ylivelkaantuneiden osalta lisäpanostukset talous- ja velkaneuvontaan, ja erityisesti oikeusministeriön hankkeessa toteutettavaan ennakoivan talous- ja velkaneuvonnan tyypilliseen yhteistyötä vahvasti rakentavaan toimintaan, ovat erittäin kannatettavia. Ylivelkaantuneiden mahdollisuuksia päästä selvittelemään velkatilannetta ja myös löytää siihen ratkaisuja velkajärjestelyn tai muiden keinojen kautta tulisi lisätä. Ulosottovelallisten tietoutta oikeuksistaan maksuvapaaseen työllistyessä tai yllättäviä taloudellisia ongelmia kohdatessa on syytä lisätä. Ulosotossa olevien taloustilanne on niukka, mutta kuitenkin viime kädessä turvattu. Katsetta tulisi kohdistaa erityisesti niihin

keinoihin, joilla henkilöiden pysyminen ulosoton piirissä jäisi mahdollisimman lyhyeksi ja henkilöiden toiveisuus tilanteen ratkaisemisesta säilyisi hyvänä.

STM katsoo, että ratkaisuja on syytä hakea niistä keinoista, joita meillä on ennaltaehkäistä velkaantumista, tosiasiaa helpottaa velkatilannetta ja siten parantaa elämänlaatua ja työllistymisen edellytyksiä. Ehdotettujen ulosottolainsäädännön muutosten lisäksi olisi hyvä pyrkiä vaikuttamaan kokonaisvaltaisemmin muun muassa ylivelkaantumisen taustalla oleviin muihin tekijöihin esimerkiksi lisäämällä perusopetukseen talouslukutaidon ja talousosaamisen hallintaa.

*Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)* 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 velkojen tilanne on otettu huomioon, kuten myös mahdolliset vaikutukset velkojen hintatasoon. On hyvä, että tulosten käsitelyssä on tarkasteltu erikseen toistuvasti velkaa lyhentävien tilannetta ja taustoja sekä niitä, jotka eivät lyhennä velkaa toistuvasti.

SISU-mikrosimulointiosuuden osalta TEM arvioi, 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 reformivaihtoehtoissa. Ne eivät kuitenkaan vastaa siihen, kuinka ihmisten käyttäytyminen uudistuksen johdosta muuttuisi, esimerkiksi kuinka moni hakeutuisi työhön tai etuuksille. Staatinen 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.

TEM katsoo, että ratkaisujen tekemistä varten tarvitaan lisäselvittelyä ja taustoihin pureutumista kokonaistilanteen kartoittamiseksi. 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 tois-tuvaistulosta. Tilanteiden vaihtelevuutta kuvaa myös tutkimuksessa esiin tullut ulosoton mediaanivelka, joka on 1 400 euroa.

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 arkitodellisuuden 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 %. Tapauksista 51 %:ssa henkilö oli työttömänä ja 21 %:ssa työssä olevia työnhakijoita.

TEM tuo esille sen, että valitun uudistuksen vaikutukset työttömien 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 takaisimaksuajan pidentymistä.

TEM katsoo, että tilanteessa, jossa taloudelliset vaikeudet heijastuvat yleiseen jaksamiseen ja mahdollisesti myös toimintakykyyn, olisi järjestelmän yksinkertaisuudesta ja ennakoitavuudesta etua.

*Valtiovarainministeriö (VM)* toteaa, että tutkimusraportti keskittyy tarkastelemaan ulosottojärjestelmän yhteyttä toimeentuloon ja työllisyyteen. Tutkimusraportissa viitataan siihen, että mahdolliset muutokset suojaosuuksiin ja vapaakuukausiin vastaavasti pidentävät ulosottojaksoja, jolla on työn tarjontaa alentava vaikutus ulosottojakson loppupuolella. Ulosottokaaren muutosten valmistelussa olisi vielä arvioitava tarkemmin työn tarjontaa vähentävää vaikutusta tästä näkökulmasta.

VM kiinnittää huomiota siihen, että tutkimusraportissa ei käsitellä tarkemmin vaikutuksia rahoitusmarkkinoihin ja velkojien asemaan. On tärkeää, että oikeusministeriössä arvioidaisiin asian valmistelun yhteydessä huolella näitä näkökulmia. Velkojia ei ole perusteltua tarkastella yhtenä kollektiivina, koska velkojina on hyvin erityyppisiä tahoja. Kaupalliselta pohjalta toimivien velkojien (esimerkiksi pankit ja muut luotonantajat) ohella velkojina ovat myös julkisoikeudelliset tahot (esimerkiksi Verohallinto ja työeläkelaitokset) sekä yksityishenkilöt. VM kiinnittää huomiota myös siihen, että erityyppisten luotonantajien luotonmyöntökäytännöt poikkeavat toisistaan.

VM katsoo, että ulosottokaaren muutosten valmistelussa tulisi raportissa esiin nostettujen Yhdysvaltojen ja Saksan ohella tehdä vertailua erityisesti Ruotsin, Norjan ja mahdollisesti myös Viron ulosottolainsäädäntöön. Vertailu näihin valtioihin olisi perusteltua erityisesti siitä näkökulmasta, että työvoiman liikkuvuus Suomen ja näiden maiden välillä on tavanomaista.

VM toteaa, että tutkimusraportissa ei ole arvioitu suoraan esitettyjen toimenpiteiden euro-määräisiä vaikutuksia julkiseen talouteen. Mahdollisista ulosottokeiden muutosten aiheuttamista lisäresursseista päätetään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

*Kansaneläkelaitos (KELA)* pitää tärkeänä ja tarkoituksenmukaisena tavoitetta parantaa pienituloisten ulosotossa olevien henkilöiden tilannetta siten, että he joutuisivat turvautumaan perustoimeentulotukeen aikaisempaa harvemmin. Tämän voidaan osaltaan katsoa paremmin vastaavan perustoimeentulotuen viimesijaista luonnetta. Ensisijainen keino pienituloisten ulosotossa olevien henkilöiden toimeentulon turvaamiseksi olisi jokin esitetyistä ulosoton keventämisen vaihtoehdoista.

KELA nostaa esiin tutkimusraportissa esitetyn reformivaihtoehto 5:n, jossa on lyhyesti kuvattu ehdotus toimeentulotukilainsäädännön muuttamisesta siten, että asiakkaan tulot otettaisiin huomioon toimeentulotuen tarvetta laskettaessa ilman, että niihin kohdistuvaa ulosottoa otettaisiin huomioon. Perustoimeentulotuen viimesijaisen luonteen vuoksi tulot yhtäältä otetaan huomioon vain siltä osin, kuin ne tosiasiallisesti ovat käytettävissä asiakkaan omaan elatukseen. Toisaalta toimeentulotuessa ei oteta huomioon kaikkia tulonvähennyksiä tai menoja, joita asiakkaalla voi olla ja joiden vuoksi tulot eivät olekaan hänen käytettävissään. Tällä hetkellä toimeentulotuella paikataan myös esimerkiksi rikoksiin perustuvan saatavan vuoksi ulosotetut tulot, mikä saattaa osaltaan heikentää rikoslaissa säädettyjen rangaistusten tarkoitusta ja merkitystä rangaistuksen saaneelle henkilölle. Nykyisellä menettelyllä toimeentulotuesta välillisesti maksetaan siten asiakkaan maksettavaksi tuomittuja vahingonkorvauksia, sakkoja ja muita rikoksiin perustuvia maksuja. Asiakkaan rikosperusteisten saatavien syntymistä voidaan pitää moitittavampana kuin muunlaista rikoksiin liittymätöntä velkaantumista. Malli, jossa rikoksiin perustuvaa ulosottoa ei otettaisi huomioon toimeentulotuessa tuloja vähentävänä seikkana, voisi KELA:n mukaan johtaa rikoslain mukaisten korvausten rangaistuksenomaista luonnetta paremmin vastaavaan lopputulemaan.

*Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)* kannattaa ulosottojärjestelmän yksinkertaistamista. Ulosottojärjestelmä on nykyisellään monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Ulosottojärjestelmän yksinkertaistaminen toteuttaisi myös sosiaaliturvakomitean tavoitteita.

THL toteaa, että 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.

THL pitää tärkeänä oikeusministeriön tavoitetta ulosottovelallisten aseman parantamisesta. Ylivelkaantuminen on merkittävä terveyttä ja hyvinvointia heikentävä tekijä. Tutkimusraportissa pääpaino on 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.

THL muistuttaa, 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 Suomessa vuonna 1987 syntyneistä nuorista miehistä 13 prosentilla ja nuorista naisista kymmenellä prosentilla oli maksuhäiriömerkintä vuoden 2020 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.

THL pitää merkittävänä tutkimusraportin havaintoja ulosoton vahvasta yhteydestä pienituloisuuteen ja toimeentulotukeen. Jos ulosottopidätyksen 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.

*Ulosottolaitos* toteaa, että suojaosuuden nostaminen työn tarjonnan lisäämiseen liittyvien syiden perusteella on väärä lähtökohta uudistaa ulosottojärjestelmää. Työllistyminen on vain yksi asia ja oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttaminen on laajempi kysymys. Ehdotettujen muutosten vaikutuksia tulisi myös selvittää enemmän. Työllistymisen esteenä

lienee muitakin tekijöitä kuin uhka siitä, että tulosta osa menee ulosottovelkojen mak-suun. Ulosmittausten ulkopuolelle jäävien eli ulosotossa varattomaksi todettavien velal-listen aseman huomioiminen on yhteiskunnallisesti tärkeää ja sen merkitystä osana ehdo-tettuja muutoksia tulisi arvioida perusteellisesti. Pienituloisten asemaan voidaan vaikuttaa tehokkaasti myös sosiaalipolitiikan ja verotuksen keinoin.

Ulosottolaitos katsoo, että velallisten aseman parantamisessa ensisijainen vaihtoehto on hyödyntää täysimääräisesti olemassa olevia keinoja, kuten velkajärjestelyä ja ulosotto-kaaren mukaisia ulosmittauksen lykkäys- ja rajoittamissäännöksiä sekä harkinnanvaraisia vapaakuukausia. Ulosmittauksen uudistamista parempi vaihtoehto on vapaakuukausijär-jestelmän uudistaminen. Silloin ulosmittausten helpotuksia voitaisiin kohdentaa koske-maan täsmällisemmin pienituloisia.

### 2.1.3 Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat

*Akava ry* toteaa, että ulosottojärjestelmä on tehokkaiden lainamarkkinoiden olemassaolon edellytys. Raportin päähavaintona lausunnonantaja pitää sitä, että ulosoton maksusään-töjä tai parametreja muuttamalla on mahdollista kohentaa ulosotossa olevien hyvinvointia sekä samalla lisätä kannusteita työvoiman tarjontaan ainakin väliaikaisesti tai lyhyellä aika-välillä tarkasteltuna. Ulosottojärjestelmää ei siis tällä hetkellä ole säädetty optimaaliseksi ja siinä on parantamisen varaa.

*Akava ry:n* mukaan raportin toinen tärkeä havainto on se, että ulosoton kannustavuuden lisääminen pitkällä aikavälillä edellyttää velkojen nykyistä suurempaa anteeksi antamista tavalla tai toisella. Jos oletuksena on, että ulosotossa oleva velka maksetaan reaalisesti kokonaisuudessaan takaisin, vaikuttaa ulosoton kuukausittaisen erän suuruuden muutos suoraan siihen, kuinka pitkällä aikavälillä velka tulee maksettua. Muutokset työvoiman tar-jonnan kannustimissa jakautuvat pitkälle aikavälille ja ovat erisuuntaisia. Reformien seu-rauksena velalliselle käteen jäävän tulon muutosten vaikutusten arviointiin ja myös eri reformien keskinäiseen vertailuun vaikuttaa huomattavan paljon se, mikä arvo asetetaan työvoiman tarjonnan joustoa kuvaavalle parametrille.

*Akava ry* toteaa, että ulosoton sääntöjen muuttamisella on epäsuorasti eli korkotason muutosten kautta vaikutusta myös muihin kuin ulosotossa oleviin. Tämä vaikutus on myös arvioitava ja otettava huomioon säädöksiä mahdollisesti muutettaessa. Ylisukupolvisten haitallisten sosiaalisten vaikutusten vähentämiseksi ulosoton säädösten on syytä olla lie-venempiä niille, joilla on alaikäisiä huollettavia.

*Elinkeinoelämän keskusliitto EK* pitää tärkeänä, että lausuttavana oleva raportti on teetetty. Raportti antaa lisää konkreettista tietoa ulosottojärjestelmän mahdollisten muutosten



taloudellisista vaikutuksista. EK katsoo, että ulosottojärjestelmän uudistamista arvioitaessa keskeistä on, että velkojien ja velallisten asemien välillä on riittävä tasapaino. Ulosottojärjestelmän tarkoituksena on turvata sopimusten täytäntöönpano, ja velkojien näkökulman asianmukainen huomioiminen on välttämätöntä yritysrahoitusjärjestelmän toimivuuden kannalta. Mikäli päätetään toteuttaa sellaisia muutoksia, jotka heikentävät velkojien asemaa, tulee muutosten parantaa mitattavissa olevalla tavalla velallisten asemaa, esimerkiksi merkittävällä tavalla parantaa ulosottovelallisten työllistymisen edellytyksiä.

*Finanssiala ry (FA)* kannattaa pienituloisimpien ulosottovelallisten aseman parantamiseen tähtävien toimien selvittämistä edelleen. FA tukee alustavasti raportin ehdotuksia ulosottojärjestelmän yksinkertaistamisesta. Yksityiskohtia tulisi kuitenkin punnita mahdollisessa säädösvalmistelussa erikseen.

