

Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta

Eetu Isotalo, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Terhi Maczulskij ja Terhi Ravaska

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:40

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:40

Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta

Eetu Isotalo, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Terhi Maczulskij
ja Terhi Ravaska

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja Valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-158-2

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:40

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Eetu Isotalo, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Terhi Maczulskij, Terhi Ravaska

Kieli suomi

Sivumäärä 93

Tiivistelmä

Tarkastelemme tässä raportissa ulosottojärjestelmän yhteyttä toimeentuloon ja työllisyyteen. Keskustelemme optimaalisen järjestelmän ominaisuuksista käsitteellisesti, vertailemme Suomen järjestelmää Saksan ja Yhdysvaltojen järjestelmään, sekä kuvailemme ulosotossa olevien tilannetta tilastojen valossa. Lisäksi tarkastelemme SISU-mikrosimulaatiomallin avulla raportissamme erilaisten uudistusvaihtoehtojen vaikutuksia.

Merkittävä osa ulosotossa olevista on pienituloisia ja järjestelmän uudistamisella voidaan potentiaalisesti vaikuttaa pienituloisten asemaan merkittävällä tavalla.

Ulosottojärjestelmällä on myös välillisiä vaikutuksia mm. työn tarjontaan. Tässä raportissa simuloituilla reformeilla voitaisiin alentaa keskimääräistä työllistymisveroastetta toistuvaistulosta velkaansa lyhentävien ulosotossa olevien henkilöiden joukossa korkeimmillaan lähes puolitoista prosenttiyksikköä. Reformivaihtoehdoista progressiiviseen maksutaulukkoon siirtyminen vaikuttaa eniten työllistymisveroasteeseen. Alentunut velkojen takaisinmaksu kuitenkin näkyy takaisinmaksun venymisenä ja siten työn tarjonnan alenemisenä myöhemminä vuosina. Mikäli velkoja ei mitätöidä esimerkiksi henkilökohtaisen velkajärjestelyn kautta, ulosottotaulukkoon tehtävät muutokset eivät välttämättä vaikuta työn tarjontaan merkittävästi.

Johtopäätöksinä toteamme, että järjestelmän yksinkertaistaminen, muuttaminen progressiivisemmaksi, sekä velkajärjestelyn helpottaminen vaikuttavat potentiaalisilta hyvinvointia parantavilta reformivaihtoehdoilta.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, ulosotto, työttömyys, velka, työntarjonta

ISBN PDF 978-952-383-158-2

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-158-2>

Utsökninsskuld, socialskydd och arbetsutbud

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:40

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Eetu Isotalo, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Terhi Maczulskij, Terhi Ravaska

Språk finska

Sidantal

93

Referat

I denna rapport betraktar vi på utsökningssystemets relation med utkomst och sysselsättning. Vi diskuterar om det optimala systemets egenskaper konceptuellt, jämför Finlands system med Tysklands och USAs systemen samt beskriver deras situation som befinner sig vid utsökning med hjälp av statistik som baserar sig på registerinformation. Utöver detta gör vi beräkningar av olika reformalternativ och deras effekter med hjälp av SISU-mikrosimulationsmodellen.

En märkbar del av de som är i utsökningssituation är alltså personer med låga inkomster och med att förnya systemet kan man potentiellt påverka deras ekonomiska ställning på ett märkvärdigt sätt.

Utsökningssystemet har också indirekta effekter på tex arbetsutbudet. De simulerade reformalternativen visade att man kunde minska det genomsnittliga skattesats för arbete med nästan en och en halv procentenhet för dem som är i utsökningssystem och minskar på sina skulder kontinuerligt. Det reformalternativ som har störst effekt på arbetskattesats är ett skifte till en progressiv belastningstabell. Den minskade återbetalningen av skulder syns ändå i och med att avbetalningen förlängs och på så sätt också i minskning av arbetsutbud under senare år. Ifall skulderna inte ogiltigförklaras tex via personligt återbetalningsprogram, så kommer förändringar i utsökningstabellen inte nödvändigtvis påverka arbetsutbud märkvärdigt.

Som slutsats konstaterar vi att systemets förenkling, ändring mot mera progressivt och skuldavräkningens underlättande verkar vara de reformalternativen som potentiellt förbättrar mest välfärd.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

forskning, forskningsverksamhet, utsökningssystem, arbetslöshet, skuld, arbetsutbud

ISBN PDF 978-952-383-158-2

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-158-2>

Wage garnishment, social security and labor supply

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:40**Publisher** Prime Minister's Office**Authors** Eetu Isotalo, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Terhi Maczulskij, Terhi Ravaska
Language Finnish **Pages** 93**Abstract**

We study the relationship between the wage garnishment, poverty and labor supply. We discuss the properties of an optimal system conceptually, we compare the Finnish system to those of the US and Germany, and we describe those wage garnishment statistically. Moreover, we study the effects of different reform alternatives using the SISU microsimulation model.

A significant proportion of those in wage garnishment are thus low-income individuals, which means that reforming the system could potentially improve welfare.

The wage garnishment program also has indirect effects, including on labor supply. The reforms studied here could lower the participation tax rate by up to one and a half percentage points. A progressive garnishment schedule reform studied here would have the largest impact on the participation tax rate of all the reforms considered. A lower garnishment rate will prolong the payback period and thus lower labor supply at the end of the payback period. Any reform that is not coupled with debt cancellations e.g. in the form of debt restructuring would not have a significant effect on total labor supply.

We conclude that simplifying the system, making the payment schedule more progressive and making debt restructuring easier seem like potential routes to improve welfare.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.**Keywords** research, research activities, wage garnishment, unemployment, debt, labor supply**ISBN PDF** 978-952-383-158-2**ISSN PDF** 2342-6799**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-158-2>

Sisältö

1	Johdanto	8
2	Ulosottojärjestelmä Suomessa	11
2.1	Ulosottolaitoksen organisaatio	11
2.2	Ulosottoprosessi	12
2.3	Ulosmittauksen määräytyminen	16
3	Teoreettinen näkökulma ja kirjallisuuskatsaus	20
3.1	Käsitteellinen katsaus	20
3.2	Kansainvälinen katsaus: Yhdysvaltojen ja Saksan ulosotto- ja velkajärjestelyjärjestelmät	21
3.2.1	Yhdysvallat	22
3.2.2	Saksa	23
3.2.3	Vertailu Suomeen	23
3.3	Tutkimuskirjallisuutta – työn tarjonta	24
4	Kuvaileva analyysi	30
4.1	Ulosotossa olevien taustaominaisuuksia	30
4.2	Ulosotto ja työllisyys	35
4.3	Ulosotto ja toimeentulotuki	39
5	Sisu-mallinnus	43
5.1	Pohja-aineisto	44
5.2	Ulosottolakimakro, parametritaulukko ja simulointimalli	45
5.3	Simuloitu ulosmittauksen määrä	45
5.4	Ulosoton vaikutus työnteon kannustimiin	49
5.4.1	Efektiiiset rajaveroasteet	50
5.4.2	Työllistymisveroasteet	52

6	Reformivaihtoehdot	56
6.1	Reformivaihtoehto 1: Suojaisuuden nosto takuueläkkeen tasolle	56
6.2	Reformivaihtoehto 2: Suojaisuuden korotus alimmassa pykälässä (takuusuojaisuus).....	63
6.3	Reformivaihtoehto 3: Automaattisten vapaakuukausien lisääminen	68
6.4	Reformivaihtoehto 4: Progressiivinen ulosmittaustaulukko	70
6.5	Reformivaihtoehto 5: Toimentulotuen sovittaminen ulosottoon.....	75
6.6	Reformivaihtoehto 6: Velkajärjestelyyn ohjaamisen lisääminen	78
7	Yhteenveto	79
	Lähteet	82
	Liitteet	85

1 Johdanto

Ulosotto on keskeinen elementti rahoitusjärjestelmäämme, sillä sen avulla taataan velkojille, että ainakin osa veloista maksetaan takaisin. Jos tällaista takuuta ei olisi, merkittävää osaa velkasuhteista ei syntyisi lainkaan, tai lainaa olisi tarjolla korkeammalla korolla. Toisaalta pienituloisen menettäminen ulosotossa merkittävän osan tuloistaan ulosmittaukseen, mikä heikentää toimeentuloa ja työnteon kannustimia. Järkevä järjestelmä tasapainottelee näiden vaikutusten välillä.

Käsitlemme tässä raportissa laajasti suomalaista ulosottojärjestelmää, jotta järjestelmää voidaan mahdollisesti uudistaa tutkittuun tietoon perustuen. Sanna Marinin hallitus onkin päättänyt selvittää ulosottokaaren muutostarpeet esimerkiksi velallisen suojaosan kohdalla ja asettaa tavoitteeksi korottaa suojaosuutta, eli sitä minimitulotasoa, jonka alittavalta osalta tuloja ei ulosmitata (Hallitusohjelma, 2019, s. 82). Havaitsemme, että ulosotossa olevista 20–50 prosenttia saa vuoden aikana toimeentulotukea. Tämä on yleisempää nuoremmilla kuin vanhemmilla henkilöillä. Toisaalta myös havaitsemme, että toimeentulotukea saavista jopa 40–60 prosenttia on vuoden aikana ulosotossa. Merkittävä osa ulosotossa olevista siis kuuluu pienituloisten ryhmään ja järjestelmän uudistamisella voidaan potentiaalisesti vaikuttaa juuri tämän ryhmän asemaan merkittävällä tavalla. Suojaosuuden korottamisen välitön vaikutus onkin parantaa pienituloisten taloudellista asemaa. Tämä mahdollinen reformi kuitenkin tarkoittaa sitä, että suojaosuuden korottamisen johdosta velanmaksuperiodi venyy tuleville vuosille, eikä siten välittömältä vaikutukseltaan vaikuta henkilön koko elinkaaren nettotuloihin. Mikäli velkojen mitätöintiin ei vaikuteta, elinkaarinäkökulmasta järjestelmän uudistamisella ei välttämättä ole ratkaisevaa vaikutusta pienituloisten asemaan, sillä velat pitää ennen pitkää maksaa pois.

Ulosottojärjestelmällä on myös välillisiä vaikutuksia muun muassa työn tarjontaan. Olemme tarkastelleet SISU-mikrosimulaatiomallin avulla erilaisten reformivaihtoehtojen potentiaalisia vaikutuksia työn tarjonnan kannustimiin. Tutkimustuloksemme osoittavat, että kannustimiin voidaan todella vaikuttaa järjestelmään tehtävien muutosten kautta. Tässä raportissa simuloituilla reformeilla voitaisiin alentaa keskimääräistä työllistymisveroastetta toistuvaistulosta velkaansa lyhentävien ulosotossa olevien henkilöiden joukossa korkeimmillaan lähes puolitoista prosenttiyksikköä. Simuloituista reformeista

progressiiviseen maksutaulukkoon siirtyminen vaikutti eniten työllistymisveroasteeseen. Järjestelmän uudistaminen vaikuttaa myös keskeisesti velkojen takaisinmaksun nopeuteen, mikäli keskimääräinen ulosmittausaste muuttuu uudistuksessa. On otettava siis huomioon, että alentunut velkojen takaisinmaksu näkyy takaisinmaksun venymisenä ja siten työn tarjonnan alenemisenä myöhempinä vuosina. Mikäli velkoja ei mitätöidä esimerkiksi henkilökohtaisen velkajärjestelyn kautta, kokonaisuutena ulosottotaulukkoon tehtävät muutokset eivät vaikuta merkittävästi työn tarjontaan.

Alentuneen velkojen takaisinmaksun voidaan olettaa vaikuttavan kokonaisuutena velkamarkkinoihin korkeamman riskipreemion, ja sitä kautta korkeamman velkojen koron kautta. Myös tämä vaikutus on huomioitava kokonaisuudistuksia tehtäessä. Eräissä mielessä ulosottojärjestelmää voidaan pitää sosiaalivakuutuksena, sillä velkojen alentunut takaisinmaksu voi nostaa korkoja korkeamman riskin vuoksi. Jos markkinat kykenevät eriyttämään lainojen korkotasoa esimerkiksi henkilön tulojen mukaan, vain pienituloiset kohtaisivat suojaosuuden alentumisen seurauksena korkeammat korkotasot tai lainojen heikentyneen saatavuuden. Emme tässä raportissa tarkastele tätä vaikutuskanavaa, emmekä siten voi ottaa kantaa kuinka merkittävästä vaikutuksesta on kyse. Toisaalta liian matala suojaosa tai liian korkea ulosmittauksen prosenttiosuus suojaosan ylittävältä osalta vaikuttavat velallisen hyvinvointiin ja työn tarjontaan haitallisesti. Näiden vaikutusten väliltä on löydettävä tasapaino, mikä on lopulta aina arvovalinta. Varmin tapa parantaa pienituloisten toimeentuloa ilman vastaavaa haittaa velallisen hyvinvointiin on parantaa suoraan sosiaalietuuksia ja alentaa heidän verotustaan.

Raportin ensimmäisessä sisältöluvussa (luku 2) esitellään suomalainen ulosottojärjestelmä ja ulosoton määräytyminen. Ulosottojärjestelmä on laaja ohjelma, jonka suorittaminen vaatii laajan valtakunnallisen organisaation ja juridisen kehikon. Esittelemme kehikon ydinkohdat.

Luvussa 3 esitämme ulosoton teoreettisia vaikutusmekanismeja talouteen ja henkilöiden hyvinvointiin. Ulosotolla on potentiaalisia vaikutuksia työllisyyteen, velkamarkkinoihin ja hyvinvointiin. Hyvä järjestelmä tasapainottelee kaikkien näiden vaikutusten välillä. Tämän lisäksi luvussa 3 vertailemme Suomen ulosotto- ja velkajärjestelyjärjestelmää Saksan ja Yhdysvaltojen vastaaviin järjestelmiin. Kansainvälisestä vertailusta havaitaan, että monet velan takaisinmaksujärjestelmien osat on eri tavoin järjestelty kuin Suomessa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on olemassa Chapter 7 -nimellä kulkeva henkilökohtainen konkurssijärjestelmä, jossa velat annetaan anteeksi koko omaisuutta vastaan ilman tulojen ulosmittausta. Chapter 7 -järjestelmän rinnalla on lisäksi Chapter 13 -järjestelmä, joka vastaa läheisesti suomalaista henkilökohtaista velkajärjestelyä. Toisaalta Saksan ulosottojärjestelmän maksutaulukko on suomalaista progressiivisempi. Luvussa 3 esitellään myös keskeisen tutkimuskirjallisuuden tulokset ulosoton ja työllisyyden välisestä yhteydestä.

Luvussa 4 kuvailemme ulosotossa olevien henkilöiden ominaisuuksia tilastojen valossa. Keskeinen havainto luvussa on, että toimeentulotuen ja ulosoton välillä on merkittävä yhteys. Tilastotarkasteluista myös ilmenee, että ulosoton piirissä olevilla henkilöillä on merkittävästi alhaisempi työllisyysaste kuin muulla saman ikäisellä populaatiolla. Ulosotossa olevien keskuudessa on siis tilaa kasvattaa työllisyyttä. Siltä osin kuin ero näiden ryhmien työllisyyslukuissa johtuu kannustimista, tai muista ulosottojärjestelmän ominaisuuksista kuten byrokratiasta, ulosottoa uudistamalla voidaan potentiaalisesti kasvattaa työllisyyttä huomattavastikin.

Luvussa 5 esittelemme käyttämämme SISU-mikrosimulointimallin ja siihen rakentamamme lisäosan, joka ottaa huomioon ulosottojärjestelmän ja -aineiston.¹ Luvussa 6 käymme läpi erilaisia potentiaalisia reformeja järjestelmään ja soveltuvin osin simuloimme muutosten vaikutukset velanmaksuun ja työllisyyteen. Tarkasteltavat reformit on valittu yhteistyössä VN TEAS-hankkeen ohjausryhmän kanssa siten, että saadaan muodostettua mahdollisimman laaja kuva realististen uudistusten laskennallisista vaikutuksista. Luvun 7 yhteenveto päättää raportin.

1 Aiemmin järjestelmää on mallinnettu Ulosoton kannustinloukkutyöryhmä (2017).

2 Ulosottojärjestelmä Suomessa

Ulosotto on laiminlyötyjen veloitteiden täytäntöönpanoa. Tavallisimmin ulosotto koskee rahasaatavien, kuten velkojen, sekä verojen ja julkisten maksujen perintää. Tämän lisäksi ulosottoviranomaiset täytäntöönpanevat muun muassa takavarikkoja, häätöjä sekä lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia päätöksiä. Ulosottolaitoksen toimenkuvana on tarjota sekä velkojalle että velallisille oikeudenmukainen ja heidän etujaan kunnioittava ulosottoprosessi. Tämän luvun tarkoituksena on tarkastella suomalaista ulosottojärjestelmää yleisesti. Luku sisältää suomalaisen Ulosottolaitoksen organisaatiorakenteen kuvailua sekä ulosottokaaren mukaan määräytyvän ulosottoprosessin kuvailua.

2.1 Ulosottolaitoksen organisaatio

Ulosoton täytäntöönpanosta Suomessa vastaa yksi virasto, Ulosottolaitos, joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Ulosotto-toimen organisaatio on ollut yksiportainen 1.12.2020 alkaen, jolloin tuorein organisaatiouudistus astui voimaan.

Ulosoton täytäntöönpano on jaettu kolmeen eri osa-alueeseen: perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon sekä erityistäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon tehtävät käsitellään valtakunnallisissa toimintayksiköissä. Perustäytäntöönpano koostuu rutiinimaisista ulosottoasioista ja erityistäytäntöönpano vaativimmista usein viranomaisyhteistyötä edellyttävistä täytäntöönpanotehtävistä. Laajan täytäntöönpanon tehtävät kuuluvat puolestaan alueellisille toimintayksiköille. Laajaan täytäntöönpanoon kuuluvat perustäytäntöönpanoa vaativimmat ja enemmän harkintavaltaa vaativat ulosottotehtävät. Poikkeuksena on Ahvenanmaa, jossa perustäytäntöönpanon tehtävät hoidetaan laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä.

Ulosottolaitosta johtaa valtakunnanvouti, joka toimii myös Ulosottolaitoksen keskushallinnon päällikkönä. Hänen apunaan toimii apulaisvaltakunnanvouti. Ulosottolaitoksen keskushallinto vastaa operatiivisista hallintotehtävistä. Näitä ovat Ulosottolaitoksen toimintaedellytyksistä huolehtiminen, oikeusministeriön avustaminen, tietojärjestelmien ylläpito ja

kehittäminen, ulosottoiminnan hallinnollinen valvonta, ohjaus ja kehittäminen. Ulosottolaitosta koskevan työjärjestyksen vahvistaa valtakunnanvouti.

Ulosottomiehinä Ulosottolaitoksessa ovat valtakunnanvoudin ja apulaisvaltakunnanvoudin lisäksi johtavat kihlakunnanvoudit, kihlakunnanvoudit, ulosottoylitarkastajat sekä ulosottotarkastajat. Ahvenanmaalla kihlakunnanvoudin tilalla toimii maakunnanvouti.

Ulosottolaitos ylläpitää ulosottotehtävien hoitamista varten perustettua ulosoton tietojärjestelmää, johon kuuluu mm. ulosottorekisteri. Valtakunnalliseen ulosottorekisteriin saadaan kerätä ja tallentaa muun muassa yksittäisten ulosottoasioiden hallintaan ja täytäntöönpanoon liittyviä asianhallintatietoja, yhteistoimintatietoja velallisen asuinpaikasta ja varallisuudesta, ulosottoon liittyviä erityistietoja kuten sosiaalihuollon etuudet, ja velallisen terveydentilaa koskevia tietoja ulosottokaassa säädetyin rajoituksin. Ulosottorekisteristä on mahdollisuus saada nimeämäänsä henkilöä ulosottoasian vastaajana koskeva todistus. Todistus sisältää muun muassa hakijan ja vastaajan nimitiedot, ulosottoasian, saatavan määrän ja estetodistuksen. Todistuksen pyytäjän nimi- ja asuintieto talletetaan ulosoton tietojärjestelmään ja, jos todistus annetaan neljän vuoden ajalta, talletetaan lisäksi perustelu todistuksen antamiselle. Viranomaisilla ja luottotietotoiminnan harjoittajilla on oikeus saada tarpeelliset tiedot ulosottorekisteristä ulosottokaassa säädetyllä tavalla.

2.2 Ulosottoprosessi

Ulosottoprosessista säädetään ulosottokaassa (705/2007). Prosessin kulku on esitetty Kuviossa 1 pääpiirteittäin tämän alaluvun lopussa. Ulosottoprosessin alkaminen edellyttää, että ulosoton hakijalla on laillinen ulosottoperuste. Sellainen on esimerkiksi tuomioistuimen riita- tai rikosasiassa antama tuomio. Muita ulosottokaassa listattuja ulosottoperusteita ovat muun muassa tuomioistuimen antama turvaamispäätös, välimesmenettelyssä annettu välitystuomio ja sillä vahvistettu sovinto, osamaksukauppaa koskeva ulosottomiehen tilityspöytäkirja, vahvistettu elatusapusopimus, sellainen sitoumus tai saamistodiste, joka on muualla lainsäädännössä säädetty ulosottokelpoiseksi, hallintotuomioistuimen päätös ja muun viranomaisen päätös hallintolainkäyttöasiassa ja valtioneuvoston, ministeriön, valtion keskushallintoon kuuluvan viraston sekä aluehallintoviraston päätökset. Jotta ulosottoasia voidaan laittaa vireille, täytyy ulosottoperusteen kuitenkin sisältää joku seuraavista velvoitteista: maksuvelvoite, omaisuuden luovutusvelvoite, häätö, tekemis-, kielto- tai sallimisvelvoite. Jos velkoja on yksityinen taho, on velasta oltava tuomioistuimen päätös tai tuomio. Julkiset maksut kuten verot tai sakot ovat kuitenkin suoraan ulosottokelpoisia, eikä niiden ulosottoon hakemisessa tarvita erillistä tuomioistuimen päätöstä.

Ulosottoa voidaan hakea ulosottoviranomaiselle toimitetulla kirjallisella hakemuksella ja sähköisellä viestillä, ulosoton sähköisessä asiointipalvelussa tehdyllä hakemuksella tai sähköisellä viestillä suoraan valtakunnalliseen ulosoton tietojärjestelmään. Viimeisin vaihtoehto kuitenkin edellyttää, että Ulosottolaitos on myöntänyt luvan tähän kyseiselle tietojärjestelmähakijalle. Ulosottohakemuksessa täytyy olla hakijan sekä vastaajan henkilö-, yritys- tai muita tunnistetietoja, saatavaan liittyviä tietoja, jäljennös tuomioistuimen päätöksestä ulosottoperusteena, tieto mahdollisesta suppeasta ulosotosta ja passiivirekisteriin liittymisestä sekä asiamiehen henkilötiedot, jos hakija asiamiestä käyttää. Toistuvasti samasta perusteesta muodostuvat saman lajiset ulosottokelpoiset saatavat voidaan niputtaa ja näin hakea yhdellä ulosottohakemuksella. Saman lajisia toistuvia maksuja ovat esimerkiksi vakuutusmaksut.

Ulosottoasia tulee vireille, kun ulosottoviranomainen tai ulosoton tietojärjestelmä vastaanottaa ulosottohakemuksen. Vastaajan kaikki ulosottoasiat hoitaa vastaava ulosottomies tai perintäryhmä. Perintäryhmä koostuu useammasta kuin yhdestä ulosottomiehestä. Kun ulosottoasia tulee vireille, ulosoton tietojärjestelmä lähettää automaattisesti vastaajalle vireilletuloilmoituksen, jos vastaajan yhteystiedot ovat saatavilla. Muussa tapauksessa vastaavan ulosottomiehen tulee selvittää velallisen olinpaikkaa. Jos velallisen olinpaikkaa ei saada selville, vireilletuloilmoitusta ei tarvitse antaa. Vireilletuloilmoitus sisältää vastaavan ulosottomiehen yhteystiedot, maksukehotuksen, yhteydenottokehotuksen sekä muita tarpeellisia tietoja koskien velallisen ulosottoasiaa. Vastaaja voi maksaa velan vapaaehtoisesti maksukehotuksen pohjalta eräpäivään mennessä. Jos velallinen jättää alun perin yhteydenoton tekemättä tai ei maksa velkaansa vapaaehtoisesti, joutuu vastaava ulosottomies tekemään ulosmittauspäätöksen, ja velka siirtyy välittömästi ulosmittaukseen. Palkan tai muun toistuvaistulon ulosmittauksesta ulosottoviranomainen lähettää saatavan maksajalle maksukiellon, jonka pohjalta tehty ulosottopidätys tilitetään ulosottoviranomaiselle. Maksukieltoon on merkitty velallisen yksilöllinen suojaosuus ja tiedot ulosottopidätyksen tilittämisestä ulosottoviranomaiselle. Useimmiten saatavan maksajalla tarkoitetaan velallisen työnantajaa. Kun maksukielto koskee velallisen palkkaa tai muuta toistuvaistuloa, annetaan maksukielto jatkuvana.

Jos vastaaja on aikeissa maksaa velan, mutta on estynyt maksamaan velkansa maksukehotuksessa olevin ehdoin, pitää hänen ottaa yhteyttä vastaavaan ulosottomieheen. Kun vastaaja haluaa maksaa velkansa vapaaehtoisesti, voi vastaava ulosottomies sopia yhdessä velallisen kanssa maksuajasta tai maksusuunnitelmasta. Lisäksi velallinen ja hakija voivat sopia yhdessä asianosaisten maksusopimuksesta. Ulosottomies voi antaa velalliselle maksuaikaa, jos velan takaisinmaksu näyttää todennäköiseltä ja velallinen pystyy maksamaan velan takaisin kokonaisuudessaan. Maksuaikaa voidaan antaa enintään kuusi kuukautta maksukehotuksen määräpäivästä. Sanottu kuuden kuukauden enimmäisaika perustuu koronavirusepidemian vuoksi säädettyyn väliaikaiseen ulosottokaaren muutokseen. Normaalitylanteessa maksuaikaa voidaan myöntää enintään kolme kuukautta.

Maksusuunnitelma koostuu kuukausieristä, jotka hyväksytään saman määräisinä kuin toistuvaistulosta tehtävät ulosmittaukset. Maksusuunnitelma tarkoittaa, että velallinen tekee velan lyhennykset suoraan, eikä tieto ulosmittauksesta päädy lähtökohtaisesti työnantajalle. Asianosaisten maksusopimus on velallisen ja hakijan välinen ulosottomenettelyssä toteutettava sopimus velan takaisinmaksusta. Kuten maksusuunnitelmassa, myös maksusopimuksessa velallinen voi tilittää suoritukset suoraan ulosottomiehelle ilman palkan ulosmittausta. Sekä maksusuunnitelmassa että maksusopimuksessa pitää velalliselle jäädä vähintään henkilökohtaisen suojaosuuden verran tehtyjen maksusuoritusten jälkeen. Maksuajan, maksusuunnitelman sekä maksusopimuksen hyväksyminen on aina tapauskohtaista. Näiden sopimusten laiminlyönti johtaa välittömään palkan ulosmittaukseen.