FA painottaa, että tasapaino työnteon kannustimien ja maksumoraalin välillä olisi säilytettävä. Työnteon houkuttelevuuden lisääminen ulosotosta huolimatta on hyvä tavoite. Nykyinen suojaisuusjärjestelmä on kohtuullisen monimutkainen, ja sen yksinkertaistamista kannattaa raportissa mainitulla tavalla pohtia. Samalla on muistettava, että tehokas velkojansuoja on toimivan talouden peruskiviä. Maksumoraali heikentyisi, jos velat lakkaisivat huomattavasti nykyistä kattavammin ilman, että velallinen käyttäisi ansaitsemiskykyään velkojien hyväksi.

Mahdollisessa säädösvalmistelussa tulisi kansainvälisessä vertailussa huomioida maksukyvyttömyysmenettelyjen asema vertailumaiden oikeusjärjestyksessä ja yhteiskunnassa laajemmin. Velkojen nopeampaan anteeksiantamiseen tähtäävät menettelyt ovat voineet syntyä sellaisten yhteiskuntien tarpeisiin, joissa vähimmäistoimeentulo on turvattu Suomesta huomattavasti poikkeavin ratkaisuin.

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry* katsoo, että osana ulosottokaaren uudistustarpeita olisi tarpeen selvittää perustoimeentulotukien riittävyyttä. Pienituloisten, työttömien ja työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden osalta ulosotto-ongelmat johtuvat useimmiten perustarpeiden hankintaan liittyvistä maksuongelmista. Edelleen työmarkkinoilla lisääntyvä pienipalkkaisuus, jonka syinä ovat osa-aikaiset ja määräaikaiset työsuhteet, nollatyösuhteet sekä yksinomaan palkan riittämättömyys asumis- ja muihin elinkuluihin, on lisääntyvä ongelma. Ongelman hahmottaminen toimivine muutosehdotuksineen vaatii huomattavasti laajempaa tarkastelunäkökulmaa.

*Suomen Yrittäjät ry* toteaa, että työllisyyttä ja työn tarjontaa on parannettava kaikin keinoin. Työllistymisen esteet on selvitettävä ja purettava, jotta työn vastaanottaminen on kannattavaa myös niissä tilanteissa, joissa velallinen on ulosotossa. Ulosotolla on selvästi passivoiva vaikutus ja tätä vaikutusta tulee pyrkiä erilaisin keinoin vähentämään. Pidemmällä aikavälillä perintäaste nousee, jos henkilö työllistyy työntekijänä tai yrittäjänä.

Samalla sosiaaliturvan tarve pienenee. Tehtävät ratkaisut vaikuttavat näin ollen velallisten ja velkojien lisäksi myös julkiseen talouteen.

Suomen Yrittäjät ry toteaa, että selvityksen tärkein johtopäätös on, että ulosotossa olevien keskuudessa on tilaa kasvattaa työllisyyttä. Kaikilla selvityksessä arvioituilla toimenpiteillä ei kuitenkaan olisi merkittäviä työllisyysvaikutuksia. On tärkeää, että poliittisissa jatkopohdintoissa keskitytään niihin toimenpiteisiin, joilla voidaan tutkitusti parantaa työn tarjontaa.

*Takuusäätiö sr.* pitää ulosottoon liittyvien muutostarpeiden pohtimista tärkeänä, koska käytännössä moni velallinen kokee ulosoton työllistymisensä esteeksi. Osa Takuusäätiön asiakkaista sanoo suoraan, ettei heillä ole motivaatiota mennä töihin, tai pohtii työelämän ulkopuolelle siirtymistä, koska palkasta ulosmitataan eikä elämiseen jää rahaa. Velkaongelman kanssa painiessa ei välttämättä ajattele pitkälle tulevaisuuteen, esimerkiksi sitä, että tehdystä työstä kertyy eläkettä ulosmittauksesta huolimatta.

*Työeläkevakuuttajat TELA ry* kiinnittää huomiota siihen, että työnantajien ja eläkevakuuttajien tietojärjestelmäkustannukset on arvioitava ennen päätettäviä uudistuksia.

*Työttömien keskusjärjestön* näkemyksen mukaan tutkimusraportti on ansiokkaan selkeä, mutta käsittely kapea. Ulosottoon liittyviin yksityiskohtiin ja moraalikysymyksiin ei raportissa kajota. Yhdistys katsoo, että nykyiseen järjestelmään liittyy vahvat moraaliset ongelmat. Tällaisia ongelmia ovat työllisyyteen liittyvät kannustinloukut, joiden vuoksi yhteiskunnalta jää työpanos ja verotulot saamatta, sekä toimeentulotukivuodot, joiden seurauksena veronmaksaja kompensoi velkojille siirrettäviä maksuja. On myös huomattava, että ulosottojärjestelmän ylläpitokustannukset ja käräjöintikustannukset ovat yhteiskunnan kannettavia.

Työttömien keskusjärjestö toteaa, että lainamarkkinat jätetään selvityksessä käsittelyn ulkopuolelle. Tämä on ymmärrettävä rajaus, mutta valitettava, koska lainamarkkinoihin liittyvä sääntely on myös oleellinen käsittelyn kohde. Esimerkiksi pikavippimarkkinat on suhteellisen tuore markkina, mutta sen merkitys pienituloisten ylivelkaantumiseen on ollut merkittävä. Pikavippimarkkinoiden ehtoihin on puututtu (esim. ylimääräisten viivästys- tai käsittelykulujen suuruutta on pyritty rajoittamaan) ja pikavippeja tarjotaan kuitenkin edelleen. Eli vaikka markkinoita on pyritty supistamaan, ne voivat edelleen suhteellisen hyvin. Tästä voi Työttömien keskusjärjestön mukaan päätellä, että pikavippijärjestelmään liittyvät riskit ovat olleet suhteellisen pienet ja siitä koituvat yksityiset voittomarginaalit melko korkeat. Mahdolliset uhkakuvat puuttuvasta luoton tarjoamisesta ovat olleet ylimitoitettut.

## 2.2 Reformivaihtoehto 1: Suojaosuuden nosto takuueläkkeen tasolle

### 2.2.1 Yhteenveto

Reformivaihtoehdossa 1 suojaosuus nostettaisiin takuueläkkeen tasolle. Suojaosuuden nosto kohdistuisi suojaosuuden perusosaan, eikä elatuksen varassa olevien henkilöiden perusteella laskettavaa lisäosaa muutettaisi nykyisestä. Kaikilta muilta osin ulosmittauksen laskentasäännöt pysyisivät ennallaan. Koska ulosmitattavan määrän laskenta perustuu kaikissa tuloluokissa suojaosuuden käsitteeseen, suojaosuuden nosto vaikuttaisi ulosmittauksen määrään kaikissa tuloluokissa pienentäen tuloista ulosmitattavaa määrää.

Reformivaihtoehdosta 1 saatu lausuntopalaute on jakaantunutta. Osa lausunnonantajista kannattaa suojaosuuden nostamista takuueläkkeen tasolle ehdotetulla tavalla ja osa katsoo, ettei uudistusvaihtoehto ole hyvä keino pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi. Useissa lausunnoissa toistuu näkemys siitä, että uudistus parantaisi lyhyellä aikavälillä pienituloisten velallisten toimeentuloa ja mahdollisesti työnteon kannustimia. Lievempi ulosmittausasteikko johtaisi kuitenkin velan maksuajan pidentymiseen, mistä seuraisi lisääntyneitä korko- ja ulosottokuluja ja sitä kautta toimeentulon heikkenemistä pidemmällä aikavälillä. Lisäksi lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, ettei uudistus kohdistuisi vain pienituloisiin, vaan se pienentäisi myös suurempituloisten ulosmittauksen määrää.

Useissa lausunnoissa nostetaan esiin ulosmittauksen ja toimeentulotuen yhteys. Uudistuksen hyvänä puolena pidetään sitä, että suojaosuuden korottaminen vähentäisi toimeentulotuen tarvetta ja siten myös toimeentulotukikustannuksia.

Uudistuksen vaikutuksia luottomarkkinoihin arvioidaan lausunnoissa vaihtelevasti. Osa lausunnonantajista kantaa erityistä huolta siitä, että pienituloisimmat velalliset jäisivät uudistuksen vuoksi ulosmittauksen ja sen myötä luottomarkkinoiden ulkopuolelle. Tällöin myös maksuhäiriömerkintöjen määrä kasvaisi. Ulosottolaitos pitää todennäköisenä, että luoton hinta kallistuisi kaikissa tuloluokissa. Osa lausunnonantajista puolestaan katsoo, ettei uudistuksella olisi merkittävää vaikutusta luottomarkkinoihin ja luottojen hintaan.

### 2.2.2 Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

*Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)* nostaa launnessaan esille tutkimuksessa esitetyt rajaveroasteet. Suojaosuuden alapuolisilla tuloilla työnteon lisäämisen kannustimet paranisivat hieman. Noin tuhannen ja kahden tuhannen euron palkkatuloilla rajaveroasteet olisivat jonkin verran korkeammat kuin nykyjärjestelmässä, ja suurituloisilla työnteon

lisäämisen kannustimet jälleen paranisivat. Tutkimuksessa arvioidaan, että takaisinmaksuajan pidentymisen vaikutus kumooa positiivisen vaikutuksen. Tutkimuksessa on pohdittu vaikutusten suuruutta ja kestoa sekä tuotu esille työllisyysarvioiden epävarmuus. TEM katsoo, että reformin vaikutuksia voitaisiin tarkastella lisäselvityksillä, joissa käytettäisiin myös laadullisia tutkimusmenetelmiä.

*Kansaneläkelaitos (KELA)* toteaa, että ensisijainen keino turvata pienituloisten henkilöiden toimeentulo tulisi olla suojaosuuden korotus. Tällä hetkellä suojaosuuden pienuuden vuoksi henkilöt joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen selvittääkseen pakollisista kuluistaan. Perustoimeentulotuella paikataan pienituloisten henkilöiden toimeentuloa tilanteissa, joissa ulosotosta johtuen henkilölle ei jää riittävästi tuloja tai varoja selviytyä pakollisista menoistaan. Ulosoton suojaosuuden nostaminen takuueläkkeen tasolle vähentäisi pienituloisten ulosotossa olevien henkilöiden toimeentulotuen tarvetta ja osalla tämä tarve poistuisi kokonaan. Perustoimeentulotuki on viimesijainen tuki, jolla taataan jokaiselle vähintään välttämätön toimeentulo, joten ensisijainen keino turvata pienituloisten henkilöiden toimeentulo tulisi olla suojaosuuden korotus. Esityksellä olisi vaikutuksia toimeentulotuen kustannuksiin vähentävästi. Lisäksi on tärkeää, että suojaosuuden määrää voidaan tarkistaa, mikäli ulosotossa olevan henkilön perhetilanne muuttuu, esimerkiksi lapsen syntymän vuoksi.

*Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit* toteavat yhteisessä lausunnossaan, että suojaosuuden korotus on perusteltua ja se vähentäisi muun tuen tarvetta ja tukiviidakkobyrokratiaa. Yleiset elinkustannukset ovat nousseet ja jo sen vuoksi korotus on perusteltu. Uudistuksella ei arvioida olevan merkityksellistä vaikutusta velan hintaan. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit kiinnittävät huomiota siihen, että useimmat velalliset eivät ajattele, että korkeampi ulosmittausaste nostaisi hyvinvointia sitä kautta, että velat tulevat nopeammin maksetuiksi. Kun ulosmittausaste on liian korkea, useimmat kokevat sen niin raskaaksi, että motivaatio tulojen hankkimiseen katoaa. Toisaalta alhainen ulosmittausaste voi heikentää velallisen mielenkiintoa hakeutua velkajärjestelyyn ja tällä on pitkällä aikavälillä haitallisia vaikutuksia sekä yhteiskunnalle että velalliselle.

*Oikeusrekisterikeskus (ORK)* arvioi lausunnossaan suojaosuuden nostamisesta aiheutuvia tietojärjestelmien muutostöitä ja niiden kustannuksia. Uudistuksesta aiheutuisi tietojärjestelmiin liittyvää suunnittelu- ja testaustyötä sekä käyttöönoton valmistelu- ja toteutustyötä. Uudistuksen toteuttamisen ei arvioida aiheuttavan varsinaista ohjelmamuutosta ulosoton tietojärjestelmään. Muutos saataneen toteutettua muuttamalla Uljaksen käyttöliittymän kautta järjestelmän sisäisiä ohjauskoodeja sekä viemällä läpi prosessi, jota nykyisinkin käytetään suojaosuuden muuttuessa. Prosessin läpiviemisestä aiheutuisi erillistä työtä ORK:lle, sovellustoimittajalle ja käyttöpalvelutoimittajalle, koska maksukiellot jouduttaisiin lähettämään vastaanottajille uudestaan. Samassa yhteydessä maksukiellon-saajille lähetettäisiin myös erillinen tiedote asiasta. Jotta muutokset saataisiin astumaan

voimaan Uljaksessa, tarvittaisiin eräajojärjestelyitä. Ennen muutoksen toteutusta tuotannossa, se testattaisiin testiympäristössä. Sisäisten ohjaukkoodien päivittämisen vaikutukset olisi huomioitava ja testattava myös ulosoton sähköisessä asiointissa olevassa maksukieltolaskurissa. ORK:n karkea kustannusarvio tarvittaville muutostöille on 10 000 – 15 000 euroa.

*Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) näkemyksen mukaan suojaosuuden nosto ei ole tehokkain keino pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi, varsinkin, kun otetaan huomioon uudistuksen aiheuttamat menetykset velkojille. Suojaosuuden nostaminen takuueläkkeen tasolle vaikuttaisi ulosmittaustaulukon porrastuksen (kaksi ja neljä kertaa suojaosuus) vuoksi ennen muuta parempituloisten ulosottovelallisten asemaan.*

*Ulosottolaitos katsoo, ettei reformivaihtoehto 1:n mukainen suojaosuuden korottaminen vastaa hallituksen linjauksen mukaista tavoitetta parantaa vain pienituloisten ulosottovelallisten asemaa. Suojaosuuden korottaminen rajaisi kaikkein pienituloisimmat ulosottomenettelyn ulkopuolelle, ja kaikissa muissa tuloluokissa ulosmitattava määrä pienenesi. Suojaosuuden korottamisen jälkeen varattomaksi todettuja velallisia olisi nykyistä enemmän. Jos velallisen tulot jäävät alle suojaosuuden, eikä muuta ulosmitattavaa tuloa tai omaisuutta ole, velallinen todetaan ulosotossa varattomaksi. Varattomuusesteestä seuraa luottotietorekisteriin maksuhäiriömerkintä, joka saattaa vaikeuttaa esimerkiksi vuokra-asunnon, puhelinliittymän tai vakuutuksen saantia. Pienituloiset, jotka jäisivät ulosottomenettelyn ulkopuolelle, menettäisivät luottokelpoisuuttaan. Sanottu koskisi myös kaikkia niitä pienituloisia, jotka eivät ole ulosoton asiakkaita.*

Muilla velallisilla ulosmitattava määrä pienenesi, mikä johtaisi siihen, että velkoja perittäisiin pidemmän aikaa. Tästä seuraisi lisäkuluja lisääntyneiden viivästyskorkojen ja ulosottomaksujen muodossa. Jos velat ovat suuret tai niiden vanhentuminen muutoin tapahtuu ennen kuin velat ehditään periä loppuun, aiheutuu velkojille myös lopullisia tappioita ehdotetusta suojaosuuden korottamisesta. Ulosottolaitoksen arvion mukaan luoton hinta kallistuisi todennäköisesti kautta linjan, jos uudistuksen myötä osa potentiaalisista luoton-saajista jäisi kokonaan luotonsaannin ulkopuolelle. Luotonantajien tulisi tällöin saada tuotonsa muilta luotonsaajilta.

Ulosottolaitos toteaa, että suojaosuuden korottaminen vaatisi muutoksia ulosoton tietojärjestelmään ja ulosoton sähköisessä asiointipalvelussa olevaan maksukieltolaskuriin. Muutokset olisivat kohtuullisen pieniä eikä niistä arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia. Muutostarpeita aiheutuisi lisäksi palkanlaskentajärjestelmiin.

### 2.2.3 Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat

*Kuluttajaliitto ry* katsoo, että on perusteltua nostaa ulosoton suojaisuus vähintään takuueläkkeen suuruiseksi, koska se poistaisi suuren osan pienituloisimmista ulosottovelallisista toimeentulotuen piiristä. Niissä tapauksissa, joissa ulosottovelallinen joutuisi turvautumaan pitkäaikaisesti toimeentulotukeen, olisi hyvä pohtia mahdollisuutta lisätä ulosoton ja sosiaalitoimen yhteistyötä ja sitä voisiko suojaisuuden määrittää näissä tapauksissa yksilöllisesti.

*Kuluttajaliitto ry* toteaa, että ulosotolla on merkittävä rooli maksumoraalin ylläpidossa ja velkojien aseman turvaamisessa. Ulosotto ei saa kuitenkaan johtaa tilanteeseen, jossa velallinen joutuu turvautumaan toimeentulotukeen ainakaan pitkäaikaisesti, koska käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että veronmaksajat joutuvat maksamaan yksityisten ihmisten velkoja. Ulosotto ei saa myöskään johtaa siihen, että velallisilla ei ole kannustimia lisätä tulojaan.

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry* toteaa, että suojaisuuden nostaminen takuueläkkeen tasolle hyödyttäisi lyhyellä tähtämellä erityisesti pienituloisten ulosottovelallisten asemaa. Toisaalta suojaisuuden nostaminen hyödyttäisi myös suurempituloisten ulosottovelallisten tilannetta, joten toimi ei olisi kohdennettu nimenomaan pienituloisille. Uudistusta puoltaisi se, että lyhyemmän aikavälin tarkastelulla pienituloisten ulosottovelallisten toimeentulo kohentuisi, ja tarve toimeentulotuelle todennäköisesti vähenisi. Kannustimet työnteolle voivat olla paremmat, jos työstä jää käteen enemmän kuin alhaisemalla suojaosuudella. Vaikka selvityksessä on todettu työllisyysvaikutusten olevan hetkelisiä ja pieniä, niillä voi olla suuri vaikutus yksilön toimeentulon kannalta. Suojaisuuden nostaminen pidentäisi kuitenkin kokonaisuudessaan velan maksuaikaa ja näin saattaisi heikentää pienituloisten taloudellista asemaa pidemmällä aikavälillä. Selvityksessä on arvioitu pidennyksen olevan keskimäärin muutaman kuukauden pituinen. Koska velan maksuaika pidentyisi, myös kokonaisvelka kasvaisi korkomenojen noustessa pidennystä vastaavan määrän.

*Takuusäätiö sr.* katsoo, ettei suojaisuuden nostaminen ole paras ratkaisu, sillä se voi jättää pienituloiset henkilöt luottomarkkinoiden ulkopuolelle. Suojaisuuden nostaminen ei ratkaise kannustinloukkuongelmaa, vaan siirtää sitä toisaalle. Lyhyellä tähtämellä suojaisuuden nosto hyödyttäisi pienituloisia, koska se parantaisi toimeentuloa ja voisi lisätä heidän osaltaan työnteon kannustavuutta. Toisaalta uudistus pidentäisi velkojen maksuaikaa ja lisäisi siten velkojen kokonaiskustannuksia. Uudistuksen myötä kaikista pienituloisimmat jäisivät ulosmittauksen ulottumattomiin, mikä rajoittaisi pienituloisten luotonsaantimahdollisuuksia entisestään.

*Takuusäätiö* arvioi, että toimeentulotuen tarve todennäköisesti vähenisi suojaisuuden noston myötä, koska toimeentulotuella kompensoidaan pakkoperinnän aiheuttamaa

toimeentulovajetta. Tätä kautta julkinen sektori hyötyisi jossain määrin suojaosuuden nostosta. Toisaalta julkinen sektori ja luotonantajat jäisivät velkojina vaille suorituksia niin kauan, kuin velallinen kuuluu pienituloisimpien tuloluokkaan. Ulosoton ulkopuolelle jäämisellä olisi olennainen merkitys myös silloin, kun velkoja on heikommassa asemassa oleva ja perittävä velka on esimerkiksi elatusapu tai vahingonkorvaus.

*Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry* pitää suojaosuuden nostoa takuueläkkeen tasolle erittäin kannatettavana uudistuksena. STTK katsoo, että uudistus parantaa pienituloisten asemaa ja lisää työnteon taloudellisia kannustimia siten, että sillä on todennäköisesti selvästi positiivinen vaikutus työllisyyteen. Yhdistys esittää suojaosan korottamista takuueläkettä korkeammalle tasolle, 900 euroon kuukaudessa. Muutoksesta aiheutuvat mahdolliset luototappiot jäävät yhdistyksen näkemyksen mukaan marginaalisiksi, koska ulosmitattava summa ei muutu, vaan ainoastaan ulosmittauksen aikaprofiili. Uudistuksella tuskin olisi merkittäviä vaikutuksia luotonsaantiin tai sen ehtoihin, sillä kyseessä on lausunnonantajan käsityksen mukaan luottomarkkinoiden kokonaisvolyymien näkökulmasta hyvin pieni uudistus.

*Työeläkevakuuttajat TELA ry* toteaa, että suojaosuuden nostaminen parantaisi pienituloisten, mutta samalla myös suurituloisten toimeentuloa. Velkojen takaisinmaksu hidastuisi ja tästä aiheutuisi velalliselle lisää korkokustannuksia, mikä puolestaan heikentäisi etenkin pienituloisten toimeentuloa. Toimeentulotuen tarve vähenisi suojaosuuden nostamisen myötä etenkin, jos suojaosuuden nostaminen kannustaisi velallista työllistymään. Yhdistys kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että kaikesta työstä kertyy eläkettä ja jokaisella työsuhteella on vaikutusta eläkeajan toimeentuloon.

*Työttömien keskusjärjestö ry:n* mukaan suojaosuuden nosto vaikuttaa inhimillisesti katsoen hyvältä ratkaisulta, sillä se vaikuttaisi välittömästi velallisten hyvinvointiin, arjen toimeentuloon ja toimintakykyyn. Uudistuksen hyvänä puolena järjestö pitää sitä, että uudistus edistäisi omalla työllä ansaitsemisen mahdollisuuksia siten, ettei oikeutusta toimeentulotukeen olisi. Huonona puolena järjestö pitää pidentyneitä maksuaikoja, joihin voitaisiin kuitenkin puuttua velanmaksuohjelmilla tai muilla vastaavilla uudistuksilla.

*Professori Tuula Linna* katsoo, että vapaakuukausijärjestelmän edelleen kehittäminen on parempi vaihtoehto kuin suojaosuuden nostaminen. Suojaosuuden nostaminen saa aikaan luottokelvottomuuden niiden velallisten osalta, joiden velkoja ei voida periä ulosotossa. Ulosoton ulkopuolelle jäämisellä on merkitystä erityisesti silloin, kun velkoja on heikossa asemassa (esim. elatusapua saava lapsi, rikoksen uhri tai vahingonkorvauksen saaja). Pohdittaessa esimerkiksi sitä, kuinka moni ulosottovelallinen saa toimeentulotukea, on hyvä muistaa, että kunnat ja valtio ovat itsekin suuria velkojia.

## 2.2.4 Kansalaispalaute

Yksityishenkilöiden antamissa lausunnoissa suojaosuuden nostamista kannatetaan varauksettomasti. Nykyinen suojaosuuden taso nähdään liian pienenä välttämättömien elinkustannusten kattamiseen ja sen katsotaan jääneen jälkeen yleisestä ansio- ja hintatasokehityksestä. Liian matala suojaosuus arvioidaan työmarkkinoille siirtymisen ja työnteon lisäämisen esteeksi. Yhdessä lausunnossa otetaan kantaa siihen, että suojaosuuden korotuksen tulisi lieventää myös suurempituloisten ulosmittausta, mutta mahdollisesti suhteellisesti pienituloisia vähemmän. Sanottu olisi mahdollisesti toteutettavissa ulosmittausääntöjen rajoja muuttamalla tai muuttamalla osuuksia, joita kunkin suuruisista tuloista ulosmitataan.

Yksityishenkilöt arvioivat, ettei suojaosuuden korotus vaikuttaisi luottomarkkinoihin ainaakaan merkittävästi. Vaikutuksia voisi olla luoton saantiin ja ehtoihin riskiryhmiin kuuluvien osalta. Toimeentulon riittämättömyyteen liittyvät ongelmat tulisi kuitenkin ratkaista sosiaalipolitiikan ja työllisyyden hoidon keinoin eikä lainarahalla. Suojaosuuden noston arvioidaan lisäävän työllisyyttä ja siten verotuloja ja vähentävän sosiaaliturvamenoja ja harmaata taloutta.

## 2.3 Reformivaihtoehto 2: Suojaosuuden korotus alimmassa pykälässä (takuusuojaosuus)

### 2.3.1 Yhteenveto

Reformivaihtoehdossa 2 ulosmittaus aloitettaisiin tuloista, jotka ylittävät takuueläkkeen tason (takuusuojaosuus). Jotta ulosmitattava määrä nousisi tasaisesti tulojen kasvaessa, takuusuojaosuuden ylittävistä tuloista ulosmitattaisiin 86 % kahteen suojaosuuteen (1362,60 €) saakka. Muilta osin ulosmittausasteikko säilyisi nykyisenlaisena. Tällä takuusuojaosuuteen liittyvällä reformivaihtoehdolla pyrittäisiin vaikuttamaan vain pienituloisimpien ulosottovelallisten ulosmittauksen määrään ilman samanlaista vaikutusta kaikkiin tuloluokkiin kuin reformivaihtoehdossa 1.

Reformivaihtoehdosta 2 saatu lausuntopalaute on pääosin varauksellista. Uudistuksen hyvänä puolena pidetään useissa lausunnoissa sitä, että muutos kohdistuisi suojaosuuden korotusta selvemmin vain pienituloisiin ulosottovelallisiin. Huonona puolena pidetään kuitenkin sitä, että takuusuojaosuus monimutkaistaisi järjestelmää ja asettaisi perheelliset ja ei-perheelliset eri asemaan. Lisäksi uudistuksen vaikutukset muun muassa toimeentulotuen saajille olisivat pienemmät kuin reformivaihtoehdossa 1.



### 2.3.2 Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

*Kansaneläkelaitos (KELA)* toteaa, että takuusuojaosuuteen liittyvällä uudistuksella olisi pienemmät vaikutukset toimeentulotuensaajille kuin suojaosuuden korottamisella. Tämä johtuu siitä, että perheellisten ulosotossa olevien henkilöiden tilanne pysyisi samana. Ulosoton suojaosuuden nostaminen alimman pykälän osalta takuueläkkeen tasolle vähentäisi yksinasuvien pienituloisten ulosotossa olevien henkilöiden toimeentulotuen tarvetta ja osalla tämä tarve poistuisi kokonaan. Perustoimeentulotuki on viimesijainen tuki, jolla taa-taan jokaiselle vähintään välttämätön toimeentulo, joten ensisijainen keino turvata pienituloisten henkilöiden toimeentulo tulisi olla suojaosuuden korotus. Esityksellä olisi vaikutuksia toimeentulotuen kustannuksiin vähentävästi.

*Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit* toteavat yhteisessä lausunnossaan saman kuin reformivaihtoehto 1:n osalta. Suojaosuuden korotus on perusteltua ja se vähentäisi muun tuen tarvetta ja tukiviidakkobyrokratiaa. Yleiset elinkustannukset ovat nousseet ja jo sen vuoksi korotus on perusteltu. Uudistuksella ei arvioida olevan merkityksellistä vaikutusta velan hintaan. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit kiinnittävät huomiota siihen, että useimmat velalliset eivät ajattele, että korkeampi ulosmittausaste nostaisi hyvinvointia sitä kautta, että velat tulevat nopeammin maksetuiksi. Kun ulosmittausaste on liian korkea, useimmat kokevat sen niin raskaaksi, että motivaatio tulojen hankkimiseen katoaa. Toisaalta alhainen ulosmittausaste voi heikentää velallisen mielenkiintoa hakeutua velkajärjestelyyn ja tällä on pitkällä aikavälillä haitallisia vaikutuksia sekä yhteiskunnalle että velalliselle.

*Oikeusrekisterikeskus (ORK)* arvioi lausunnossaan takuusuojaosuuteen liittyvästä uudistuksesta aiheutuvia tietojärjestelmien muutostöitä ja niiden kustannuksia. Uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi suunnittelu-, määrittely-, toteutus- ja testaustyötä sekä käyttöönoton valmistelu- ja toteutustyötä. Uudistuksen toteuttaminen aiheuttaisi ohjelma-muutoksen ulosoton tietojärjestelmään. Nykyisiin asiakirjoihin tulisi muutoksia ja lisäksi tarvittaisiin myös uusi sisäinen ohjauskoodi ja järjestelmään käsittelysäännöt sitä varten. Erillistä työtä aiheutuisi ORK:lle, sovellustoimittajalle ja käyttöpalveluimittajalle nykyisin käytössä olevan suojaosuuden muutosprosessin läpiviemisestä, koska maksukiellot jouduttaisiin lähettämään vastaanottajille uudestaan. Samassa yhteydessä maksukiellonsaa-jille lähetettäisiin erillinen tiedote asiasta. Jotta muutokset saataisiin astumaan voimaan Uljaksessa, tarvittaisiin eräajojärjestelyitä. Ennen muutoksen toteutusta tuotannossa, se testattaisiin testiympäristössä. Muutosten vaikutukset olisi huomioitava ja testattava myös ulosoton sähköisessä asiointissa olevassa maksukieltolaskurissa. ORK:n karkea kustannus-arvio tarvittaville muutostöille on 15 000 – 20 000 euroa.

*Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)* toteaa, että takuusuojaosuuteen liittyvä uudistus kohdistuisi suojaosuuden korotusta selvemmin pienituloisiin ulosottovelallisiin, mutta ehdotuksen haittapuolena on se, ettei se yksinkertaista ulosottojärjestelmää.

Ulosottojärjestelmä on nykyisellään monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä ja sen yksinkertaistaminen on kannatettavaa.

*Ulosottolaitos* katsoo, että reformivaihtoehdolla 2 olisi samat vaikutukset pienituloisiin ulosottovelallisiin, kustannuksiin ja luottomarkkinoihin kuin reformivaihtoehdolla 1 eli suojaosuuden korottamisella takuueläkkeen tasolle. Suojaosuuden korotus ainoastaan ulosoton alarajan kohdalla toteuttaisi kuitenkin paremmin haluttua vaikutusta eli vaikuttaisi vain pienituloisilta ulosmitattavaan määrään. Suurempituloisten osalta ulosmitattava määrä pysyisi ennallaan.

### 2.3.3 Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat

*Eettisten sääntöjen Tiedotus- ja Valvontakeskus ry* katsoo, että ulosoton suojaosuuden tulisi olla samalla kaavalla laskettu, kuin Euroopan sosiaalisen oikeuden komitean mukainen perusturvan taso lasketaan, jotta ulosmittaus ei syrjäyttäisi palkkatyössä olevia ylivelkaantuneita työstään viimesijaisen toimeentulotuen, työmarkkinatuen, asumistuen ja sairaspäivärahojen varaan. Euroopan sosiaalisen oikeuden komitea käyttää arviossaan perusturvan riittävyyden rajana tulotasoa, joka on 40 tai 50 prosenttia maan keskitulosta (ns. ekvivalentti mediaanitulo). Perusturvaetuuksia verrataan 50 prosentin rajaan. Jos ne ylittävät rajan, mutta ovat kuitenkin yli 40 prosenttia mediaanitulosta, voidaan ottaa huomioon myös täydentäviä etuuksia kuten asumistuki ja toimeentulotuki. Yhdistyksen mukaan suojaosuuden tulisi olla noin 1450 euroa vuoden 2019 mediaanitulosta 2900 euroa laskettuna (huomioitu myös osa-aikaiset työntekijät).

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry* pitää kannatettavana sitä, että ratkaisuja pyritään etsimään heikoimmassa asemassa olevien tilanteeseen ja kohdistamaan toimet heihin. Uudistus kuitenkin monimutkaistaisi järjestelmää, asettaisi perheelliset ja ei-perheelliset eri asemaan perusteetta ja voisi toteutuessaan näin aiheuttaa epäoikeudenmukaisia tilanteita.

*Takuusäätiö sr.* arvioi, että uudistuksen vaikutukset olisivat lähes samat kuin reformivaihtoehdossa 1 eli nostettaessa suojaosuus takuueläkkeen tasolle, mutta muutos kohdistuisi vain pienituloisimpiin velallisiin. Ratkaisun hakeminen nimenomaan kaikista heikoimmassa asemassa oleville ulosottovelallisille on kannatettavaa. Takuusäätiö pitää kuitenkin lapsiperheiden näkökulmasta epäoikeudenmukaisena toimintamallina sitä, että ulosmittauksen alarajan nosto vaikuttaisi ja kohentaisi vain yksin asuvien ja perheettömien velallisten tilannetta. Perheen toimeentulon niukkuudella on tutkitusti kauaskantoisia vaikutuksia lasten ja nuorten elämään. Tämäkin näkökulma olisi hyvä ottaa huomioon ulosmittausjärjestelmää uudistettaessa.

*Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry* toteaa, että takuusuojaosuuteen liittyvässä uudistuksessa työnteon kannustinvaikutus jäisi pienemmäksi kuin suojaosuutta korotettaessa, koska takuusuojaosuuteen liittyvä korotus kohdentuisi vain pienituloisille. Lisäksi uudistuksen toteuttaminen olisi vaikeampaa.

*Työeläkevakuuttajat TELA ry* katsoo, että uudistuksella voitaisiin vaikuttaa pienituloisimpien välittömään toimeentuloon, mutta vain vähän. Takuusuojaosuus on pieni välttämättömiin menoihin nähden. Reformi ei näyttäisi simulointimallin mukaan vaikuttavan juurikaan työllistymisveroasteisiin eri palkkatasoilla. Tällöin uudistuksella ei olisi velalliselle siis toimeentulovaikutusta ansiotyön kautta, mutta työskentelyllä on aina vaikutus eläkeikäiseen toimeentuloon eläkekertymien kautta. Uudistus kohdentuisi toivotulla tavalla ainoastaan pienituloisiin, mutta loisi perheellisille ja ei-perheellisille eri maksutaulukot, mikä osaltaan monimutkaistaisi ulosottojärjestelmää. Uudistus voisi parantaa pienituloisten toimeentuloa hetkellisesti, jolloin mahdollinen toimeentulotuen tarve vähentyisi. Ulosottoaika kuitenkin pitenisi uudistuksen myötä ja korkovaikutuksista tulisi lisäkustannuksia.

*Työttömien Keskusjärjestö ry* toteaa, ettei se kannata reformivaihtoehtoa 2, vaan pitää sitä epäilyttävänä johtuen erittäin korkeasta 86 %:n ulosmittausosuudesta.

### 2.3.4 Kansalaispalaute

Osassa yksityishenkilöiden antamista lausunnoista takuusuojaosuuteen liittyvän uudistuksen vaikutuksia pidetään liian vähäisinä. Hyvänä puolena nähdään se, että myös tässä uudistuksessa ulosmittauksen alarajan korottaminen voisi pienentää tarvetta toimeentulotuen maksamiseen. Lausuntopalautteessa nousee esiin vaatimus siitä, että velallisille tulisi jäädä riittävästi rahaa, jotta työssäkäynti olisi kannattavaa.

## 2.4 Reformivaihtoehto 3: Automaattisten vapaakuukausien lisääminen

### 2.4.1 Yhteenveto

Reformivaihtoehdossa 3 automaattisesti annettavia vapaakuukausia lisättäisiin tai niitä annettaisiin nykyistä lyhyemmän aikaa jatkuneen ulosmittauksen jälkeen. Harkinnanvaraisiin vapaakuukausiin liittyvät säännöt pysyisivät ennallaan.

Reformivaihtoehdosta 3 annettu lausuntopalaute on vaihtelevaa. Yhtäältä osa lausunnonantajista näkee vapaakuukausien lisäämisen varteenotettavana tapana helpottaa ulosottovelallisten tilannetta. Vapaakuukausiuudistuksen etuna on se, että uudistus on

mahdollista kohdentaa pienituloisille tai tarkoituksenmukaiseksi harkitussa laajuudessa myös muiden tuloluokkien velallisille. Toisaalta osa lausunnonantajista katsoo, että vapaakuukaudet monimutkaistavat ulosmittausjärjestelmää. Huomiota kiinnitetään muun muassa siihen, että tieto vapaakuukausista voi tulla toimeentulotuen myöntäjälle vasta toimeentulotuen maksamisen jälkeen, mikä johtaa tuen jälkikäteiseen tarkistamiseen tai ansiotulojen takautuvaan huomioon ottamiseen seuraaville kuukausille. Etuuksien takaisinperintä myöhemmässä vaiheessa lisää velallisten toimeentulovaikeuksia.

Vapaakuukaudet nähdään pääasiassa tarpeellisena välineenä, jonka turvin velallinen voi rahoittaa välttämättömiä menoja ja hankintoja. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit arvioivat kuitenkin, että vapaakuukausien lisääminen toisi vain marginaalisia vaikutuksia ylivelkaisten asemaan. Osa lausunnonantajista kiinnittää huomiota siihen, että vapaakuukaudet pidentävät ulosottomenettelyn kestoja. Moni lausunnonantaja on huolissaan siitä, että harkinnanvaraisten vapaakuukausien myöntämisen osalta tulkintakäytäntö on vaihtelevaa, eivätkä velalliset tule siten nykyisellään yhdenmukaisesti kohdelluiksi.

Lausunnoissa ei tuoda esiin arvioita, joiden mukaan vapaakuukausiuudistuksella olisi mainittavia negatiivisia vaikutuksia luotonsaantiin tai sen hintaan.

## 2.4.2 Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

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

*Kansaneläkelaitos (KELA)* toteaa, että perustoimeentulotuen näkökulmasta ulosoton vapaakuukaudet monimutkaistavat käsittelyä. Tämä johtuu siitä, että vapaakuukaudet eivät välttämättä tule Kelan tietoon kuin vasta jälkikäteen, jolloin asiakas on jo saanut kyseisen kuukauden perustoimeentulotuen, vaikka hänelle ei vapaakuukauden vuoksi olisi muodostunut tukioikeutta. Tämä puolestaan johtaa tuen jälkikäteiseen tarkistamiseen tai ansiotulojen takautuvaan huomioon ottamiseen seuraaville kuukausille, jolloin asiakkaan on vaikeampi ennakoita tulevien kuukausien tulojaan. Lisäksi toimeentulotuen saajan motivaatio hakea vapaakuukausia voi olla matala, sillä vapaakuukautena maksettava toimeentulotuki on vastaavasti pienempi tai sitä ei ole lainkaan. Vapaakuukausien lisäämisellä olisi vaikutuksia toimeentulotuen maksuun vähentävästi, mutta esitys vaikuttaisi toimeentulotuen täytäntöönpanon kustannuksiin sitä vastoin korottavasti.

*Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit* katsovat yhteisessä lausunnossaan, että vapaakuukausien lisääminen toisi vain marginaalisia vaikutuksia ylivelkaisten asemaan. Vapaakuukausien

harkinnanvaraisuus on ongelmallista velallisten yhdenmukaisen kohtelun kannalta. Talous- ja velkaneuvonnan käytännön kokemuksen mukaan tulkinta vaihtelee riippuen harkintavaltaa käyttävästä virkamiehestä, eivätkä velalliset tule yhdenmukaisesti kohdelluiksi. Eroja on myös siinä, mille kuukaudelle vapaakuukaudet ulosotossa kohdentuvat. Usein työssäkäyvälle edullisinta on vapaakuukauden myöntäminen lomarahakuukaudelle. Jos harkinnanvaraa edelleen on, tulisi harkinnan käyttöä keskittää nykyistä enemmän. Toisaalta vapaakuukausien olemassaolo on tärkeä ulosottovelallisten taloudenhallinnan kannalta.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien näkemyksen mukaan vapaakuukausia voisi olla myös niissä ulosmittauksissa, joissa palkasta ulosmitataan 1/3. Myös heille voisi olla perusteltua myöntää automaattisesti vapaakuukausi kerran vuodessa. Tämä motivoisi nykyistä paremmin työntekoon.