Ulosmittauksessa velallisen toistuvaistuloja ja omaisuutta ulosmitataan niin paljon, että syntynyt velka saadaan maksetuksi. Ulosmitattavaa omaisuutta on kaikki kiinteä ja irtain omaisuus, pois lukien velallisen koti-irtaimisto ja jotkut muut ulosottokaarissa erikseen lueteltavat vastaaventyypiset omaisuserät. Toistuvaistuloja ovat puolestaan toistuvasti maksettavat rahasaatavat, kuten esimerkiksi palkat, eläkkeet ja elinkeinotulot. Palkkaan rinnastettavia tuloja ovat eläkkeet, sairauspäivärahat, palkan sijasta maksettavat toimeentuloetuudet sekä apurahat. Sosiaaliavustukset ja -tuet eivät kuulu ulosmittauksen piiriin, mutta voivat kuulua tulopohjaan. Eläke- tai sosiaalilainsäädännön nojalla myönnetty avustukset ja korvaukset jäävät kokonaan ulosmittauksen ulkopuolelle. Veronpalautukset eivät ole toistuvaistuloa, ja ne ulosmitataan kokonaan. Tarkka listaus tuloerien ja etuuksien tulopohjaan kuulumisesta sekä ulosmittauskelpoisuudesta on esitetty liitteen Taulukossa A1. Tarkemmin ulosmittauksen määräytymistä on esitelty puolestaan seuraavassa luvussa.

Pääsääntöisesti ulosmittauksessa noudatetaan ulosmittausjärjestystä. Tämä tarkoittaa, että ensimmäisenä ulosmitataan velallisen rahat tai toistuvaistulo, seuraavana muu irtain omaisuus, tämän jälkeen kiinteä omaisuus ja viimeisenä omaisuus, jota velallinen tarvitsee vakituisesti asunnoksi tai toimeentuloaan varten. Ulosmitattu omaisuus myydään ulosottoviranomaisten toimesta. Jos velkoja on hakenut suppeaa ulosottoa, on ulosmittauksen kohteena vain toistuvaistulo ja muu omaisuus, mitä ei tarvitse muuttaa rahaksi.

Velallisella on ulosottoasiassa tietojenantovelvollisuus koskien hänen osoite- ja yhteystietojansa, omaisuuttaan, työpaikkaansa sekä muita ulosottoasiassa mahdollisesti tarpeellisia tietoja. Vastaava ulosottomies voi hankkia tiedot joko vapaamuotoisesti tai ulosottoselvityksen avulla. Ulosottoselvityksessä velallinen antaa tiedot ulosottomiehelle tämän kysymysten pohjalta. Jos velallinen kieltäytyy antamasta tarvittavia tietoja, voidaan hänet velvoittaa siihen sakon uhalla. Jos velallinen ei puolestaan saavu ulosottoselvitykseen, voidaan hänet noutaa tilaisuuteen poliisin avulla. Myös sivullisella, viranomaisella ja julkista tehtävää hoitavalla on tietojenantovelvollisuus velallisen omaisuutta, varallisuutta, työ- ja muuta palvelusuhdetta sekä yhteystietoja koskevista tiedoista. Sivulliselle voidaan asettaa

uhkasakko tarvittavien tietojen antamista koskien. Ulosottoviranomaisella on myös oikeus velallisen omaisuuden ja selvitysaineistojen etsimiseen.

Ulosoton vireillääolo päättyy, kun velka on kokonaan maksettu tai ulosottoviranomainen havaitsee perinnälle esteen. Ulosoton esteenä voi olla velallisen varattomuus, tuntemattomuus tai jokin muu este. Velallinen voidaan todeta varattomaksi, jos velallisella ei ole ulosmitattavia tuloja tai omaisuutta. Velallisen varattomuudesta koituvaa estettä kutsutaan varattomuusesteeksi. Jos velallisen olinpaikkaa ei tiedetä, on kyseessä varattomuus- ja tuntemattomuuseste. Kun ulosottoasia palautuu takaisin velan hakijalle estetodistuksen kera, peritään ulosoton hakijalta käsittelymaksu ja ulosoton vireillääolo päättyy. Ulosottoasia voi tulla uudestaan vireille, jos velkoja hakee saatavan uudestaan ulosottoon. Tällöin hakemukseen ei yleensä tarvitse kirjata täytäntöönpanoperustetta. Jos ulosottohakemuksessa on pyydetty passiivirekisteröintiä, merkitään saatava estetodistuksen kirjaamisen jälkeen passiivisaatavaksi. Passiivirekisteröintiä voidaan hakea myös myöhemmässä ulosottoasian vaiheessa. Passiivisaatava on voimassa kaksi vuotta estetodistuksen kirjaamisesta. Kun muussa ulosottomenettelyssä havaitaan tuloja tai omaisuutta, passiivirekisterissä olevan saatavan saldo tarkastetaan velkojilta ja se voidaan siirtää perintään muiden perittävien saatavien joukkoon. Passiivirekisterissä olevilta velallisilta ulosmitataan veronpalautukset vuosittain automaattisesti. Ulosottoviranomaiset eivät ole kuitenkaan velvoitettuja etsimään passiivirekisterissä olevilta velallisilta ulosmittaukseen sopivia varoja.

Ulosottoviranomainen ilmoittaa velallisen varattomuudesta, suppean ulosoton esteestä ja pitkäkestoisesta ulosotosta luottotietorekisteriin. Velallinen voi kuitenkin pyytää ulosottomiestä tekemään antamia tietoja koskevan peruuttamisilmoituksen luottotietorekisteriin, kun velallinen on maksanut suppeassa ulosotossa olleen velan, ulosottooperusteen määräaika on kulunut umpeen, pitkäkestoinen ulosotto on päättynyt, ulosotto on päättynyt lopullisen velan vanhentumisen seurauksena, ulosottooperuste on kumottu tai ulosotto on jostain muusta syystä ollut aiheeton. Jos velallinen maksaa muun kuin edelle mainitun velan kokonaisuudessaan taikaisin, velallinen voi pyytää ulosottomiestä ilmoittamaan asiasta luottotietorekisteriin. Ulosoton ollessa pitkäkestoinen merkitään velallisen luottotietorekisteriin maksuhäiriömerkintä. Velallinen saa tiedon maksuhäiriömerkinnästä luottotietorekisterin kautta. Pitkäkestoisella ulosotolla tarkoitetaan tilannetta, jossa toistuvais- tuloista on ulosmitattu 18 kuukauden ajan viimeisen 24 kuukauden aikana.

Ulosottooperuste on täytäntöönpanokelpoinen 15 vuoden ajan, jos maksuvelvoite on asetettu luonnolliselle henkilölle. Täytäntöönpanokelpoisuuden määräaika nousee 20 vuoteen, jos velkoja on puolestaan luonnollinen henkilö tai jos saatava perustuu tuomittuun vankeuteen tai yhdyskuntapalveluun johtaneeseen rikokseen. Määräajan umpeuduttua ulosottooperuste vanhenee. Jos täytäntöönpanokelpoisuuden määräajan aikana ulosmittausta ei ole toimitettu, ei kyseisen ulosottooperusteen avulla voida enää ulosmitata velallisen omaisuutta. Jos omaisuutta on ulosmitattu ennen määräajan umpeutumista,

vanhentuminen ei estä maksun saamista ulosmitatuista varoista. Velkoja voi nostaa tuomioistuimessa kanteen velallista vastaan ja vaatia määräajalle 10 vuoden jatkoa. Tämän hyväksyminen kuitenkin vaatii, että velallinen on tuntuvasti vaikeuttanut velan maksua.

Velallisella on valitusoikeus ulosottoa koskeviin päätöksiin. Valituksen tekemiseen on kolmen viikon määräaika. Valitusaika alkaa kyseisen päätöksen tekohetkestä tai kun velallinen saa siitä tiedon. Valitus toimitetaan kirjallisena ulosottomiehelle, joka toimittaa sen edelleen käräjäoikeuteen. Käräjäoikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta hovioikeudelta ja tämän jälkeen valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

Kuvio 1. Ulosottoprosessin kulku pääpiirteittäin



2.3 Ulosmittauksen määräytyminen

Velallisen tuloista tehtävän ulosmittauksen määrään vaikuttaa velalliselle laskettava tulopohja. Tulopohja koostuu velallisen tulojen ja sosiaalietuuksien yhteismäärästä. Ulosmitattava määrä määritetään velallisen suojaosuuden ja tulopohjan avulla. Kaikki tulopohjaan kuuluvat tulot eivät välttämättä ole kuitenkaan ulosmittauskelpoisia, vaan osa tuloista jää ulosmittauksen ulkopuolelle. Esimerkiksi suurin osa Kelan maksamista etuuksista on

suojattu ulosmittaukselta kyseisiä etuuksia koskevassa lainsäädännössä sekä ulosottokaaressa. Silti osa näistä etuuksista lasketaan mukaan velallisen tulopohjaan.

Eri tulokäsitteiden ulosmittauskelpoisuutta ja niiden tulopohjaan kuulumista voidaan tarkastella kolmiportaisesti: 1. tulopohjaan kuuluvat ja ulosmittauskelpoiset tulot, 2. tulopohjaan kuuluvat ja ulosmittauskiellossa olevat tulot sekä 3. tulopohjaan kuulumattomat ja ulosmittauskiellossa olevat tulot. Lisäksi osaa tulopohjaan kuuluvista ja ulosmittauskiellossa olevista tuloista voidaan ulosmitata, jos ulosoton kohteena on elatusapuvelka. Tällaisia ovat pääosa eläke-etuuksista. Alla on esitetty eri portaiden karkea jaottelu eri tulokäsitteille. Yksityiskohtainen listaus kaikista eri tulokäsitteistä on esitetty tämän raportin liitteen Taulukossa A1.

1. Tulot, jotka kuuluvat tulopohjaan ja ulosmitataan ilman rajoitteita
 - mm. palkka (sisältäen lomarahat, luontoisedut, provisiot, palkkiot), yksityisen ja julkisen sektorin eläkkeet, äitiys-, isyys- ja vanhempainraha
2. Tulot, jotka kuuluvat tulopohjaan,
 - a. mutta eivät ole ulosmittauskelpoisia
 - mm. opintoraha, kotihoidon tuki, työmarkkinatuki, peruspäiväraha, takuueläke, maahanmuuttajan kotoutumistuki, kuntoutusraha
 - b. mutta eivät ole ulosmittauskelpoisia pois lukien elatusapuvelka
 - mm. kansaneläke, lesken eläke, lapsen eläke, eläketuki
3. Tulot, jotka eivät kuulu tulopohjaan eivätkä ole ulosmittauskelpoisia
 - avustus- ja kertaluonteiset erät (mm. yleinen asumistuki, toimeentulotuki, lapsilisä, elatustuki, äitiysavustus, vammaistuki, sotilasavustus, koulutusavustus)

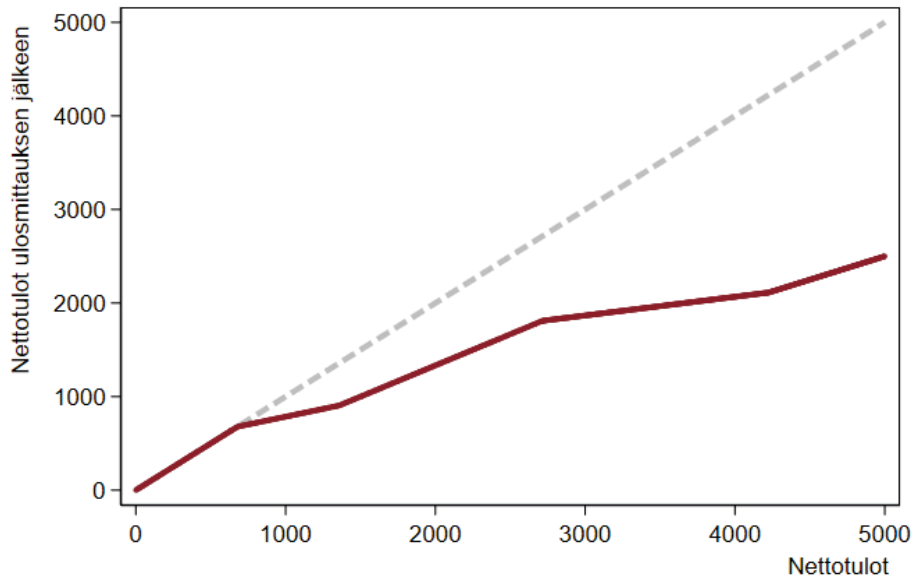
Velallisen yksilöllisen tulopohjan lisäksi tarvitaan ulosmittauksen määrän laskemiseen velallisen suojaosuus. Suojaosuus on vähimmäismäärä, jota velalliselta ei ulosmitata. Vuoden 2021 alusta alkaen suojaosuus on ollut 22,71 euroa päivässä velallista kohti, sekä 8,15 euroa jokaista velallisen elatuksen varassa olevaa henkilöä kohti (Oikeusministeriön asetus suojaosuuden määrästä 806/2020). Elatuksen varassa olevana pidetään velallisen kanssa samassa taloudessa asuvaa henkilöä, jonka tulot eivät ylitä velallisen omakohtaisen suojaosuuden määrää. Elatuksen varassa olevana henkilönä voi toimia velallisen puoliso, oma lapsi tai puolison lapsi. Suojaosuus lasketaan kuukaudessa 30 päivältä.

Velallisen kalenterikuukauden suojaosuus ilman elatuksen varassa olevia henkilöitä on 681,30 euroa ($22,71 \cdot 30$). Jos velallisella on elatuksen varassa yksi henkilö, on suojaosuus kalenterikuukaudelta 925,80 euroa ($(22,71 + 8,15) \cdot 30$). Edellä esitetyllä tavalla suojaosuuden määrä kalenterikuukaudelle voidaan määrittää jokaiselle velalliselle, riippuen siitä kuinka monta elatuksen varassa olevaa henkilöä velallisella on.

Ulosmitattavaan määrään vaikuttaa velallisen suojaosuus sekä tulopohja. Ulosmitattavan määrän suuruus määrittyy seuraavien sääntöjen avulla:

1. Kun tulopohja ovat suojaosuutta pienempiä, mitään ei ulosmitata.
2. Kun tulopohja on suurempi kuin yksi suojaosuus, mutta enintään kaksi suojaosuutta, ulosmitataan suojaosuuden ylittävästä tulopohjasta kaksi kolmasosaa ulosmittauskelpoisia tuloja.
3. Kun tulopohja on suurempi kuin kaksi suojaosuutta, mutta enintään neljä suojaosuutta, ulosmitataan tulopohjasta yksi kolmasosa ulosmittauskelpoisia tuloja.
4. Kun tulopohja on suurempi kuin neljä suojaosuutta, ulosmitataan neljää suojaosuutta vastaavasta tulopohjasta yksi kolmasosa ulosmittauskelpoisia tuloja, ja tämän ylittävästä osuudesta neljä viidesosaa kuitenkin niin, että enintään puolet tulopohjasta ulosmitataan.

Kuviossa 2 on esitetty tulot ennen ulosmittausta ja ulosmittauksen jälkeen velalliselle, jolla ei ole elatuksen varassa olevia henkilöitä. Kuviosta on nähtävissä, ettei ulosmittauksen määrän kehittyminen eri tulotasolla ole täysin symmetristä, vaan ulosmittauksen määrää koskevien sääntöjen rajoilla on havaittavissa kulmia. Nämä kulmat ulosmittauksesta jäljelle jäävillä tuloilla voivat vaikuttaa velallisen tulon hankkimiseen ja sen määrän optimointiin. Lisäksi tulojen kasvu lisää luonnollisesti ulosmitattavaa määrää.

Kuvio 2. Tulot ennen ja jälkeen, jos henkilöllä ei elatuksen varassa olevia henkilöitä

Ulosmittauksessa voidaan ottaa huomioon velallisen sairaus, työttömyys, maksama elatusapu tai muu erityinen syy. Tällöin ulosmittaukseen voidaan antaa vapaakuukausia, ulosmittausta rajoittaa tai ulosmittausta lykätä. Näistä yleisintä on myöntää velalliselle vapaakuukausia ulosmittauksesta.

Kun velallisen palkasta tai muusta toistuvaistulosta on ulosmitattu yhtäjaksoisesti tai melkein yhtäjaksoisesti vuoden ajan, ulosmittaus voidaan keskeyttää vapaakuukausien ajaksi. Velallisella on oikeus automaattisesti kahteen vapaakuukauteen vuodessa, jos nettotulot ovat enintään kaksi kertaa henkilökohtaisen suojaosuuden määrän. Vapaakuukausia voidaan myöntää myös velallisen pyynnöstä enintään kolme vuodessa. Perusteita vapaakuukausien pyytämiseen on muun muassa velallisen välttämättömien asuinkustannuksien ja muiden elinkustannuksien ollessa suuret ulosmittauksesta jäljelle jäävään määrään verrattuna tai muu erityinen syy kuten isompi välttämättömän tuotteen hankinta. Saman perusteen turvin ei voida kuitenkaan myöntää vapaakuukausia ja rajoittaa ulosmittauksen määrää.

Ulosmittaukselle voidaan myöntää lykkäys, jos velallinen on ollut työttömänä vähintään vuoden työsuhteen alkaessa. Lykkäyksen kesto on tällöin puolet työsuhteen kestosta, kuitenkin korkeintaan kuusi kuukautta. Ehtona lykkäykselle on, että velallisen tulot ovat maksimissaan kaksi kertaa hänen suojaosuutensa määrän. Lykkäys voidaan jättää antamatta, jos velalliselle on aikaisemmin myönnetty lykkäys ja uusi lykkäys vaarantaisi olennaisesti velkojan maksunsaantioikeuden. Jos velallinen ei täytä edellä mainittuja ehtoja, voidaan hänelle silti harkinnanvaraisesti myöntää enintään neljä kuukautta lykkäystä.

3 Teoreettinen näkökulma ja kirjallisuuskatsaus

3.1 Käsitteellinen katsaus

Ulosotto on laiminlyötyjen velkojen pakotettu takaisinmaksu. Järjestelmässä ne, jotka tulo- tai menoshokin tai muun syyn takia eivät kykene maksamaan velkojaan takaisin, joutuvat tulevien tulovirtojen sekä varallisuuden ulosmittaukseen. Toimiva ulosottojärjestelmä alentaa riskipreemioita ja siten tekee lainarahan halvemmaksi. Tässä osiossa esitetään mahdollisimman yleistajuisesti ulosoton taloudellisia vaikutuksia velallisten näkökulmasta. Olennainen oletus mallin takana on, että muutokset järjestelmässä eivät vaikuta yritysten voittoihin. Tästä kilpailu pitää huolen. Järjestelmään tehtyjen muutosten epäsuorat vaikutukset näkyvät kaikkien velkaa ottaneiden henkilöiden hyvinvoinnissa korkojen muutoksen kautta.

Ulosottojärjestelmä vaikuttaa korkoihin kahdella tavalla. Ensinnäkin itse tulojen ulosmittaaminen voi korvata maksamatta jääneen velan osittain tai kokonaan. Toisaalta korkeammat ulosmittausasteet pidemmältä aikajänteeltä lisäävät kannustimia vähentää riskikäyttäytymistä potentiaalisesti vähentäen ulosottoon joutumista alun perinkin. Molemmat mekanismit parantavat velkojan luottamusta velan takaisinmaksuun ja siten alentavat velkojan riskiä. Tämä näkyy kilpailullisilla markkinoilla alemmina riskipreemioina eli velan korkoina. Alemmat korot puolestaan voivat lisätä velan kysyntää eli yksityisen velan määrää taloudessa, mikä lisää rahan määrää. Ulosottojärjestelmällä on siis laajat vaikutukset koko talousjärjestelmään.

Velallisen näkökulmasta tiukempi ulosottojärjestelmä voi alentaa työn tarjontaa ainakin niissä tapauksissa, joissa velkasumma on niin suuri, että sitä ei maksettaisi työuran tai ulosoton keston aikana pois. Tässä on huomioitava, että korkeampi ulosmittausosuus lyhentää velkaa nopeammin. Tällöin työn tarjonta alentuu vain hetkellisesti, mutta voi nousta

vastaavasti, kun velat on kuitattu nopeutuneen maksuaikataulun johdosta. Tällainen päätely toimii, jos oletetaan, että työttömyydellä ei ole polkuriippuvuutta (=hystereesi).

Ulosottojärjestelmällä on monenlaisia hyvinvointivaikutuksia. Ylipäänsä jokin tapa seuraamus velkojen maksamatta jättämisestä tarvitaan, jotta toimivat lainamarkkinat syntyvät. Niille, joilla on omaisuutta, se voi toimia joissain tapauksissa riittävänä vakuutena. Jos omaisuutta ei ole, lupaus tulevista tuloista voi riittää vakuudeksi synnyttämään lainamarkkinan. Velka taas on talousjärjestelmämme kulmakiviä. Olisi kovin spekulatiivista pohtia mikä vaikutus ulosottojärjestelmän poistamisella olisi, sillä se vaikuttaisi niin laaja-alaisesti.

Ulosottojärjestelmän parametrien kvantitatiivisia hyvinvointivaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida teoriankin pohjalta. Korkeampi ulosmittausaste alentaa talousteorian valossa hyvinvointia välittömästi, sillä se laskee käytettävissä olevia tuloja. Toisaalta se nostaa hyvinvointia, kun velat on maksettu nopeammin. Näiden hyvinvointivaikutusten suhteellinen koko riippuu teorian valossa tulojen rajahyödyistä ja aikapreferensseistä. Kuten ylempänä mainitaan, ulosoton sosiaalivakuutusvaikutuksen kautta korkeammat ulosmittausasteet alentavat riskipreemioita ja siten velkojen korkoja. Alemmat korot taas nostavat kaikkien velallisten hyvinvointia nostamalla kulutukseen jäävää osuutta tuloista.

Lisäksi korkeammat ulosmittausasteet voivat nostaa talouden yksityisen velkaantumisen astetta. Velkaantumisasteen yhteys hyvinvointiin on monimutkainen. Se vaikuttaa sekä kuluttajien ja sijoittajien budjettirajoitteeseen että makrotalouden stabiilisuuteen. Tämän vaikutuksen arvioiminen kokonaisuutena olisi erittäin spekulatiivista. Ulosotto voidaan myöskin nähdä eräänlaisena sosiaalivakuutuksena, sillä ulosmittausasteen laskeminen ylivelkaantuneille (jotka ovat kohdanneet esim. työttömyysshokin) nostaa korkoja kaikille velallisille tai ainakin uusien velkojen nostajille korkeamman riskin takia. Muut velalliset siis maksavat korkeampien korkojen kautta alemman ulosmittausasteen. Sosiaalivakuutuksissa esim. työttömyysturvan korottaminen nostaa kaikkien vakuutusmaksuja tasapainoisessa järjestelmässä.

3.2 Kansainvälinen katsaus: Yhdysvaltojen ja Saksan ulosotto- ja velkajärjestelyjärjestelmät

Tässä luvussa kuvaillaan Yhdysvaltojen ja Saksan ulosotto- ja velkajärjestelyjärjestelmiä. Molemmille maille aluksi kuvataan perusjärjestelmää eli ulosottojärjestelmää. Näissä maissa on keskenään melko erilaiset velkajärjestelyjärjestelmät, joita kuvataan kummankin maan kohdalla erikseen.

Lisäksi tarkastellaan lyhyesti, kuinka järjestelmät vertautuvat Suomeen. Vertailuun on valittu nämä kaksi maata, jotta tätä osiota seuraava kirjallisuuskatsaus olisi mahdollisimman hyvin ymmärrettävä. Kirjallisuuskatsauksessa käsitellyt tutkimukset keskittyvät suurelta osin juuri Yhdysvaltojen ja Saksan järjestelmiin.

3.2.1 Yhdysvallat

Yhdysvalloissa ulosotto palkasta tapahtuu oikeuden määräyksestä. Ulosmittaus tapahtuu viikkotuloista. Suojaosuus on 217,5 dollaria (30 kertaa minimituntipalkka 7,25 dollaria). Tämän ylittävältä 72,5 dollarilta maksetaan 100 prosentin ulosmittaus. Yli 290 dollarin viikkotuloista ulosmitataan maksimissaan 25 prosenttia nettotuloista. Osavaltioittain laissa on vaihtelua. Ainakin minimituntipalkka vaihtelee osavaltioittain (Dobbie & Song, 2015).

Yhdysvaltain velkajärjestelyjärjestelmä eroaa eurooppalaisista siten, että se korostaa kuluttajan etua eurooppalaisten, velkojien etua enemmän korostavan järjestelmän sijaan (Gerhardt, 2009). Yhdysvalloissa yksityishenkilön velkajärjestelyyn on olemassa kolme eri ohjelmaa, jotka kulkevat nimillä Chapter 7, Chapter 11 ja Chapter 13. Näistä olennaiset ovat Chapter 7 ja Chapter 13. Chapter 11 on lähinnä yrityksille ja joissakin tapauksessa yksityishenkilöille suunnattu ohjelma. Tässä yhteydessä sitä ei vähäisen merkityksensä takia tarkemmin tarkastella.

Chapter 7 -järjestelmä kulkee myös nimellä "Fresh start", sillä siinä kaikki velat lähtökohtaisesti annetaan anteeksi kaikkea osavaltioittain vaihtelevan minimitason ylittävää omaisuutta vastaan. Ohjelma on suunnattu pienituloisille velallisille ja täysi velkojen mitätöinti tapahtuu 99 prosentissa käsitellyistä tapauksista (Gerhardt, 2009). Opintolainoja, verovelkoja ja elatusmaksuja ei anneta Chapter 7 -järjestelmässä kuitenkaan anteeksi. Lisäksi itse Chapter 7 -oikeusprosessin tulee sujua kitkattomasti niin, että asianomainen ei valehtelee omaisuuseristä tai väärennä omaisuustietoja. Tulevista tuloista ei ulosoteta mitään Chapter 7 -velkajärjestelyn jälkeen. Kahdeksaan vuoteen tämän jälkeen ei voi hakeutua velkajärjestelyyn ja luottotiedoissa järjestely näkyy kymmenen vuotta. Noin 70 % velkajärjestelyistä tapahtuu Chapter 7 -ohjelman piirissä (Exler & Tertilt, 2020).

Chapter 13 -velkajärjestelyssä tuloja ulosmitataan 3–5 vuoden ajan, minkä jälkeen velat mitätöidään. Chapter 13 -ohjelmaan ei voi päästä, jos on siinä ollut viimeisten 2–4 vuoden aikana (Gerhardt, 2009). Tulojen ulosmittaus tapahtuu tapauskohtaisesti, mutta sitä ei rajoita 25 prosentin ulosmittausraja. Varallisuutta ei ulosmitata.

Kotitalouksista 0,5–1,5 prosenttia on vuosittain osallistunut velkajärjestelyihin viime vuosikymmeninä (Exler & Tertilt, 2020).