*Oikeusrekisterikeskus (ORK)* arvioi lausunnossaan vapaakuukausiuudistuksesta aiheutuvia tietojärjestelmien muutostöitä ja niiden kustannuksia. Uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi suunnittelu-, määrittely-, toteutus- ja testaustyötä sekä käyttöönoton valmistelu- ja toteutustyötä. Uudistuksen toteuttaminen aiheuttaisi ohjelmamuutoksia ulosoton tietojärjestelmään. Nykyisin käytössä olevaan vapaakuukausiehdotuksien generointiajoon tarvittaisiin uusien sääntöjen mukaiset käsittelysäännöt. Lisäksi muutoksella saattaisi olla vaikutuksia järjestelmän sisäisiin ohjauskoodeihin, käyttöliittymään ja järjestelmässä oleviin tarkistuksiin. Muutos vaatisi huolellisen testauksen. Muutoksen vaikutukset olisi huomioitava myös palkan ulosmittauksen sijaan tehtävän maksusuunnitelman toiminnallisuudessa sekä ulosoton sähköisessä asiointissa. Käyttöönoton kustannuksiin vaikuttaisi muun muassa se, koska laki tulee voimaan, onko siirtymäaikaa ja miten huomioidaan jo myönnettyt vapaakuukaudet uuden lain voimaantullessa. ORK:n karkea arvio kustannuksista olisi 20 000 – 30 000 euroa.

*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)* pitää perusteltuna tutkimusraportin johtopäätöstä, jonka mukaan vapaakuukaudet lisäävät järjestelmän monimutkaisuutta ja kokonaisuutena voisi olla järkevämpää ennemminkin yksinkertaistaa järjestelmää vapaakuukausien osalta ja muuttaa ulosmittausasteita.

*Ulosottolaitos* toteaa, että vapaakuukausien lisääminen helpottaisi pienituloisten asemaa, kun vapaakuukausien myötä velalliselle jäisi enemmän tuloja käyttöön. Samalla ulosmittausaika pitenisi, mistä seuraisi jonkin verran lisäkuluja viivästyskorkojen ja ulosottomaksujen muodossa. Osa veloista voisi jäädä lopullisesti perimättä vanhentumisen vuoksi. Uudistuksella ei arvioida olevan mainittavia luotonsaantia huonontavia vaikutuksia. Vapaakuukausisääntöjen muuttaminen aiheuttaisi ulosoton tietojärjestelmään jonkin verran muutostarpeita riippuen muutoksen laajuudesta.

Ulosottolaitos kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen linjauksen mukaan tarkoitus on helpottaa pienituloisten velallisten asemaa ja tässä mielessä automaattisten vapaakuukausien lisääminen korkeammassa tuloluokassa oleville velallisille ei ole kannatettavaa. Lopputulema olisi kuitenkin epätasapainoinen, mikäli tulo- ja velamittaukseen kytkettäisiin kolmas vapaakuukausi, mutta seuraavassa luokassa vapaakuukausia ei olisi yhtään.

### 2.4.3 Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry* toteaa, että automaattisten vapaakuukausien lisääminen voi lyhyellä aikavälillä helpottaa pienituloisten ulosottovelallisten toimeentuloa. Pidemmällä tähtäimellä vapaakuukausien käyttö kuitenkin pidentää velanmaksuaikaa, mikä puolestaan pidentää pienituloisen mahdollista tarvetta toimeentulotulle tai muille tulonsiirroille. Vapaakuukausien tarjoaminen ja käyttäminen on perusteltua, kun henkilöllä on tarvetta tehdä hankintoja, jotka ovat välttämättömiä toimeentulon, asumisen tai elämisen turvaamiseksi. Keskeistä on kiinnittää myös jatkossa huomiota siihen, että harkinnanvaraisten lisävapaakuukausien myöntäminen tapahtuu oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja riippumatta siitä, kuka vapaakuukauden myöntää. Vapaakuukausien myöntämisessä tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon velallisen tosiasiallinen tilanne ja mahdollisuudet tilapäisillä vapaakuukausilla pysyä esimerkiksi maksusuunnitelmassa.

*Suomen Asianajajaliitto* katsoo, että automaattisten vapaakuukausien määrän tulisi olla sama jokaisella tuloluokasta riippumatta. Vapaakuukausien lisääminen ei ole tavoiteltavaa, koska ne pidentävät ulosottoasioiden käsittelyä.

*Takuusäätiö sr.:n* näkemyksen mukaan vapaakuukaudet voisivat olla varteenotettava tapa helpottaa ulosottovelallisten tilannetta, jos vapaakuukausille olisi selkeä käytäntö (automaattiset kuukaudet tai mihin niitä myönnetään) ja oikeus vapaakuukausiin koskisi jokaista velallista esimerkiksi jo kuuden kuukauden yhtämittaisen ulosmittauksen jälkeen. Velallisen näkökulmasta olisi kannatettavaa laajentaa automaattiset vapaakuukaudet koskemaan isompaa joukkoa ulosottovelallisia. Samalla olisi kuitenkin pohdittava, miten vältetään etuuksien liikamaksu niissä tilanteissa, kun vapaakuukausi poistaa oikeuden niihin. Etuuksien takaisinperintä myöhemmässä vaiheessa lisää toimeentulovaikeuksia. Vapaakuukaudet myös pidentävät velkojen maksuaikaa ja siten lisäävät kokonaiskustannuksia.

Takuusäätiö toteaa, että oikeus automaattisiin vapaakuukausiin parhaimmillaan vahvistaa velallisen kykyä ennakoita ja suunnitella omaa talouttaan ja tarpeellisia menoja tai hankintoja. Takuusäätiön asiakkailta kuultuna mahdollisuus saada lyhennysvapaata harkinnanvaraisesti vaihtelee. Epäoikeudenmukaiseksi myös koetaan, etteivät automaattiset vapaakuukaudet koske kaikkia ulosottovelallisia. Vapaakuukausia tarvitaan arkisiin tarpeisiin, joihin ei pysty säästämään ulosmittauksen ohella kuten esimerkiksi silmälasien

hankintaan, isompaan terveydenhoidon menoon tai kodin hankintoihin. Tiukassa taloudellisessa tilanteessa asumisen kulut ovat suurin yksittäinen säännöllinen meno, josta tinkimällä velallinen saa käyttörahaa. Vapaakuukausia tarvitaan myös vuokratien maksamiseen, jotta vältetään hädöltä. Ulosmittaus haastaa oman talouden hallintaa ja erityisesti, jos ulosotto on seurausta osaamattomuudesta raha-asioissa.

*Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry* katsoo, että vapaakuukausien lisääminen toisi ylimääräistä monimutkaisuutta järjestelmään ja voisi johtaa myös epätarkoituksenmukaiseen taktikointiin, jos työn määrää pystyy itse säätelemään kuukausittain.

*Työeläkevakuuttajat TELA ry* toteaa, että vapaakuukausien lisääminen voisi lisätä ulosotossa olevan työvoiman työllistymistä nykyisestä, kuten simulointimallissa on todettu. Työllistyminen hetkellisestikin olisi kannattavaa - jos se vain muuten on mahdollista - sillä ansiotyöstä saatava tulo jäisi velalliselle kokonaan käyttöön. Tästä ansiotulosta karttuisi velalliselle myös työeläkettä, millä on vaikutusta hänen eläkeaikaiseen toimeentuloonsa.

*Työttömien etujärjestö ry:n* näkemyksen mukaan vapaakuukausia voidaan lisätä, jos niille on kasvava tarve. Lisääminen on perusteltua perheiden hyvinvoinnin näkökulmasta, sillä vapaakuukaudet mahdollistavat kotitalouksien selviytymisen yllättävistä kuluista. Työllisyysperusteilla vapaakuukausien lisääminen on sen sijaan kyseenalaista, koska poikkeuksen pohjalta ei kannata luoda kannustinjärjestelmää. Järjestelmän on hyvä olla mahdollisimman yksinkertainen.

*Professori Tuula Linna* kannattaa vapaakuukausimallin kehittämistä edelleen sen sijaan, että suojaosuutta nostettaisiin.

#### 2.4.4 Kansalaispalaute

Yksityishenkilöiden antamissa lausunnoissa vapaakuukausia pidetään hyvänä ratkaisuna muiden vaihtoehtojen lisäksi. Vapaakuukausien myöntämistä automaattisesti myös suurempituloisille kannatetaan. Lausunnoissa korostuu näkemys siitä, että vapaakuukausien myöntämisen tulisi olla automaattista, eikä ulosottomiehellä tulisi olla harkintavaltaa niiden myöntämisen ja ajankohdan suhteen.

## 2.5 Reformivaihtoehto 4b: Progressiivinen ulosmittaustaulukko

### 2.5.1 Yhteenveto

Reformivaihtoehdossa 4b ulosmittaus aloitettaisiin tuloista, jotka ylittävät takuueläkkeen tason. Uudistuksessa laadittaisiin kokonaan uudet ulosmittauksen laskentasäännöt, joissa laskenta ei perustuisi suojaosuuden käsitteelle, vaan prosenttiosuuksille tuloista. Ulosmittauksen määrää pienennettäisiin pienituloisilla ja kasvatettaisiin suurituloisilla nykyiseen verrattuna. Tutkimusraportissa tätä uudistusvaihtoehtoa pidetään lupaavimpana keinona pienituloisten aseman parantamiseksi.

Suurin osa reformivaihtoehto 4b:tä kommentoineista lausunnonantajista kannattaa vaihtoehtoa tai ainakin sitä, että vaihtoehdon ja sen vaikutusten selvittämistä jatketaan. Uudistuksen arvioidaan parantavan pienituloisten ulosottovelallisten asemaa ja samalla vähentävän ulosoton ja toimeentulotuen päällekkäisyyteen liittyviä ongelmia. Monet lausunnonantajista katsovat myös, että uudistus yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi järjestelmää. Toisaalta jotkut lausunnonantajista arvioivat sen lisäävän järjestelmän monimutkaisuutta. Joissakin lausunnoissa progressioon suhtaudutaan varauksellisesti ja kiinnitetään huomiota siihen, ettei uudistusta tulisi toteuttaa vaikeuttamalla kohtuuttomasti suurempituloisten asemaa. Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, että tässäkin uudistusvaihtoehdossa velkojen maksuaika pitenisi, mikä lisäisi luottokustannusten määrää ja vähentäisi toimeentuloa pidemmällä aikavälillä.

Annetuissa lausunnoissa ei juurikaan arvioida progressiivisen ulosmittaustaulukon vaikutuksia luottomarkkinoihin. Ulosottolaitos arvioi vaikutusten olevan samat kuin reformivaihtoehdoissa 1 ja 2 (suojaosuuden nostaminen ja takuusuojaosuus). Uudistus lisäisi tämän arvion mukaan luottomarkkinoiden ulkopuolelle jäävien henkilöiden ja maksuhäiriömerkintöjen määrää sekä nostaisi luottojen hintaa kautta linjan.

Lausuntopalaute on vaihtelevaa sen osalta, pitäisikö mahdollisuus vapaakuukausiin ja ulosmittauksen määrän rajoittamiseen säilyttää uudistetussa ulosmittausjärjestelmässä. Osa lausunnonantajista katsoo, että mahdollisuus vapaakuukausiin ja määrän rajoittamiseen tulisi säilyttää, osa katsoo, että niistä luopuminen sujuvoittaisi järjestelmää, ja osa ei tässä vaiheessa ota asiaan kantaa.



## 2.5.2 Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

*Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)* toteaa, että progressiiviseen ulosmittaustaulukoon liittyvä uudistus sisältää merkittäviä rakenteellisia muutoksia ja siksi vaikutuksia on syytä selvittää perusteellisesti. Merkillä pantavaa on myönteinen vaikutus työllistymisveroasteeseen.

*Kansaneläkelaitos (Kela)* toteaa, että ulosmittauksen alkaminen takuueläkkeen tasolta ja pienemmät ulosmittausasteet vähentäisivät pienituloisten ulosmittausvelallisten perustoimeentulotuen tarvetta ja mahdollisesti osalta poistaisivat tarpeen toimeentulotukeen kokonaan. Ulosmittaus olisi aiempaa ennakoitavampi, jos vapaakuukaudet poistuisivat. Toimeentulotuen tarpeen näkökulmasta on hyvä, että uudistuksessa huomioitaisiin perheelliset ulosoton asiakkaat erikseen. Vapaakuukausien ja muiden harkinnanvaraisten seikkojen poistuminen sujuvoittaisi perustoimeentulotuen käsittelyä. Uudistus vähentäisi toimeentulotuen kustannuksia.

*Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit* pitävät yhteisessä lausunnossaan järkevänä kehittää ulosmittaustaulukkoa progressiiviseksi. Progressiivisuutta pidetään oikeudenmukaisempana ja selkeänä. Muutoksella ei katsota olevan merkitystä tai sen ei katsota aiheuttavan muutoksia talous- ja velkaneuvonnan asiakaskuntaan. Progressiivisuuden lisääminen saattaisi vaikuttaa velallisiin siten, että velkajärjestelyn houkuttelevuus suhteessa ulosottoon lisääntyisi. Usein velalliset arvioivat sitä, miten ulosotto tai velkajärjestely lyhyellä tähtäimellä vaikuttaa velallisen käytettävissä oleviin varoihin. Lausunnonantajien näkemyksen mukaan pitkällä tähtäimellä velkajärjestely on useimmiten sekä yhteiskunnan että velallisen kannalta ulosottoa parempi ratkaisu.