3.2.2 Saksa

Saksan järjestelmä korostaa velkojan asemaa enemmän kuin Yhdysvaltain järjestelmä (Gerhardt, 2009). Saksan ulosottoprosessissa kullekin velalliselle määrätään ulosottomies. Ulosottomies sopii ulosoton järjestämisestä velallisen kanssa erissä, eikä ulosottomies voi toteuttaa toistuvaistulon ja varallisuuden ulosmittaamista ilman oikeuden päätöstä (Toukola ym. 2017).

Ulosotossa suojaosuus vuonna 2019 oli 1 180 euroa yksinasuville. Tuloiksi lasketaan Saksan järjestelmässä Suomen järjestelmän kaltaisesti tulopohja, joka sisältää nettoansiot. Tulopohjaan ei kuitenkaan lasketa kaikkia etuuksia tai edes kaikkia palkan lisiä. Suojaosuus nousee kutakin elatusvelvollista kohden 250 euroa kuussa viiteen elatusvelvolliseen asti. Rajaulosmittausaste riippuu elatusvelvollisten määrästä ja pysyy vakioisena 3 613,08 euron kuukausituloihin asti. Jos lapsia ei ole, rajaulosmittausaste on 70 prosenttia, eli kutakin lisäeurosta ulosmitataan 70 senttiä. Jos on yksi elatusvelvollinen, tuo luku putoaa 50 prosenttiin ja siitä kutakin lasta kohden 10 prosenttiyksikköä. Jos elatusvelvollisia on viisi tai useampi, rajaulosmittausaste on 10 prosenttia. Kaikki eli 100 prosenttia 3 613,08 euron kuukausitason ylittävistä tuloista ulosmitataan. Saksan ulosottojärjestelmä on siis huomattavan progressiivinen ja perheitä suosiva (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2019).

Merkittävä uudistus Saksassa oli vuoden 1999 uudistus, joka toi voimaan velkajärjestelylainsäädännön. Ennen kuin voidaan edetä velkajärjestelyyn, on velkojan ja velallisen pyrittävä sovitteluun velkojansa. Jos sovittelu epäonnistuu – mikä tapahtuu 98 prosentissa tapauksista – kuluttajat voivat hakeutua velkajärjestelyyn (Exler, 2019). Saksan velkajärjestelyssä omaisuutta ulosmitataan ja velat annetaan anteeksi kuuden vuoden ulosmittausperiodin jälkeen (Gerhardt, 2009). Jos kotitaloudet pysyttelevät sovituksessa maksuaika-aulussa, velat mitätöidään kuuden vuoden jälkeen.

Vuosina 2005–2012 velkajärjestelyihin osallistui noin 0,25 prosenttia kotitalouksista vuosittain (Exler, 2019).

3.2.3 Vertailu Suomeen

Yhdysvaltain ja Saksan järjestelmien vertailu Suomeen ei ole lainkaan suoraviivaista, sillä järjestelmät ja jopa niiden tavoitteet eroavat toisistaan joiltakin osin. Siksi edes yleisen tason vertailu ylivelkaantuneiden määrissä on vaikeaa. Huomattava ero järjestelmissä on velkajärjestelyyn pääsemisen kriteereissä ja helppoudessa. Suomalaisen ulosoton vertaileminen saksalaiseen ja yhdysvaltalaiseen on tilastollisesti vaikeaa, sillä Suomeen vertailtavia lukuja ei näistä maista löytynyt tarkastellusta lähteistä.

Eurooppalaiset velkajärjestelyjärjestelmät on muotoiltu Yhdysvaltain Chapter 13 mallin mukaisesti ja otettu suurimmaksi osaksi käyttöön 90-luvulla (Exler & Tertilt, 2020). Chapter 13 vastaa muodoltaan Suomen yksityishenkilön velkajärjestelyä sillä erolla, että Chapter 13:ssa ei ole merkittäviä rajoituksia osallistumiselle. Suomen velkajärjestelyssä ehto osallistumiselle on muun muassa, että maksukyky ”on heikentynyt sairauden, työkyvyttömyyden, työttömyyden tai muun olosuhteiden muutoksen takia. Maksukyvyyn heikentyminen ei saa olla pelkästään itse aiheutettu.”²

Velkajärjestelyjä tapahtuu Suomessa noin 4 000 kappaletta vuosittain, mikä on noin 0,1 prosenttia suhteessa aikuisväestöön ja noin 0,15 prosenttia suhteessa kotitalouksien määrään.³ Luku on hieman yli puolet Saksan vastaavasta luvusta ja merkittävästi alhaisempi kuin Yhdysvalloissa.

3.3 Tutkimuskirjallisuutta – työn tarjonta

Tässä osiossa käydään läpi tutkimuksia, joissa on tarkasteltu velan takaisinperinnän vaikutuksia tai yhteyksiä velallisen työn tarjontaan. Vaikka aikaisemmat tutkimukset keskittyvätkin eri maiden regiimeihin, kuten Yhdysvaltojen Chapter 7 ja Chapter 13 ohjelmiin, niin lähtökohta tarkastelulle tehdään aina velallisen näkökulmasta. Eri ohjelmilla on lakisääteisiä eroja, mutta pyrimme tässä tarkastelemaan kirjallisuutta, joiden tulokset voisivat olla yleistettävissä myös Suomen kontekstiin ainakin joiltakin osin. Tässä kirjallisuuskatsauksessa keskitytään niihin tieteellisesti korkeatasoisiin tutkimuksiin, joissa on teoreettisesti tai empiirisesti tarkasteltu velan laiminlyöjän ja velkajärjestelyn vaikutuksia työmarkkinoille osallistumiseen. Osa tutkimustuloksista on deskriptiivisiä, eli niissä ei aina pystytä havaitsemaan velan takaisinperinnän ja työn tarjonnan välistä syy-seuraussuhdetta. Keskustelemme näistä tutkimuksista ja erityisesti tutkimustulosten tulkinnasta tarkemmin alla olevissa kappaleissa.

Viimeisen 20 vuoden aikana taloustieteen tutkimuksissa on tarkasteltu kattavasti velan takaisinmaksun laiminlyöntiä. Livshits (2015) on laatinut katsauksen tutkimuksista, joissa on tutkittu mm. yksityishenkilöiden konkurssien määrän kasvua ja niihin johtaneita tekijöitä, informaatioteknologian vaikutuksista luottomarkkinoilla ja velallisten hakeutumista erityyppisiin velkajärjestelyihin (ks. myös Athreya ym. 2018). Vaikka tutkimuskirjallisuus on

² Velkajärjestelyyn pääsyyn liittyy myös joukko muita ehtoja: https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/talous_ja_velkaneuvonta/velkajarjestely/velkajarjestelynedellytykset.html

³ Tietoa Suomen velkajärjestelyjen määristä löytyy Tilastokeskuksen sivuilta: https://www.stat.fi/til/velj/2019/velj_2019_2020-10-07_tie_001_fi.html

erittäin kattava näiden erityisteemojen osalta, niin katsauksessa ei eksplisiittisesti käsitellä tutkimustuloksia, joissa keskusteltaisiin maksuhäiriöisen henkilön työn tarjonnan muutoksia. Tutkimuskirjallisuudesta löytyy Rean (1984) jo liki 40 vuotta vanha tutkimus, jonka johdopäätöksen mukaisesti tulojen ulosmittaaminen vähentää työn tarjonnan kannustimia.

Tiedossamme on vain muutamia tuoreita teoreettisia tutkimuksia, joissa on verrattu erilaisten henkilökohtaisten konkurssijärjestelmien tai velkajärjestelyjen yhteyttä työn tarjonnan kannustimiin. Tässä teoreettisessa kirjallisuudessa on pääosin keskitytty vertaamaan kolmentyyppisiä järjestelmiä (esim. Bigus ja Steiger 2006), jotka yksilön näkökulmasta tuottavat samankaltaisen lopputuloksen koskien heidän ulosmitattavaa varallisuuttaan:

1. Yhdysvaltojen Chapter 7, eli niin kutsuttu "fresh start". Tässä järjestelmässä velallisen varallisuuden (kuten talo, auto, muu kiinteä omaisuus) ulosmittauksen jälkeen hänen tulevasta tuloistaan ei ulosmitata minkäänlaista osuutta. Tämä on velallisen näkökulmasta armeliain järjestelmä.
2. Yhdysvaltojen Chapter 13, jonka voidaan nähdä vastaavan tyypillistä Kanadan ja Euroopan mannermaiden velkajärjestelyä tai pohjoismaista velkaneerausta, ml. suomalainen velkajärjestely.⁴ Esimerkiksi Chapter 13:ssa – eli nk. palkansaajan suunnitelmassa – tehdään 5-vuotinen velan takaisinmaksusuunnitelma, jossa tietty osuus henkilön tulevasta ansioista ulosmitataan. Ennen vuoden 2005 reformia Chapter 13 -järjestelyssä takaisinmaksusuunnitelma kesti 3–5 vuotta (White 2007). Esimerkiksi nykyinen Saksassa toimiva järjestely kestää tyypillisesti kuusi vuotta.
3. Pitkä ulosottojakso tai velkajärjestely. Esimerkkinä voidaan mainita suomalainen ulosottojärjestelmä. Toisena esimerkkinä mainitaan Saksan ulosottojärjestelmä. Siinä velallisen varallisuutta voidaan ulosmitata ja jäädyttää jopa 30 vuodeksi eteenpäin. Pitkä – jopa vuosikymmenien mittainen – velkajärjestely tai ulosottojakso on velallisen näkökulmasta raskain järjestelmä.

Tutkimustulosten mukaan 'armeliaan' Chapter 7 järjestelmän on nähty lisäävän henkilöiden työn tarjontaa, mutta velkojien kustannuksella (esim. Bigus ja Steiger 2006).⁵ Chapter 13, eli ns. palkansaajan suunnitelma, puolestaan heikentää työn tarjontaa erityisesti

4 Ks. esimerkiksi Niemi-Kiestiläinen (1999), McGregor ym. (2001), Efrat (2002), White (2007) ja Kilborn (2010). Pohjoismaissa velkajärjestelyyn on kuitenkin käytännössä vaikea päästä (esim. Niemi-Kiesiläinen 1999, McGregor ym. 2001, Kilborn 2009).

5 Dobbie ja Songin (2015) empiirisen tutkimuksen mukaan Chapter 7 järjestelyissä vain noin 1 prosentti velallisen veloista tulee maksetuksi. Fresh start-järjestelyn toinen haaste on se, että velalliset voivat toimia opportunistisesti ja piilottaa osan varallisuudestaan ennen henkilökohtaista konkurssia (White 2005).

velanmaksuperiodin aikana, sillä tuloista ulosmitataan tietty osuus seuraavien muutaman vuoden ajan. Tämä on kuitenkin armeliaampi kuin suomalainen ulosottojärjestelmä tai ennen vuotta 1999 Saksassa ollut ulosottojärjestelmä, jonka on nähty vähentävän työhön osallistumisen kannustimia merkittävästi (Bigus ja Steiger 2006).⁶

Empiiriset tutkimustulokset

Velan takaisinperinnän vaikutuksista velallisen työn tarjontaan on varsin vähän empiiristä tutkimusta, joten tämän hankkeen tuottamat johtopäätökset ovat merkittäviä paitsi Suomelle myös kansainväliselle tieteelliselle yhteisölle. Empiirisen tutkimuskirjallisuuden mukaan kotitalouden velka on yhteydessä moniin sosiaalisiin ongelmiin, kuten mielenterveyden häiriöihin (Keese ja Schmitz 2014) ja rikollisuuteen (esim. Aaltonen ym. 2015). Blomgren ym. (2016) mukaan velka on positiivisessa yhteydessä työkyvyttömyyseläköitymisen ilmentymiseen ja voi sitä kautta siis vähentää työhön osallistumisen todennäköisyyttä. Velallisen varallisuuden ulosoton vaikutuksista työn tarjonnan kannustimiin on kuitenkin varsin vähän tutkimusta, kuten aiemmin tässä kirjoituksessa on todettu. Holzer ym. (2005) ovat tutkineet elatusmaksujen perinnän yhteyttä miesten työn tarjontaan hyödyntämällä yhdysvaltalaisista aineistoa vuosille 1979–2000. Tutkimuksessa keskityttiin 16–34-vuotiaisiin afroamerikkalaisiin miehiin, joilla oli korkeintaan toisen asteen koulutus (high school). Kyseisen periodin aikana jopa 65 prosenttia isän nettotuloista voitiin ulosmitata maksamattomien elatusmaksujen vuoksi. Tulosten mukaan alueen elatusmaksuindeksi korreloi negatiivisesti miesten työhön osallistumisasteen kanssa erityisesti 25–34-vuotiaiden osalta. Tuloksista ei kuitenkaan voida johtaa kausaalitulkintoja.

Velan perinnän ja työn tarjonnan väliset syy-seuraussuhteet eivät siis ole täysin selviä ja yksiselitteisiä. Ensinnäkin työllisyyden ja velan takaisinmaksuongelmien välillä on vahva kaksisuuntainen yhteys (esim. Gerardi ym. 2018). Toiseksi velan takaisinperinnän itsenäisen vaikutuksen arviointi on haastavaa, koska henkilön havaitsemattomat tekijät vaikuttavat sekä velan takaisinmaksun ongelmiin, että myöhempään työmarkkina-asemaan. Tällaisia taustatekijöitä ovat muun muassa henkilön terveydentila, riskinottohalukkuus, persoonallisuuden piirteet ja muu varallisuus. Kolmanneksi malleissa on tavallisesti endogeenisuusongelma, sillä velan takaisinmaksun ongelmat ja perintä voivat olla seurausta henkilön tekemistä omista elämänvalinnoista. Empiirisen tutkimusten keskeisenä haasteena on muiden vaikuttavien tekijöiden huomioiminen, ja tutkimuksissa käytetään tämän

⁶ Chatterjee ja Gordon (2012) tarkastelevat kontrafaktuaalista tilannetta, jossa yhdysvaltalainen henkilökohtainen konkurssijärjestelmä poistettaisiin ja tilalle tulisi velan takaisinperintä ("bankruptcy vs garnishment"). Tutkimustulosten perusteella tämä reformi ei juuri aiheuttaisi muutoksia työn tarjontaan, tai hieman vähentäisi sitä.

haasteen vuoksi erilaisia menetelmiä. Seuraavaksi käymme läpi tutkimuksia, joissa on mahdollista evaluoida syy-seuraussuhteita velan perinnän työmarkkinavaikutuksista.

Cancian ym. (2013) ovat myös tutkineet elatusmaksuista ja muista lapsiin kohdistuvista ve-loista johtuvan perinnän syy-seuraussuhdetta isien ansiokehitykseen. Tutkimuksessa hyö-dynnettiin aineistoa yhdestä osavaltiosta (Wisconsin) vuosille 1997–2003. Tutkimuksessa käytettiin eksogeenisen vaihtelun lähteenä lapsen syntymästä aiheutuvia sairaalakuluja, jotka kattavat merkittävän osan lapsista johtuvasta velkataakasta.⁷ Tulosten mukaan suu-rempi velasta aiheutuva perintä vähentää erityisesti sellaisten miesten ansioita – ja sym-metrisesti myös työllisyyttä – joiden työhön osallistuminen oli jo ennen perintää melko heikkoa.

Empiirisissä tutkimuksissa on myös tarkasteltu Yhdysvaltojen Chapter 7 ja Chapter 13 jär-jestelyjen vaikutuksia työn tarjonnan kannustimiin. Vertailuryhmänä on usein toiminut ”non-filers”, eli henkilöt, jotka eivät ole hakeutuneet henkilökohtaiseen konkurssiin⁸ tai hei-hin, jotka eivät ole päässeet henkilökohtaisen konkurssin järjestelmän piiriin. Niin kutsuttu ’fresh start’ järjestelmä lisää Chen ja Zhaon (2017) dynaamisen työn etsintämallin mukaan työn tarjontaa jopa 12 prosentilla. Tämä vaikutus tapahtuu pääosin intensiivisen marginaa-lin eli työllisten tekemien työtuntien- tai päivien määrän muutoksen välityksellä. Toisaalta vaikutus työn tarjontaan on vain marginaalisesti korkeampi (0,3 %) Chapter 7 järjestel-mässä kuin Chapter 13 järjestelmässä.

Han ja Li (2007) tutkivat henkilökohtaiseen konkurssiin hakeutuneiden (tässä tapauksessa vain Chapter 7) työn tarjontaa verrattuna heihin, jotka eivät hakeutuneet henkilökoh-taiseen konkurssiin. Tutkimuksessa käytettiin ”sosiaalista stigmaa” kuvaavaa muuttujaa instrumenttina, jolla voidaan selittää henkilön endogeenista valintaa hakeutua järjeste-lyyn. Tulosten mukaan Chapter 7 järjestelmä ei lisää velallisten työn tarjontaa.

Lopuksi keskustelemme Dobbie ja Songin (2015) tutkimuksesta, jossa tarkastellaan Chap-ter 13 velkajärjestelyn vaikutusta työn tarjontaan uskottavalla kausaaliasetelmalla. Tutki-muksessa henkilön pääsy velkajärjestelyn piiriin on velallisen näkökulmasta eksogeeninen tapahtuma, sillä velallisten asianhoito määrätään satunnaisesti asiaa hoitavalle tuomarille. Eri tuomarit puolestaan tekevät hyvinkin systemaattisesti erilaisia päätöksiä siitä, kuka järjestelmään hakeutuneista velallisista pääsee velkajärjestelyn piiriin ja kuka ei. Dobbie

7 Vähävaraisten äitien kohdalla Medicaid kattaa synnytyksestä aiheutuneet kulut, ja piiri-kunnat puolestaan pyrkivät perimään nämä kulut takaisin ei-huoltaja isältä.

8 Henkilöt, jotka eivät hakeudu henkilökohtaiseen konkurssiin voivat esimerkiksi päättää maksaa velkojille. Mikäli henkilö ei hakeudu henkilökohtaiseen konkurssiin, eikä maksa vel-kaansa velkojalle, niin silloin osavaltiot voivat esimerkiksi antaa velkojien kerätä velka ulos-oton välityksellä.

ja Songin (2015) tutkimustulosten mukaan Chapter 13 järjestelmä lisää henkilön ansioita ja työllisyyttä. Deskriptiivinen mekanismien tarkastelu kuitenkin puoltaa näkemystä, että vaikutus ei välttämättä tapahdu sitä kautta, että Chapter 13:ssa olevat henkilöt lisäävät työn tarjontaansa, vaan sitä kautta, että vertailuryhmässä olevat henkilöt vähentävät työllisyyttä. Vertailuryhmä koostuu henkilöistä, jotka ovat hakeutuneet Chapter 13 järjestelmään, mutta joiden hakemukset on hylätty. Nämä henkilöt hakeutuvat joko Chapter 7 järjestelmään tai eivät ole ollenkaan henkilökohtaisen konkurssijärjestelmän piirissä (maksavat velat velkojille esimerkiksi ulosoton välityksellä).

Ehdotetut reformit

Eri velkajärjestelmien yleinen piirre on se, että niihin on pyritty esittämään parannusehdotuksia erityisesti työn tarjonnan kannustimen näkökulmasta tarkasteltuna (esim. Zaborowski ja Zweifel 1999, Wang ja White 2000, Robe ym. 2006, Bigus ja Steiger 2006, Exler 2019). Zaborowski ja Zweifel (1999) sveitsiläisen tutkimuksen mukaan ulosmittausprosenttia alentamalla voidaan lisätä henkilön kannustinta ottaa työtä vastaan.⁹ Tutkimuksen tekoheikellä (tutkimus julkaistu vuonna 1999) 100 prosenttia suojaosuuden ylittävästä osasta ulosmitattiin henkilön ansioista. Myös Exler (2019) on ehdottanut ulosmittausprosentin alentamista samalla kun hän suosittelee suojaosuuden poistamista ja perintäjaksos lisäämistä kuudesta vuodesta 10 vuoteen. Myös joustavampi suojaosuus voi lisätä työn tarjonnan kannustimia, mutta Zaborowskin ja Zweifel (1999) mukaan reformi ei ole Pareto-tehokas. Yhdysvaltalaisessa kirjallisuudessa on ehdotettu järjestelmää, jossa velallisen omaisuutta takavarikoidaan ja lisäksi heidän tulevista ansioistaan ulosmitataan osuus velkojen maksun kattamiseksi muutaman vuoden ajan (Wang ja White 2000, Steiger 2006). Tutkimuksissa on lisäksi ehdotettu ennalta-asetetun, kiinteän takaisinmaksuperiodin vaihtamista joustavammaksi (Bigus ja Steiger 2006). Tässä reformissa myös kiinteä korvausvaatimus asetetaan uudelleen vastaamaan sellaista korvaussummaa, jonka velallinen saa suoritetuksi pienemmällä vaivannäöllä. Kun velallinen on saanut korvaussumman maksetuksi, loput veloista annetaan anteeksi, vaikka maksuperiodia olisi vielä jäljellä. Lisäksi kirjallisuudessa on ehdotettu kiinteän perittävän rahasumman vaihtamista joustavammaksi henkilön maksukyvyn perusteella (Steiger 2006).

⁹ Tutkimuksessa keskusteltiin myös mm. (osittaisesta) velkojen mitätöinnistä, joka tuli muun muassa vuoden 1999 Saksan velkajärjestelyuudistuksen myötä tunnetuksi. Simulointimallien tuottamat tulokset eivät välttämättä tuota Pareto-optimaalista tulosta eli tilannetta, jossa jonkun tilannetta voitaisiin parantaa heikentämättä muiden tilannetta, sillä usein velallisen näkökulmasta optimaalisempi reformi heikentää velkojen asemaa.

Yhteenvetoa tutkimustuloksista

- Velallisen hakeutuminen ja pääsy Chapter 7 tai Chapter 13 -järjestelyyn voi lisätä työn kannustimia, mutta velkojen kustannuksella.
- Henkilön nettotuloista tehtävä perinnän on pääosin empiirisessä kirjallisuudessa havaittu vähentävän työn tarjonnan kannustimia, mikä on linjassa teoreettisen tutkimuksen näkemyksen kanssa, jonka mukaan työn tarjonnan kannustin on sitä pienempi mitä ankarampi perintäjärjestelmä velalliselle on.
- Kansainvälisessä kirjallisuudessa on käyty melko kattavasti läpi erilaisia reformeja, jotka voisivat potentiaalisesti lisätä perittävän työn tarjonnan kannustumia.

4 Kuvaileva analyysi

Tässä osiossa raportoidaan kuinka ulosotossa olevat henkilöt eroavat muusta väestöstä. Analyysin aineisto pohjautuu Tilastokeskuksen kokonaisaineistoihin sekä Ulosottolaitoksen tietoihin ulosotosta. Ulosotossa oleminen on määritelty niin, että vuoden aikana henkilö löytyy merkintä ulosottorekisteristä. Pääosa esitellyistä tunnusluvuista on vuodelta 2018. Analyysissa on myös hyödynnetty kuukausitason tietoja ulosotosta ja toimeentulotuesta.

4.1 Ulosotossa olevien taustaominaisuuksia

Taulukot 1 ja 2 kuvaavat ulosotossa olevien henkilöiden ominaisuuksia taustamuuttujien mukaan. Taulukko 2 esittää keskiarvojen lisäksi valittujen muuttujien jakaumien mediaanit ja 95. prosenttipisteen. Molempien taulukkojen ensimmäinen sarake koostuu 25–64-vuotiaista henkilöistä, jotka eivät olleet ulosotossa vuoden 2018 aikana, kun taas taulukon toinen sarake sisältää kaikki ne 25–64-vuotiaat henkilöt, jotka olivat ulosotossa kuukausitason tietojen perusteella ko. vuoden aikana. Taulukon sarakkeissa kolme ja neljä ulosotossa olevat jaetaan kahteen ryhmään sen perusteella, olivatko henkilöt lyhentäneet velkaa toistuvaistulosta vuoden aikana. Toistuvaistulosta velkaa lyhentävät henkilöt ovat tärkeä osajoukko, kun pohditaan ulosottoparametrien muutosten välittömiä vaikutuksia. Ne, jotka eivät lyhentäneet velkaa toistuvaistulosta, ovat lisäksi relevantti joukko, kun tarkastelemme politiikkamuutosten mahdollisia työllisyysvaikutuksia. Näemme taulukon eri ryhmien havaintojen lukumäärästä, että 67 prosenttia ulosotossa olevista ei lyhentänyt velkaa toistuvaistulon ulosmittauksen kautta vuonna 2018. Ulosotossa oli vuoden 2018 aikana (edes hetkellisesti) noin 15 prosenttia 25–64-vuotiaasta väestöstä (yhteensä n. 373 000 henkilöä).

Taulukkojen 1 ja 2 mukaan ulosotossa olevat eroavat monilta taustaominaisuuksiltaan muusta väestöstä. Ulosotossa olevat asuvat todennäköisemmin vuokralla, ovat yksinhuoltajia tai perheväestöön kuulumattomia, ja ansaitsevat yrittäjätuloja lukuun ottamatta huomattavasti vähemmän kuin muu väestö. Lisäksi he ovat vähemmän koulutettuja ja todennäköisemmin miehiä ja saavat etuuksia muuta väestöä enemmän. Ulosoton mediaanivelka on 1 400 euroa eli puolella ulosotossa olevista on velkaa korkeintaan 1 400 euroa.

Henkilön vuoden lopun päätoimen mukainen työttömyys on ulosotossa olevilla 12 prosenttiyksikköä korkeampi ja kolminkertainen verrattuna niihin, jotka eivät ole ulosotossa. Tämä 12 prosenttiyksikön ero vastaa noin 45 000 henkilöä. Ero työllisten osuudessa (51 versus 70, eli 19 prosenttiyksikköä) vastaa 71 000 henkilöä. Nämä luvut eivät kuitenkaan ole arvio työllistymispotentiaalista ulosotossa olevien keskuudessa, sillä eri osajoukot eroavat toisistaan taustaominaisuuksien mukaan. Lisäksi jokin ulosottojärjestelmä on aina oltava olemassa, mikä vaikuttaa joka tapauksessa työllistymisen kannustimiin (katso luvun 3.1 käsitteellinen katsaus).

Ulosotossa olevat eroavat keskimäärin toisistaan sen mukaan, lyhentävätkö he velkaa toistuvaistulosta vuoden aikana. Velkaa lyhentävät saavat tulonsiirtoja vähemmän ja ansaitsevat enemmän palkkatuloja kuin ne, jotka eivät lyhennä velkaa toistuvaistulosta. Toistuvaistulosta velkaa lyhentävien velkasumma on lisäksi noin 2,5 kertainen heihin verrattuna, jotka eivät lyhennä velkaa toistuvaistulosta.