*Oikeusrekisterikeskus (ORK)* arvioi lausunnossaan uudistuksesta aiheutuvia tietojärjestelmien muutostöitä ja niiden kustannuksia. Uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi suunnittelu-, määrittely-, toteutus- ja testaustyötä sekä käyttöönoton valmistelu- ja toteutustyötä. Uudistuksen toteuttaminen aiheuttaisi ohjelmamuutoksia ulosoton tietojärjestelmään sekä sähköiseen asiointiin. Maksukieltolaskurin toiminnallisuus täytyisi muuttaa kokonaan. Asiakirjoihin tulisi muutoksia. Uudistuksessa olisi huomioitava myös muutoksen vaikutukset palkan ulosmittauksen sijaan tehtävän maksusuunnitelman toiminnallisuuteen. Lisätyötä aiheutuisi ORK:lle, sovellustoimittajalle ja käyttöpäalvelutoimittajalle maksukieltosten uudelleen lähettämisestä sekä erillisen tiedotteen lähettämisestä maksukiellonsaajille. Uudistuksessa tarvittaneen myös uusia sisäisiä ohjauskoodeja ja niihin liittyvän toiminnallisuuden toteuttaminen. Linkitys vapaakuukausiehdotusten generointiajoon olisi tarkistettava. Muutos vaatisi huolellisen testauksen. ORK:n karkea arvio kustannuksista olisi 20 000 – 35 000 euroa.

*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)* pitää kannatettavana, että ulosmittauksen laskentasaännöt uudistetaan esitetyllä tavalla kokonaisuudessaan. Progressiiviseen

ulosmittaustaulukkoon liittyvä uudistus parantaisi erityisesti pienituloisimpien ulosottovelallisten tilannetta sekä vähentäisi ulosoton ja toimeentulotuen päällekkäisyyteen liittyviä ongelmia samaan aikaan, kun järjestelmä yksinkertaistuisi. Tutkimusraportissa todetulla tavalla progressiivisella maksuprofiililla on mahdollista samaan aikaan parantaa pienituloisimpien toimeentuloa (ja vähentää päällekkäisyyttä vähimmästurvan kanssa) sekä pitää kokonaisulosmittaus lähes vakioisena korottamalla hyvätuloisimpien maksuja. THL ei tässä vaiheessa ota kantaa siihen, tulisiko uudistuksessa säilyttää mahdollisuus vapaakuukausiin ja ulosmittauksen määrän rajoittamiseen.

*Ulosottolaitos* katsoo, ettei progressiivisen ulosmittaustaulukon mukainen reformivaihtoehto ole lähtökohtaisesti selvitystyön tehtävänannon mukainen. Uudistuksessa ulosmitattava määrä olisi pienempi kaikissa ryhmissä lukuun ottamatta aivan suurituloisimpia. Myös tässä mallissa ulosmittauksen ulkopuolelle jäävien velallisten eli varattomaksi todettujen velallisten osuus kasvaisi, ja uudistuksella olisi reformivaihtoehto 1:n (suojaosuuden nostaminen) kaltaisia vaikutuksia yksilöiden asemaan. Myös luottomarkkinoihin kohdistuvien vaikutusten arvioidaan olevan samat kuin reformivaihtoehtoissa 1 ja 2 (suojaosuuden nostaminen ja takuusuojaosuus). Ulosoton ja palkanlaskennan tietojärjestelmiin liittyvät kustannusvaikutukset olisivat tässä uudistuksessa muita vaihtoehtoja suuremmat.

Ulosottolaitos toteaa lisäksi, että progression säätäminen kovin korkealle (esim. 80 %) saattaa vähentää velallisen motivaatiota lisäansioden saamiseen. Palkan ulosmittausjärjestelmä sisältää jo nykyisellään progression, koska tuloajan alittavista nettotuloista ulosmitataan vähemmän kuin kolmasosa ja suurista tuloista ulosmitataan enintään puolet.

### 2.5.3 Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat

*Kuluttajaliitto ry* katsoo, että jonkinasteinen progressio ulosmittauksessa on perusteltu. Progressio ei saa olla kuitenkaan niin jyrkkä, että se johtaa tilanteeseen, jossa velallisen omaan käyttöön jäävä osa tulonlisäyksestä on niin pieni, että velallisella ei ole juurikaan kannustimia lisätä tulojaan. Progression vaikutukset velallisten toimintaan pitää selvittää: johtaako progressio siihen, että velalliset eivät pyri lisäämään tulojaan, siirtyykö osa velallisista virallisen talouden ulkopuolelle ja voivatko jotkin velalliset jopa vähentää työntekoaan.

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK* toteaa, että progressiiviseen ulosmittaustaulukkoon liittyvä uudistus vaikuttaa selvityksen lopputulemien mukaan parhaimmalta vaihtoehdolta pienituloisten aseman parantamiseksi, koska se yksinkertaistaa järjestelmää. On kuitenkin pidettävä mielessä, että uudistusta ei tule tehdä järjestelmän lähtökohdista käsin, vaan nimenomaisesti pienituloisten aseman parantamiseksi niin lyhyellä kuin pidemmällä aikavälillä. Progressiivisella ulosmittaustaulukolla olisi positiivisia vaikutuksia

yksilön toimeentuloon lyhyellä aikavälillä. Muutoksen myötä todennäköisesti kannustimet työllistymiselle paranisivat nimenomaisesti pienituloisten ryhmässä. On positiivista, että uudistusvaihtoehdossa ratkaisuja pyritään löytämään nimenomaisesti heikoimmassa asemassa olevien tilanteeseen. Progressiivisen ulosmittaustaulukon ongelma on se, että myös tässä vaihtoehdossa velanmaksuaika pitenis. Voi tosin olla, että velanmaksuaika pitenee joka tapauksessa, jolloin on tarkasteltava kokonais kuvaa.

SAK:n näkemyksen mukaan on perusteltua, että ulosottokaaren uudistuksissa keskitytään nimenomaisesti ratkomaan pienituloisten kohtaamia ongelmia. Progressiiviseen ulosmittaustaulukkuun siirryttäessä ongelmia ratkotaan kuitenkin osin suurempituloisten kustannuksella. Jos näin päädytään tekemään, on hyvä pitää mielessä se, miten progression lisääminen vaikuttaa laajemmin yhteiskunnassa koettuun oikeudenmukaisuuteen eri tuloluokissa sekä sitä myöten järjestelmän legitimeettiin. Uudistuksessa tulisi SAK:n näkemyksen mukaan säilyttää mahdollisuus vapaakuukausiin erityisesti niissä tilanteissa, joissa vapaakuukauden tarve perustuu henkilön tarpeeseen tehdä hankintoja, jotka ovat välttämättömiä toimeentulon, asumisen tai elämisen turvaamiseksi.

*Suomen Asianajajaliitto* katsoo, että uuden progressiivisen taulukon käyttöön ottaminen tekee menettelyn monimutkaiseksi ja saattaa vähentää halukkuutta paremmin palkattuihin työtehtäviin. Progressiivinen verotus säätelee palkkatulon netto-osuutta ja velallisilla on erilaisia muita vastuita, kuten mahdollisesti lapsen elatusvastuu.

*Takuusäätiö sr.:n* näkemyksen mukaan progressiivisen ulosmittaustaulukon käyttö parantaisi pienituloisimman ulosottovelallisryhmän toimeentuloa ja saattaisi lisätä työllistymisen kannustimia. Takuusäätiön asiakaskunnassa on paljon keskituloisia ylivelkaantuneita, joiden toimeentuloa ja motivaatiota jatkaa työssäkäyntiä pitkäkestoinen ulosmittaus heikentää. Vaikka tavoite on parantaa erityisesti heikoimmassa asemassa olevien tilannetta, niin sitä ei pidä toteuttaa vaikeuttamalla kohtuuttomasti keskituloisten asemaa. Jos vielä vapaakuukausien mahdollisuus poistettaisiin, yhä useamman keskituloisen velallisen asema vaikeutuisi. Vapaakuukausien poistaminen voisi hankaloittaa erityisesti perheellisten ulosottovelallisten asemaa.

*Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry* kannattaa progressiiviseen ulosmittaustaulukkuun liittyvää uudistusta. Se katsoo, että työnteon kannustimet paranisivat merkittävästi. Toisaalta uudistus ei vaikuttaisi ulosottovelan määrään ja siten ulosottoaika pidentyisi lopusta. STTK:n näkemyksen mukaan uudistuksen toteuttamista kannattaisi harkita niin, ettei ulosottoaika pidenny lopusta, jolloin työllisyysvaikutus olisi merkittävästi suurempi.

STTK toteaa, että progressiivinen ulosmittaustaulukko voisi ulosottovelallisen näkökulmasta hieman lisätä etukäteen epäselvyyttä, kuinka suuri osa hänen tuloistaan ulosmitaan. Epätietoisuus ei kuitenkaan todennäköisesti olisi ongelma, sillä ulosottoon yleensä

päädytään eikä se usein ole tietoisten etukäteisvalintojen tulosta. Oleellista olisikin varmistaa, että ulosottovelallinen ymmärtää ulosottoon joutuessaan täsmällisesti, kuinka suuri osa hänen tuloistaan ulosmitataan. Progressiivisen ulosmittaustaulukon myönteiset vaikutukset pienituloisten asemaan olisivat STTK:n näkemyksen mukaan merkittävämmät kuin uudistuksen aiheuttama monimutkaisuuden lisäys.

*Työeläkevakuuttajat TELA ry* katsoo, että uudistuksen merkittävin etu olisi ulosmittausjärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeytyminen. Välittömiltä vaikutuksiltaan progressiivinen ulosmittaustaulukko parantaisi velallisen toimeentuloa ja nostaisi työllistymisen kannustimia nykytilaan verrattuna erityisesti pienituloisten henkilöiden osalta. Suurin osa ulosotossa olevista tai ulosottoon joutuvista on keskimäärin pienituloisia. Työllistymiseen kannustamisella on vaikutuksia myös eläkeaikaiseen toimeentuloon, koska ansiotuloista karttuu henkilölle aina myös työeläkettä.

*Työttömien keskusjärjestö ry* kannattaa progressiiviseen ulosmittaustaulukkoon liittyvää uudistusta, koska se mahdollistaisi nykyistä paremmin työnteon pienituloisille. Korkeamman tuloluokan osalta marginaaliveroaste ei ole niin suuri rasite kuin pienituloisilla, vaikka oletettavasti heillä menot ovat myös suuremmat. Luotonsaantiin liittyvien vaikutusten osalta kannattaisi tutkia, miten luottomarkkinat toimivat Saksassa, jossa vastaavantyyppinen järjestelmä on jo voimassa.

*Professori Tuula Linna* toteaa, että jyrkkä progressio ei kannusta hankkimaan lisätuloja. Jos velallinen on hyvätuloinen, häneltä voidaan ulosmitata säästöä, kuten tilivaroja tai muuta omaisuutta, joka ei kuulu erottamisetuun.

#### 2.5.4 Kansalaispalaute

Suurimmassa osassa yksityishenkilöiden antamista lausunnoista kannatetaan progressiivisempaan ulosmittaustaulukkoon siirtymistä. Yhdessä lausunnossa kannatetaan ensin suojaosuuden korottamista ja mahdollisia muita muutoksia nykyisin voimassaoleviin laskentasääntöihin sekä automaattisten vapaakuukausien lisäämistä, minkä jälkeen voitaisiin valmistella uudenlainen progressiivinen ulosmittaustaulukko.

## 2.6 Reformivaihtoehto 6: Velkajärjestelyyn ohjaamisen lisääminen

### 2.6.1 Yhteenveto

Tutkimusraportin mukaan velkajärjestelyä tulisi arvioida ulosottojärjestelmän kehittämisen rinnalla, sillä keskeinen keino työllistymisen kannustimien parantamiseksi on velkojen anteeksi antaminen esimerkiksi velkajärjestelyn kautta. Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan, miten velkajärjestelyn piiriin saataisiin paremmin hakeutumaan ne velalliset, joilla voisi olla mahdollisuus päästä velkajärjestelyyn, millaisia kustannuksia uudistuksen toteuttamisesta aiheutuisi ja millaisia vaikutuksia uudistuksella olisi luottomarkkinoihin.

Lausunnonantajat suhtautuvat myönteisesti tavoitteeseen lisätä velkajärjestelyyn ohjaamista. Ulosotolla nähdään aktiivinen rooli ohjauksen antajana. Samoin neuvontaa voitaneen tehostaa Kansaneläkelaitoksen ja kuntien palveluissa. Tavoitteellinen ja suunnitelmallinen yhteistyö talous- ja velkaneuvonnan, ulosoton, sosiaalityön, työllisyyspalveluiden, etsivän nuorisotyön ja rikosseuraamuslaitoksen kesken nähdään tärkeänä. Ulosoton ja velkaneuvonnan tietojärjestelmien välille rakennettavalla integraatiolla voidaan sujuvoittaa talous- ja velkaneuvonnan asiakkaaksi siirtymisen prosessia. Mikäli neuvontapalveluiden piiriin ohjaaminen lisääntyisi, tulisi talous- ja velkaneuvonnan resurssien riittävyttä tarkastella.

Konkreettisenä kehittämistoimena lausuntopalautteesta nousee esiin ehdotus, jonka mukaan velallisille lähtisi ensimmäisen maksuhäiriömerkinnän jälkeen kirje, jossa olisi ohjaus esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan nettisivuille. Samoin ehdotetaan, että jokaiseen perintälaskuun tulisi lakisääteinen muistutus mahdollisuudesta hakeutua velkajärjestelyyn sekä tarpeelliset yhteystiedot.

Muutoksen vaikutuksia luottomarkkinoihin on arvioitu lausuntopalautteessa melko vähän. Kahdessa lausunnossa velkajärjestelyjen lisäämisen arvioidaan voivan kasvattaa luotonantajan luottotappioriskiä ja vaikuttavan siten mahdollisesti luottoehtoihin ja luoton hintaan. Yhdessä lausunnossa vaikutukset luottomarkkinoihin arvioidaan vähäisiksi.