Taulukko 1. Taustaominaisuuksia vuodelta 2018, 25–64-vuotias väestö

	Ulosotossa vuoden aikana			
	Ei ulosotossa	Kaikki	Ei toistuvaistulosta lyhentäneet	Toistuvaistulosta lyhentäneet
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ikä, vuosia	44,89	42,91	42,33	44,08
Mies	0,49	0,62	0,62	0,62
Asuu omistusasunnossa	0,71	0,41	0,43	0,36
Asuu vuokralla	0,24	0,50	0,48	0,55
Avio- tai avopari, lapsia	0,30	0,18	0,17	0,20
Avio- tai avopari, ei lapsia	0,38	0,30	0,31	0,27
Yksinhuoltaja	0,06	0,11	0,11	0,11
Yksinasuva	0,24	0,36	0,36	0,37
Ylioppilas	0,44	0,20	0,20	0,16
Korkein tutkinto				
Perusasteen koulutus	0,12	0,31	0,31	0,28
Toinen asteen tutkinto	0,44	0,53	0,53	0,60
Korkea-asteen tutkinto	0,45	0,16	0,16	0,12
Työmarkkina-asema ja päätoimi vuoden lopussa				
Työllinen	0,78	0,57	0,51	0,70
• Yrittäjä	0,08	0,10	0,14	0,02
• Palkansaaja	0,70	0,47	0,37	0,68
Työtön	0,06	0,18	0,21	0,11
Opiskelija	0,03	0,04	0,05	0,02
Eläkeläinen	0,09	0,10	0,07	0,15
Muu työvoiman ulkopuolella	0,04	0,11	0,15	0,02
Havainnot	2 441 364	372 908	250 063	122 845

Selite. Perheeseen liittyvät ominaisuudet muodostettu perheasemaa ja perhetyyppejä kuvaavien muuttujien avulla.

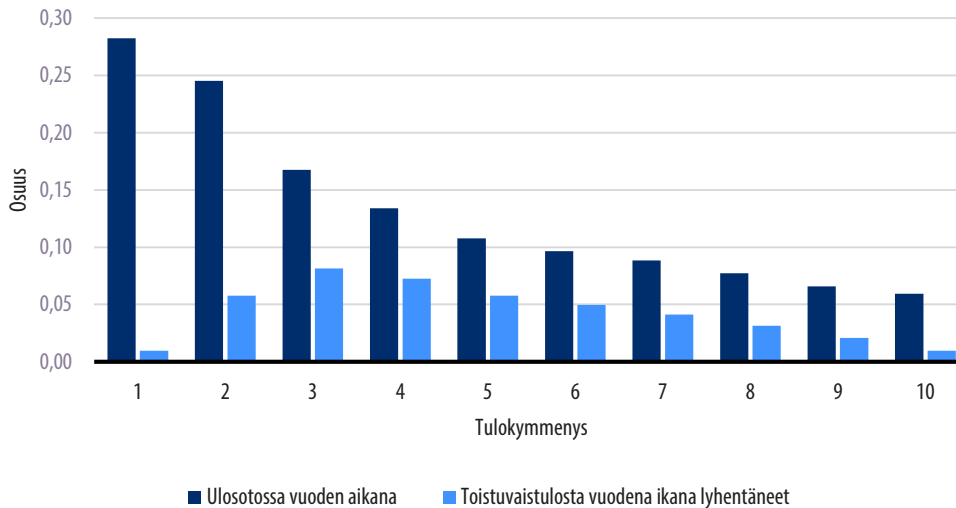
Taulukko 2. Tunnuslukuja vuodelta 2018, 25–64-vuotias väestö

	Ulosotossa vuoden aikana			
	Ei ulosotossa	Kaikki	Ei toistuvaistulosta lyhentäneet	Toistuvaistulosta lyhentäneet
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ansiotulot vuoden verotuksessa, €	35 800	23 900	21 900	28 000
Mediaani	32 600	19 300	12 900	26 500
P95	78 100	58 500	62 200	52 400
Palkkatulot, €	30 500	17 400	14 800	22 600
Mediaani	30 200	8 700	800	23 500
P95	75 000	54 700	57 300	50 800
Yrittäjätulot, €	1 300	1 600	2 300	300
Mediaani	0	0	0	0
P95	2 300	7 900	16 500	0
Työttömyyskuukaudet, kk	0,76	2,18	2,62	1,28
Mediaani	0	0	0	0
P95	7	12	12	9
Työttömyysturvaetuudet, €	1 200	2 400	2 700	1 700
Mediaani	0	0	0	0
P95	8 670	10 200	10 100	10 600
Asumistuki, €	300	1 200	1 400	800
Mediaani	0	0	0	0
P95	3 250	5 400	5 800	4 400
Perustoimeentulotuki, €	100	900	1 100	400
Mediaani	0	0	0	0
P95	0	5 600	6 600	2 700
Täydentävä toimeentulotuki, €	0	0	100	0
Mediaani	0	0	0	0
P95	0	300	300	100
Ehkäisevä toimeentulotuki, €	0	0	0	0
Mediaani	0	0	0	0
P95	0	0	100	0
Lyhennetty velkasumma, €*	0	1 000	0	2 900
Mediaani	0	0	0	1 900
P95	0	6 000	0	8 800
Velan saldo joulukuussa, €	0	15 900	10 900	26 100

Ulosotossa vuoden aikana				
	Ei ulosotossa	Kaikki	Ei toistuvaistulosta lyhentäneet	Toistuvaistulosta lyhentäneet
Mediaani	0	1 400	500	5 600
P95	0	62 600	41 100	94 300
Lyhennyskuukaudet, kk	0	1,98	0	6,01
Mediaani	0	0	0	6
P95	0	10	0	12
Havainnot	2 441 364	372 908	250 063	122 845

Selite. Kunkin muuttujan ensimmäinen rivi kertoo keskiarvon. Lyhennetyllä velkasummalla tarkoitetaan toistuvaistulosta tehtävän ulosmittauksen vuosikertymää.

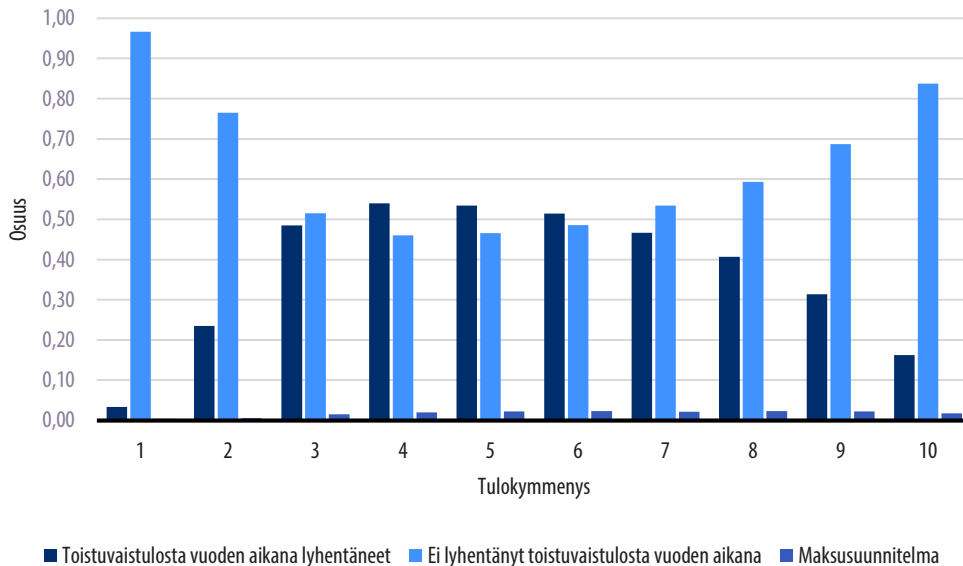
Jotta voidaan ymmärtää ulosoton vaikutusta toimeentuloon, on tarkasteltava tarkemmin ulosottoa eri tulotasoilla. Kuvio 3 esittää 25–64-vuotiaat tulokymmenyksittäin. Tulokymmenykset on laskettu valtion vuosittaisista veronalaisista ansiotuloista. Ulosotossa oleminen on huomattavasti todennäköisempää alhaisemmissa tulokymmenyksissä. Osittain tämä voi johtua siitä, että tulojen ulosmittaus itsessään alentaa työn tarjontaa. Osittain tämä johtuu tuon joukon erilaisista taustaominaisuuksista. Ylimmästä kahdesta tulokymmenyksistä vain 6–7 prosenttia henkilöistä oli ulosotossa vuoden 2018 aikana, kun taas kahdessa alimmassa kymmenyksessä osuudet ovat 25–28 prosenttia. Toistuvaistulosta ulosottovelkaa lyhentävien osuus jää alhaiseksi alimmassa ja ylimmässä kymmenyksessä.

Kuvio 3. Ulosotossa olevat tulokymmenyksittäin vuonna 2018

Selite: Tulokymmenykset laskettu veronalaisista ansiotuloista. Kuviossa on esitetty 25–64-vuotiaat. On hyvä muistaa, että henkilöt voivat maksaa ulosottoon menneen velan pois varsin nopeasti esimerkiksi tilinsiirrolla, eikä kaikkea ulosottoa tehdä toistuvaistuloon liittyvän ulosmittauksen kautta

Ryhmittelemme Kuviossa 4 ulosotossa olevat sen mukaan, kuinka yleistä velan lyhentäminen toistuvaistulosta on eri tulokymmenyksissä. Havaitsemme, että toistuvaistulosta velan lyhentäminen on yleisintä tulojakauman keskellä. Tulosten mukaan 4.-6. tulokymmenyksissä reilu puolet ulosotossa olevista lyhentää velkaansa tämän järjestelmän puitteissa. Kuvio näyttää melko symmetriseltä molemmissa ääripäissä tulojakaumaa, missä velan lyhentäminen toistuvaistulosta on huomattavasti harvinaisempaa. Toisin sanoen, kaikkein pienituloisimmat, mutta toisaalta kaikkein suurituloisimmat eivät lyhennä velkaansa toistuvaistulosta. Ylimmissä tulokymmenyksissä velka maksetaan pois todennäköisesti muuten kuin toistuvaistulon ulosmittauksen kautta (esimerkiksi säästöjen avulla).

Kuvio 4 esittää myös maksusuunnitelman yleisyyden. Kuten osiossa 3.2. on kuvailtu, maksusuunnitelma tarkoittaa velallisen suoraa velkojen maksua siten, että ulosotto ei tule työnantajan tietoon. Velallisen on sovittava maksusuunnitelmasta erikseen ulosottoviranomaisen kanssa. Havaintojemme mukaan keskimäärin noin 2 prosenttia ulosotossa olevista lyhentää velkaa maksusuunnitelman avulla ylimmässä kuudessa tulokymmenyksessä ollen tätä harvinaisempaa alimmissa tulokymmenyksissä. Sen suhteellinen osuus toistuvaistulosta lyhentäneitä on kuitenkin suurin suurimmissa tuloluokissa.

Kuvio 4. Toistuvaistulosta lyhentävien ja ei-lyhentävien osuus ulosotossa olevista tulokymmenyksittäin

Selite: Kuviossa on esitetty 25–64 -vuotiaat ulosotossa olevat vuoden 2018 aikana. Tulokymmenykset on laskettu veronalaisista ansiotuloista. On hyvä muistaa, että henkilöt voivat maksaa ulosottoon menneen velan pois varsin nopeasti esimerkiksi tilinsiirrolla, eikä kaikkea ulosottoa tehdä toistuvaistuloon liittyvän ulosmittauksen kautta.

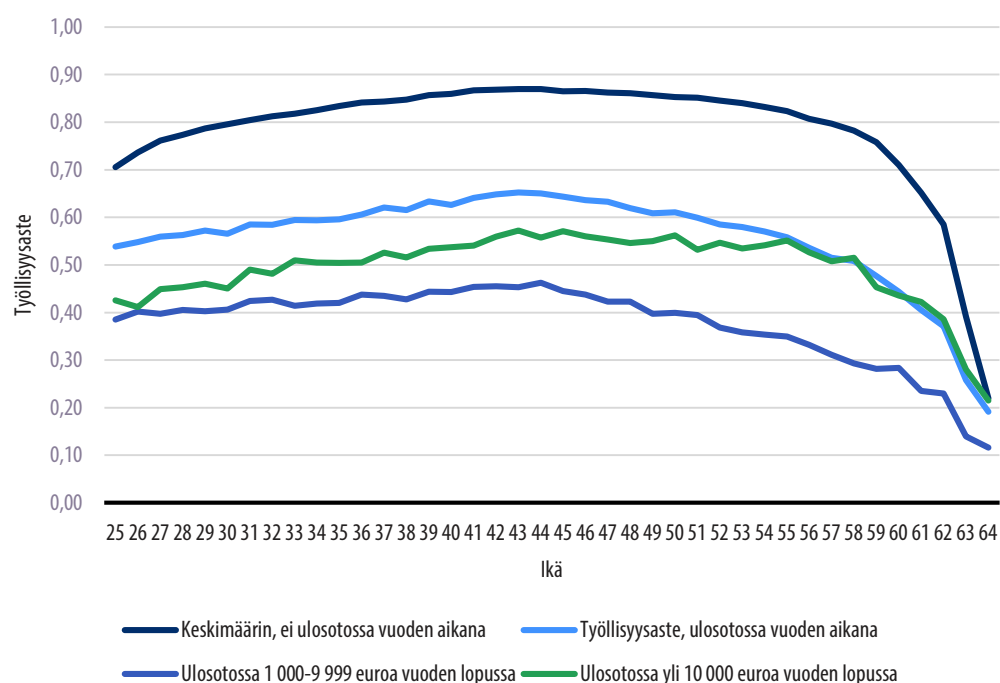
4.2 Ulosotto ja työllisyys

Tarkastelemme seuraavaksi ulosotossa olevien työllisyyttä ja työttömyyttä. Tämä on keskeinen tieto pohtiessamme ko. osajoukon työllistymispotentiaalia. Kuvion 5 musta (ylin) viiva kuvaa 25–64-vuotiaan väestön keskimääräistä työllisyysastetta iän mukaan vuonna 2018, ehdolla, että henkilöt eivät ole olleet ulosotossa vuoden aikana. Esimerkiksi 43-vuotiaiden työllisyysaste oli 87 prosenttia. Työllisyysaste on kuitenkin kauttaaltaan alhaisempi, kun tarkastelemme samanikäisiä henkilöitä, jotka olivat ulosotossa vuoden aikana (sininen katkoviiva). 43-vuotiaiden keskimääräinen työllisyysaste jää tässä ryhmässä 65 prosenttiin. Suurin ero ikäryhmien väliltä löytyy 57-vuotiaiden ryhmästä, joiden osalta ulosotossa olevien työllisyysaste jää 52 prosenttiin, kun taas ei ulosotossa olevien työllisyysaste on 80 prosenttia.