### 2.6.2 Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

*Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)* kannattaa velkajärjestelyn arviointia ulosottojärjestelmän kehittämisen osana.

*Kansaneläkelaitos (KELA)* kertoo ohjaavansa velkaantuneita asiakkaitaan tarpeen mukaan talous- ja velkaneuvontaan, jossa mahdollisuudet päästä velkajärjestelyyn selvitetään.

*Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit* pitävät velkajärjestelyyn ohjaamisen lisäämistä merkityksellisimpänä vaihtoehtona sekä velkaantuneiden ja sitä kautta yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta. On erityisen tärkeää saada ylivelkaantuneet talous- ja velkaneuvonnan piiriin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Olisi tärkeää, että ulosotossa jaettaisiin tietoa velkaantuneille sekä automaattisesti että ulosoton aktiivisella myötävaikutuksella. Talous- ja velkaneuvonnan resursseja tulisi tarkastella, jos muun muassa ulosotosta entistä aktiivisemmin ohjattaisiin velallisia neuvontapalveluiden piiriin. Tavoitteellinen ja suunnitelmalinen yhteistyö talous- ja velkaneuvonnan, ulosoton, sosiaalityön, työllisyyspalveluiden, etsivän nuorisotyön ja rikosseuraamuslaitoksen kesken on erityisen tärkeää, jotta velkajärjestelyn ja ennaltaehkäisevän työn piiriin saadaan sellaisia ihmisiä, joiden on vaikea itsenäisesti hakeutua tarpeellisten palveluiden piiriin.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit korostavat, että nopea velkaantumiseen puuttuminen on ensiarvoisen tärkeää. Talousongelmia tulisi voida ratkaista ennen niiden eskaloitumista vakaviksi velkaongelmiksi. Esimerkiksi Suomen Asiakastiedosta tai ulosotosta voisi lähteä kirje velalliselle ensimmäisen maksuhäiriömerkinnän jälkeen. Kirjeessä voisi olla ohjaus esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan nettisivuille.

*Oikeusrekisterikeskus (ORK)* toteaa, että asiakkaan siirtymistä halutessaan talous- ja velkaneuvonnan asiakkaaksi helpotettaisiin rakentamalla ulosoton ja talous- ja velkaneuvonnan järjestelmien välille integraatio. Talous- ja velkaneuvonnan järjestelmä on rakennettu esimerkiksi velkajärjestelyprosessia varten. Karkea kustannusarvio asiakkaan siirtämisen integraation tekemiselle talous- ja velkaneuvonnan järjestelmään on noin 100 000 euroa.

*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)* toteaa, että tutkimusraportin mukaan tehokkain tapa työnteon kannustimien parantamiseksi on velkojen mitätöiminen joko velkajärjestelyn tai velkojen vanhenemisen kautta. Tämä korostaa tarvetta helpottaa velkajärjestelyyn pääsyä esimerkiksi panostamalla lisää velkaneuvontaan.

*Ulosottolaitos* toteaa, että velkojen anteeksi antaminen on vahva poikkeus siitä pääsäännöstä, että velallinen maksaa aiheuttamansa velan. Velkajärjestelyn kehittäminen edellyttäisi erillistä selvitystyötä myös sen vaikutusten osalta. Velallisten tietoisuutta velkajärjestelyn mahdollisuudesta tulisi pyrkiä lisäämään. Ulosoton ennakoiva talousneuvonta voi omalta osaltaan vaikuttaa tähän sekä ulosottomiehet neuvontavelvollisuutensa puitteissa. Talous- ja velkaneuvonnalla itsellään on tässä kuitenkin keskeisin rooli.

Velkajärjestelyjen lisäämisellä ei olisi suoranaisia kustannusvaikutuksia ulosottoon. Ulosoton tietojärjestelmän ja talous- ja velkaneuvonnan tietojärjestelmien välille ollaan tekemässä rajapintaa, joka helpottaa velkajärjestelyselvittelyä ja vastaa myös paremmin mahdolliseen lisääntyvään velkajärjestelyyn hakeutumiseen. Uudistus voisi nostaa

luottokustannuksia, kun luotonantajien tulisi varautua siihen, että kaikki luotot eivät tule kokonaan maksetuksi. Todennäköisesti pienituloisille luotot olisivat kalliimpia.

Ulosottolaitos toteaa, että velkajärjestely on oikea keino ylivelkaantuneitten osalta. Monilla on jatkuvasti ulosottovelkaa, vaikka varsinaista ylivelkaantumista ei olekaan tapahtunut. Menettelynä velkajärjestely on raskas ja kankea. Sen noudattaminen voi olla vaikeaa, kun sen piiriin kuulumattomat, uudet velka-asiat peritään ulosottomenettelyssä. Velkajärjestelyn saa vain harvakseltaan elämässään.

### 2.6.3 Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat

*Elinkeinoelämän Keskusliitto EK* kiinnittää huomiota siihen, että velkajärjestelylain uudistusta on valmisteltu käynnissä olevassa lainsäädäntöhankkeessa. Kyseinen muutos tulisi ensin valmistella loppuun ja katsoa sen vaikutuksia, ennen kuin lähdetään arvioimaan muita mahdollisia muutostarpeita.

*Finanssiala ry (FA)* kannattaa velkajärjestelymenettelyyn hakeutumisen tehostamista ennen kuin itse menettelyä muutetaan olennaisesti. Lakiin yksityishenkilön velkajärjestelystä on valmisteilla joukko velallisen asemaa parantavia muutoksia, joista osa pohjautuu maksukyvyttömyysdirektiivin vaatimuksiin. Ennen näiden uudistusten voimaantuloa ja niiden vaikutusten seuranta ei velkajärjestelyyn pääsyn edellytyksiä tai menettelyn kulkua tulisi muuttaa. FA:n näkemyksen mukaan velkajärjestely on nykymuodossaan velalliselle enimmäkseen hyvin kohtuullinen menettely. Esimerkiksi kokonaan maksuvelvollisuutta sisältämättömien maksuohjelmien osalta velkajärjestely on tosiasialliselta merkitykseltään lähellä julkisessa keskustelussa ajoittain esitettyjä, velkojen nopeampaa lakkaamista edellyttäviä kannanottoja. Velkajärjestelyyn pääsyn edellytykset eivät ole liian ankaria, mutta velallisten tietoisuutta velkajärjestelymahdollisuudesta on syytä lisätä esimerkiksi velkaneuvonnan voimavarat takaamalla.

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK* katsoo, että velkajärjestelyyn ohjaamista tulisi tehostaa. Jos pohditaan erityisesti keinoja pienituloisten, usein Kelan kautta toimeentulotukea saavien tai kuntien kautta täydentävää toimeentulotukea saavien, aseman parantamiseksi, tulisi tehostaminen tapahtua Kelan ja kuntien palveluissa. Tämä voisi tarkoittaa erityisesti tiedotusta ja osaamisen varmistamista Kelan ja kuntien palveluissa. Neuvontaa asiassa tulisi saada nopeasti ilman pitkiä jonotusaikoja, ettei tilanne velkojen osalta pääse pahenemaan yksinomaan neuvonta-ajan odotuksen vuoksi.

*Suomen Asianajaliitto* katsoo, että ulosottoviranomaiselle tulisi asettaa velvoite harkinnan perusteella ohjata velallinen hakemaan velkajärjestelyä, mikäli myöntämiselle olisi perusteita.

*Suomen Yrittäjät ry:n* mukaan on perusteltua, että velkajärjestelyprosessin kynnystä ollaan alentamassa eritoten liiketoiminnassa epäonnistuneiden entisten yrittäjien osalta. Selvityksen valossa voisi kuitenkin olla perusteltua, että vastaavaa kynnystä alennettaisiin myös palkansaajien osalta.

*Takuusäätiö sr.* katsoo, että velkaongelmaisia työssään kohtaavien ammattilaisten tietämystä olemassa olevista velallisia auttavista tahoista on hyvä kasvattaa ohjauksen tehostamiseksi. Myös yleistä tietoisuutta talous- ja velkaneuvonnasta ja sen palveluista on syytä lisätä. Talous- ja velkaneuvonnalle osoitettuja määrärahoja on viime aikoina kasvatettu, mikä toivottavasti mahdollistaa palvelun yhä suuremmalle joukolle ja pääsyn neuvonnan piiriin kohtuullisessa ajassa. Velkajärjestelyitä haetaan vuosittain noin 4 000, mikä tuntuu lukumääränä pieneltä verrattuna maksuhäiriöisten määrään noin 390 000 ja vuosittain ulosotossa olleiden määrään noin 570 000.

Velallisen näkökulmasta velkajärjestelyyn pääsy tarkoittaa tietoa ajankohdasta, jolloin velat tulevat maksetuiksi tai leikatuiksi. Järjestelyyn pääsy voi jo parantaa hyvinvointia, ja viimeistään sen päätyminen voi vaikuttaa myönteisesti motivaatioon työllistyä. Velkajärjestelyssä velkamäärää usein leikataan olennaisesti. Velkajärjestelyyn pääsyt helpottaminen ja nopeuttaminen lisää luotonantajan luottotappioriskiä ja voi sinällään vaikuttaa luottoehtoihin ja luoton hintaan.

*Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry* kannattaa velkajärjestelyyn ohjaamisen lisäämistä, sillä se nostaa työllisyyttä ja selvityksen mukaan parantaa myös hyvinvointia. Yhdistyksen näkemyksen mukaan velkajärjestelyyn ohjaamisen lisäksi on keskeistä työllisyyden kannalta myös lyhentää ulosottoaikoja eli mahdollistaa velkojen mitätöinti aiempaa aikaisemmin.

Velkajärjestelyyn ohjaamisen lisäämisellä voisi olla vähäisiä vaikutuksia luottomarkkinoihin. Velallisen aseman parantaminen velkajärjestelyjen lisäämisen kautta tuskin näkyisi varsinkaan vakuudellisten luottojen koroissa. Esimerkiksi asuntolainoissa asunto on luoton vakuutena, joten velkajärjestelyjen lisääminen tuskin vaikuttaisi asuntolainojen hinnoitteluun, sillä velkojen luottotappiot asuntolainoista jäivät tyypillisesti erittäin pieniksi vakuuden vuoksi.

*Työeläkevakuuttajat TELA ry* toteaa, että velkajärjestelyn tuoma osittainen velkojen mitätöinti ja taloudellinen vakaus kannustavat työn tekemiseen uudistuksista eniten. Kaikista työsuhteista kertyvä työeläke turvaa eläkeikäistä toimeentuloa.

*Työttömien keskusjärjestö ry* ehdottaa, että jokaiseen perintälaskuun laitettaisiin lakisääteinen muistutus mahdollisuudesta hakeutua velkajärjestelyyn sekä tarpeelliset yhteystiedot. Tämän tiedon välittäminen ei lisäisi kustannuksia.



## 2.6.4 Kansalaispalaute

Yksityishenkilöiden antamissa lausunnoissa korostuu näkemys siitä, että velkajärjestelyyn tulisi päästä nykyistä helpommin.

## 2.7 Muut keinot pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi

### 2.7.1 Yhteenveto

Lausunnonantajilta tiedusteltiin, onko pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi olemassa muita keinoja, joita tulisi harkita tutkimuksessa esitettyjen reformivaihtoehtojen sijaan tai niiden lisäksi. Lausunnoissa pyydettiin arvioimaan esitettyjen muiden keinojen hyviä ja huonoja puolia suhteessa tutkimuksessa arvioituihin reformivaihtoehtoihin.

Useissa lausunnoissa nostetaan esiin tutkimusraportissa mainittu uudistusehdotus ulosmittausjärjestelmän automatisoinnista tulorekisterin kautta tapahtuvaksi siten, ettei työnantajan tarvitsisi osallistua ulosottopidätyksen tekemiseen. Moni lausunnonantajista pitää tärkeänä myös toimeentulotuen ja ulosoton nykyistä parempaa yhteensovittamista. Lisäksi lausuntopalautteessa ehdotetaan neuvonnan lisäämistä sekä velkojen järjestelyvaihtoehtojen kartoittamista ja kehittämistä. Myös velkajärjestelyyn liittyviä kehittämisehdotuksia esitetään jonkin verran.

Edellä sanotun lisäksi lausuntopalautteessa esitetään muita yksityiskohtaisia kehittämisehdotuksia, joita kuvataan seuraavissa luvuissa lausunnonantajittain.

### 2.7.2 Ministeriöt, valtion virastot ja laitokset

*Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)* 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. Ministeriö pitää tärkeänä kartoittaa Ulosottolaitoksen ennakoivan talousneuvonnan toiminnan sekä talous- ja velkaneuvonnan käyttöä, saatavuutta ja tuloksia.

TEM nostaa esiin myös tutkimuksessa ehdotetun erillisen uudistusidean järjestelmän automatisoinnista tulorekisterin kautta siten, ettei työnantajan tarvitsisi osallistua ulosoton suorittamiseen. Ministeriö ei osaa arvioida, olisiko uudistus toteutettavissa, mutta toteaa tiedossa olevan, ettei velkaongelmia haluta tuoda esille.

*Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit* esittävät useita velkajärjestelyyn liittyviä kehittämissuhteita, työmarkkinatuen veroprosentin laskemista toteutuvan mukaisesti, ulosoton ja toimeentulotuen yhteensovittamista sekä työmatkakulujen nykyistä tehokkaampaa huomioimista ulosottopidätyksen määrän rajoittamisen perusteena.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien mukaan velkajärjestelyyn pääsemistä voitaisiin helpottaa ja velkajärjestelyn hakemista helpottaa ja suoraviivaistaa nopeammaksi ja kustannustehokkaammaksi. Menettelyn suoraviivaistaminen voisi tapahtua esimerkiksi nostamalla elinkustannusta ja sisällyttämällä siihen nyt laskelmassa huomioitavia pieniä menoja (esim. sähkö- ja vesilasku, kotivakuutus). Harkinnan ja selvittämisen arvoista voisi myös olla työssäkäyville korkeamman elinkustannuksen määrittely. Tällä voisi olla toivottavia kannustinvaikutuksia. Asunnonsäilyttämissuhteissa olevien velallisten luottohäiriömerkintä tulisi poistaa kaikista rekistereistä, kun tavalliset velat on maksettu takaisin. Velkajärjestelyyn pääsemisellä ja luottotiedoilla on selvää vaikutusta velallisten työllistymiseen.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien näkemyksen mukaan velkajärjestelylakia tulisi kehittää. Esimerkiksi velkojat tulisi velvoittaa menettämishallalla ilmoittamaan saatavansa saldot määritellyssä ajassa. Lain tasolla tulisi myös määritellä teknisten rajapintojen rakentaminen ja hyödyntäminen mm. velkojen, velkaneuvojen ja tuomioistuinten välillä ja mahdollisesti jopa velvoittavasti.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit katsovat, että veroprosentti tulisi laskea myös työmarkkinatuessa kaikille verovelvollisille toteutuvan mukaisesti. Ei ole perusteltua, että työmarkkinatuloista vain veronpalautus ulosmitataan ja tätä sitten käytännössä usein täydennetään velalliselle toimeentulotuella. Muutoinkaan ei ole mielekäästä, että ulosmittauksen johdosta maksetaan toimeentulotukea.

Ulosotto ja toimeentulotuki tulisi yhteensovittaa siten, ettei ulosotto aiheuttaisi toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuen tulee olla viimesijainen ja poikkeuksellinen järjestely. Ulosoton johdosta toimeentulotukeen turvautumiseen pakottaminen aiheuttaa jo valmiiksi raskaassa asemassa oleville velallisille turhaa vaikeutta ja nöyryytystä. Tämä on omiaan entisestään heikentämään näiden velallisten toimintakykyä ja paluuta yhteiskuntaan. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit eivät usko, että tällainen yhteensovittaminen vaikuttaisi merkityksellisesti velkojen hintaan. Ylivelkaantuneet ja ulosoton rajoilla roikkuvat ihmiset yleensä turvautuvat jo valmiiksi kalliisiin lainoihin. Yhteiskunnan vähäisempi osallistuminen velkojen maksamiseen voisi jopa tuoda toivottua lisäharkintaa näitä kalliita lainoja myönnettäessä. Ottaen huomioon, että velkojina on myös kuntia ja valtio, yhteensovittaminen voisi myös tuoda toivottua helpotusta tukiviidakkobyrokraatiaan ja vähentää rahojen siirtelyä julkishallinnon taskusta toiseen.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit kiinnittävät huomiota lisäksi siihen, että ulosotossa voidaan harkinnanvaraisesti ottaa huomioon velallisen työmatkakulut. Käytännössä niin ei kuitenkaan tehdä, joten asiasta pitäisi säätää pykälätasolla tai saada asia kuntoon ohjauskirjeellä tai koulutuksilla. On tilanteita, joissa velallinen joutuu hakemaan velkajärjestelyä suurten työmatkakulujen ja ulosoton vuoksi, vaikka järjestely ei muuten olisi tarpeen velkojen vanhentumisen vuoksi. Tämä kuormittaa turhaan talous- ja velkaneuvonnan, tuomioistuinten ja velkojen resursseja.

*Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (THL)* kannattaa ulosmittausjärjestelmän automatisointia tulorekisterin kautta tapahtuvaksi siten, että ulosottopidätys voitaisiin toteuttaa ilman työnantajan suorittamia toimia.

*Ulosottolaitos* esittää, että myös nykyisessä ulosmittausmallissa olisi mahdollista säätää pienten tulojen ulosottopidätystä edelleen matalammaksi. Tällöin tulorajan ja suojaosuuden erotuksesta ulosmitattaisiin vähemmän kuin nykyinen 2/3.

### 2.7.3 Yhdistykset, intressiorganisaatiot ja asiantuntijat

*Akava ry* toteaa, että tulorekisterin hyödyntäminen ulosoton automatisoinnissa on potentiaalisesti merkittävä ja selvittämisen arvoinen ajatus. Sen vaikutuksia tulee arvioida erikseen.

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry* esittää, että pikaluottojen myöntämistä ja niiden markkinointia tulisi edelleen tarkastella lisää erityisesti nuorten henkilöiden osalta. Helposti saatavien pikaluottojen edellytyksiin ja markkinointiin on tehty viime aikoina tarkennuksia, mutta luottoja myöntävien yritysten lukumäärä ja myönnetyt pikaluottomäärät lisääntyvät edelleen. Erityisesti nuorempien henkilöiden osalta ulosotto- ja velkajärjestelytoiminnan osaamattomuus saattaa johtaa helposti niin sanottuun helppoon ratkaisuun hakea kallista pikaluottoa. Pienistäkin pikaluottomääristä saattaa kertyä nopeasti suuria summia ottaen huomioon velallisen maksukyky.

Lisäksi *SAK* esittää, että ulosottokustannusten määrää tulisi laskea, koska nämä välilliset kustannukset muuten tosiasiallisesti pidentävät velkojen takaisinmaksuaikoja. Ulosottoviranomaisen maksusuunnitelmiin ja maksueriin sisältyy ulosottoviranomaisen toimenpiteistä johtuvia lisäkustannuksia. Näiden kustannusten määrä on *SAK:n* käsityksen mukaan koko ajan noussut. Pienempien velkojen tilanteessa ulosottokustannusten määrä voi nousta suhteellisesti varsin korkeaksi.

*Suomen Asianajajaliitto* toteaa, että ulosottoviranomaisen tulisi kannustaa velallista ja velkojaa neuvottelemaan velan osittaisesta anteeksi antamisesta, mikäli velallisella

on mahdollisuus saada ulkopuolinen rahoitus velan suorittamiseen kertosuorituksella. Tämä olisi useasti parempi vaihtoehto vuosikautia jatkuvalla täytäntöönpanolle pienellä kuukausisuorituksella.

*Suomen Yrittäjät ry* pitää kannatettavana sitä, että jatkotyössä selvitetään mahdollisuuksia tehdä ulosottopidätys palkasta muulla tavalla kuin työnantajan toimesta. Kiistatonta on, että ulosoton suorittamisesta aiheutuu työnantajalle tällä hetkellä kustannuksia. Selvityksessä on arvioitu, että ulosoton asiakkaiden suuren määrän vuoksi työnantajalle koituvat kustannukset voivat olla kansantalouden tasolla huomattavia.

*Takuusäätiö sr.* pohtii lausunnossaan, kaipaisiko ulosoton laskenta uudenlaista ajattelua suojaosuutta koskevan keskustelun sijaan tai olisiko tarpeen uudistaa asumistuen kriteereitä. Ulosotovelallisen taloudellinen tilanne riippuu muun ohella asumisen hinnasta, koska ulosmittauksessa ei huomioida todellisia asumiskustannuksia. Suuremmissa kaupungeissa vuokrat ovat korkeita, ja tällöin asuminen lohkaisee ison osan maksukyvyistä. Asumistuen enimmäisvuokrataso jättää monen omavastuuosuuden suureksi. Ohje vaihtaa edullisempaan asuntoon ei käytännössä ole välttämättä yksinkertaisesti toteutettavissa. Esimerkiksi vuokrat ja maksuhäiriöt vaikeuttavat uuden asunnon löytämistä. Inhimillisestä näkökulmasta katsottuna olisi pystyttävä ottamaan huomioon myös velallisen perhetilanne eli vähintään lasten koulu, harrastukset ja kaverit. Asumisen menojen huomioiminen jollain tapaa ulosotossa pienentäisi ulosmittattavaa summaa, mikä puolestaan pidentäisi maksuaikoja, lisäisi kustannuksia ja voisi vaikuttaa luottoehtoja kiristävästi, kuten suojaosuuden nostokin. Asumistuen kriteerien päivittäminen vastaamaan alueittain todellista vuokratasoa voisi tarjota jotain helpotusta, mutta lisäisi julkisia menoja.

Takuusäätiö huomauttaa, ettei tutkimusraportti sisällä kattavaa selvitystä siitä, mistä ulosotovelat pääosin koostuvat. Julkisoikeudellisia terveydenhoitomaksuja on paljon ulosotossa erityisesti pienituloisilla ja varattomilla. Asiakasmaksulaki mahdollistaa niiden poistamisen tai kohtuullistamisen ja tätä olisi hyödynnettävä, jotta maksut eivät menisi turhaan pakoperintään. Myös elatusmaksuja maksetaan paljon ulosoton kautta, mikä pienituloisella vähentää ja pitkittää kohtuuttomasti tai poistaa kokonaan muille veloille kertyvää osuutta. Elatusmaksujen poistamista tai pienentämistä elatusvelvollisen taloudellisen tilanteen mukaan olisi tehostettava. Kun tiedossa on, että toimeentulotuella ja ulosotolla on yhteisiä asiakkaita, kannattaisi tutkia, miten päästäisiin eroon yhteiskunnan varojen kierrättämisestä.

Lisäksi Takuusäätiö nostaa esiin sen, että velkojen järjestelykeinoja on kehitettävä, esimerkiksi lisäämällä akordeja vapaaehtoisissa velkojen järjestelyissä sekä palveluohjausta ulosoton ja velkaneuvonnan/muiden toimijoiden välillä. Yksityishenkilön velkajärjestelyn lisäksi on velkojen järjestelyyn käytössä Takuusäätiön takaus ja osissa kuntia sosiaalinen luototus. Myös näitä vaihtoehtoja on hyvä selvittää etsittäessä sopivaa ratkaisua ylivelkaantuneen velkaongelmaan.

*Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry* katsoo, että työllisyyden kannalta olisi tärkeää lyhentää ulosottoaikoja tai jopa mahdollistaa henkilökohtainen konkurssi. Verovelat voitaisiin tarvittaessa rajata ulosoton lyhentämisen ulkopuolelle, jotta julkisen talouden vahvistuminen olisi merkittävämpää. Toisaalta STTK huomauttaa, että verovelat vanhenevat jo nyky-lainsäädännön puitteissa viidessä vuodessa. Jos ulosottoaikaa lyhennetään 15 vuodesta esimerkiksi viiteen vuoteen, verovelkojen vaikutus jää mitättömäksi ja julkinen talous vahvistuu merkittävästi. Verovelkojen rajaaminen ulosottoaikojen lyhentämisen ulkopuolelle on relevanttia lähinnä silloin, jos ulosottoaikaa päätetään lyhentää alle viiteen vuoteen.

*Työttömien Keskusjärjestö ry* esittää, että ulosotossa velan pääomaa tulisi lyhentää ennen korkoa. Velan korkokulut eivät saisi kasvattaa alkuperäistä velkaa, vaan ne tulisi katsoa erillisinä maksuina ilman koron päälle lisättyä korkoa. Näin pienelläkin säännöllisellä tulolla voitaisiin lyhentää varsinaista velkaa ja maksaa velka takaisin. Yhdistyksen näkemyksen mukaan nykyinen järjestelmä kannustaa käytännössä velkojen keinottelemiseen, kun osa kansalaisista jää velkavankeuteen, josta he eivät pääse omin avuin irti. Uudistus vaikuttaisi lainamarkkinoihin siten, että velan ottaminen olisi pienituloiselle nykyistä kalliimpaa. Halpa velka ei kuitenkaan ole itseisarvo tai oikeus, vaan kahden yksityisen tahon välinen sopimus. Lainanantajillakin tulee olla vastuu ylivelkaantumisesta, ja on kaikkien edun mukaista, ettei ulosottovelallisten suhteellinen osuus kasva.

Työttömien Keskusjärjestö nostaa tarpeellisina selvityskohteina esiin Yhdysvalloissa käytössä olevan Chapter 7 mukaisen velkajärjestelyn mahdollistamisen Suomessa sekä velkojen anteeksiantamisvaihtoehtojen ja niiden seurausvaikutusten pohtimisen. Yhdistys pitää myös hyvänä uudistuksena järjestelmän automatisointia tulorekisterin kautta tapahtuvaksi siten, ettei työnantajan tarvitsisi lainkaan osallistua ulosoton suorittamiseen.

## 2.7.4 Kansalaispalaute

Yksityishenkilöiden antamissa lausunnoissa ehdotetaan muutoksia ulosottovelkojen vanhenemisaikaan, henkilökohtaisen konkurssin mahdollistamista ja ulosottomiehen tulospalkkioista luopumista. Lisäksi ehdotetaan asumiskulujen huomioon ottamista suojaosuuden määrässä ja ulosottovelallisille mahdollisuutta kerätä säästöjä esimerkiksi kaksi kertaa suojaosuuden määrä ilman, että säästöihin kohdistetaan ulosmittausta. Perintätoimintaan kohdistuvina muutoksina ehdotetaan, että perintäyhtiöiden kuluja minimoitaisiin, velan edestakaisin myyminen kiellettäisiin ja velkojille säädettäisiin velvollisuus siirtää velka kolmen perintäkirjeen jälkeen ulosottoon. Tärkeänä pidetään myös velka- ja oikeusneuvonpalveluiden kehittämistä, sosiaalisen luototuksen lisäämistä ja työtä ylivelkaantumisen ennaltaehkäisemiseksi.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-259-963-6 (PDF)