Työllisyysasteen mittaaminen henkilön päätoimen avulla kuvaa tilannetta vuoden lopussa. Osa ulosottoon joutuvista henkilöistä on kuitenkin velkojen perinnän kohteena vain lyhyen aikaa, koska velkasummat voivat olla verraten pieniä. Kuviossa 5 on myös kuvattu ulosotossa olevien työllisyysaste vuoden lopun velkasumman avulla. Olemme muodostaneet tätä tarkastelua varten kaksi ryhmää: velkasumma on vuoden lopussa 1 000–9 999 euroa tai vähintään 10 000 euroa.

Vuoden loppuun ajoittuva ulosoton määrittely laskee huomattavasti ulosotossa olevien työllisyysastetta. Keskimääräinen 43-vuotiaiden työllisyysaste jää 45 prosenttiin ja 57-vuotiaiden työllisyysaste on vain 31 prosenttia, mikäli henkilöillä on 1 000–9 999 euroa ulosotossa vuoden lopussa (alin vaalea viiva). Huomionarvoisesti työllisyysaste on kauttaaltaan korkeampi (57 prosenttia 43-vuotiaille) mikäli ulosotossa oleva summa on yli 10 000 euroa.

Kuvio 5. Vuoden lopun työllisyysaste ikäryhmittäin



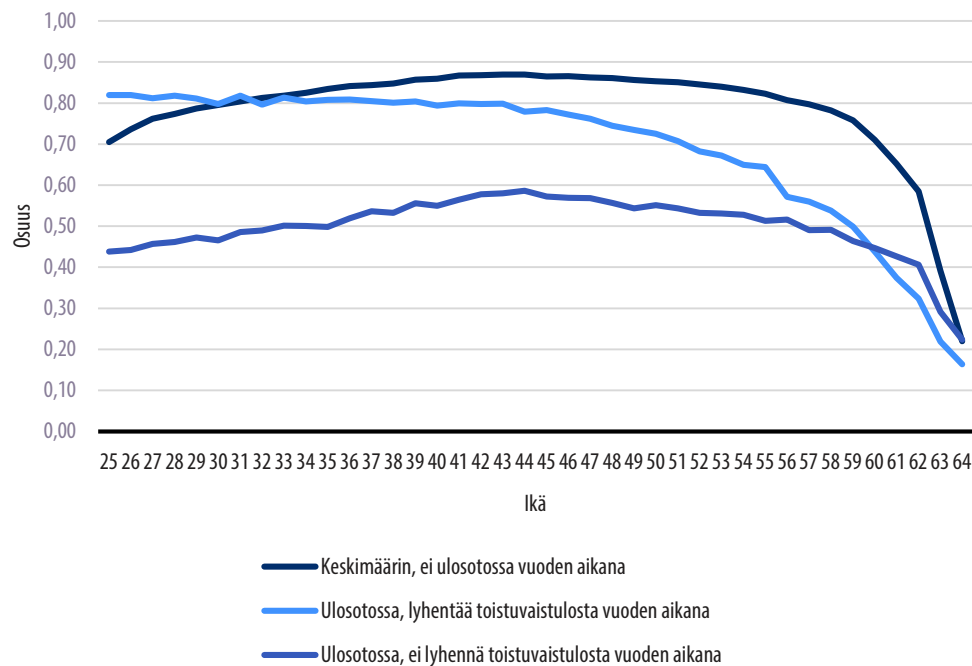
Selite. Kuviossa on esitetty 25–64 -vuotiaiden työllisyys vuoden 2018 lopussa.

On tärkeää korostaa, että kuviossa 5 havainnollistettu ero työllisyysasteissa johtuu populaatioiden mitattavista ja ei-mitattavista ominaisuuksien eroista sekä ulosoton kannustinvaikutuksista. Kuvioista ei voi päätellä valikoitumisen eli yksilökohtaisten erojen ja kannustimien suhteellista merkitystä työllisyseron selittäjänä.

Kun tarkastellaan työllistymispotentiaalia ulosotossa olevien keskuudessa, on olennaista erotella toistuvaistulosta velkaa lyhentävät ja muut (Kuvio 6). Tässä raportissa tarkastellaan toistuvaistulosta velkaa lyhentäviä velallisia, joihin sovelletaan luvussa 2 kuvattua sääntelyä. Muutokset järjestelmässä vaikuttavat suoraan heihin. Toisaalta niillä, jotka eivät lyhennä velkaa toistuvaistulosta, muutokset ulosotossa voivat kannustaa esimerkiksi työllistymään ja sitä kautta osallistumaan järjestelmään. Kuvioista havaitaan, että niillä, jotka

eivät lyhennä velkaa toistuvaistuloista, työllisyysaste on keskimääräistä alhaisempi kaikissa ikäluokissa. Tämä ero on noin 25 prosenttiyksikköä kaikissa ikäluokissa aivan vanhimpia lukuun ottamatta. Toisaalta ne, jotka lyhentävät velkaa toistuvaistulosta, eroavat huomattavasti edellisestä ryhmästä ikäprofiililtaan. Heillä työllisyys on jopa korkeampi 35 ikävuoteen saakka. Tämän jälkeen työllisyysaste laskee jyrkästi korkeimmissa ikäluokissa. Tätä eroa voi osaltaan selittää se, että ansiosidonnaisista eläkkeistä lyhennetään ulosottovelkaa kuten muistakin ansioista.

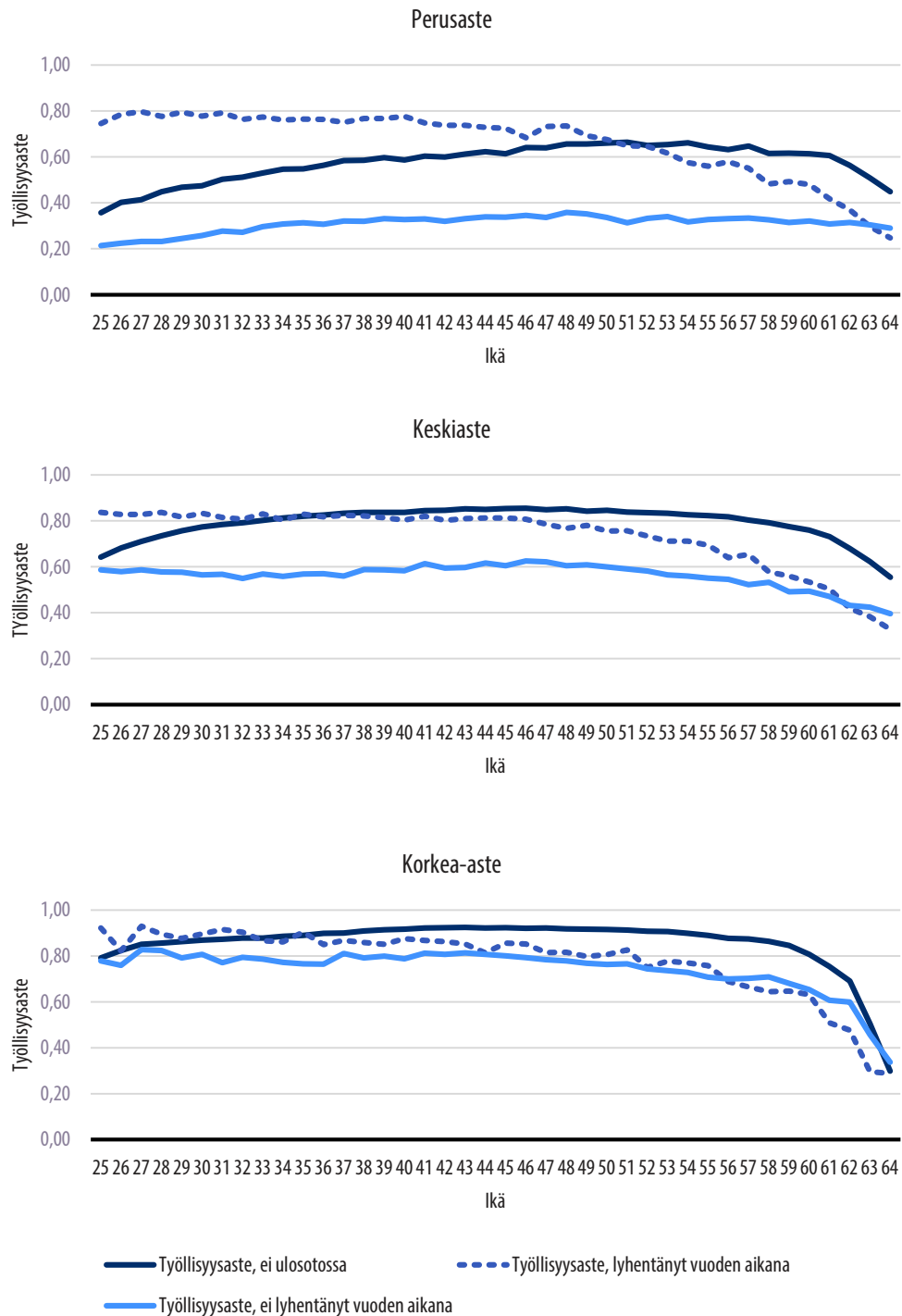
Kuvio 6. Työllisyysaste sen mukaan, lyhentääkö henkilö velkaa toistuvaistulosta vuoden aikana ikäryhmittäin



Selite. Kuviossa on esitetty 25–64 -vuotiaiden työllisyys vuoden 2018 lopussa.

Ulosotossa olevat ja muut henkilöt eroavat merkittävästi koulutustaustan suhteen (taulukko 1). Esitämme kuviossa 7 ikäryhmäkohtaiset työllisyysasteet kolmessa kuviossa korkeimman suoritettun tutkinnon mukaan: perusaste, keskiaste ja korkea-aste. Koulutustaso-kohtainen tarkastelu kertoo siitä, että ryhmien väliset työllisyysasteiden erot pienenevät, jos koulutustausta huomioidaan tarkastelussa. Tämä kertoo siitä, että koulutus itsessään selittää osan työllisyysasteiden eroista.

Kuvio 7. Työllisyysaste ikäryhmittäin korkeimman koulutuksen mukaan



Tummansininen viiva: keskimääräinen työllisyysaste, jos ei ulosotossa; **Katkoviiva:** ulosotossa, lyhentänyt toistuvaistulosta vuoden aikana; **Vaalea yhtenäinen viiva:** ulosotossa, ei lyhentänyt toistuvaistulosta vuoden aikana.

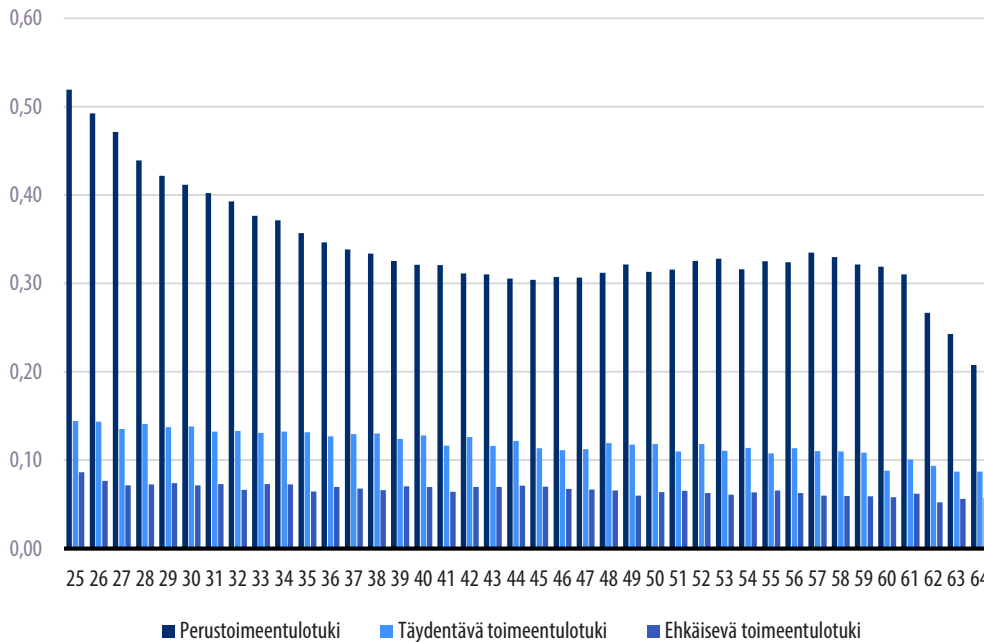
Selite. Kuvioissa on esitetty 25–64 -vuotiaiden työllisyys vuoden 2018 lopussa.

Kuviosta 7 havaitaan, että keskimääräiset erot ikäryhmien työllisyysasteissa ovat pienimpiä korkeimmin koulutetuilla ja suurimpia niillä, joilla on perusasteen koulutus. On silmiinpistävä, kuinka työllisyysasteiden ero velkaa lyhentävien ja ei lyhentävien välillä lähes häviää korkea-asteen koulutettujen ryhmässä. Perus- ja keskiasteen ryhmissä velkaa vuoden aikana lyhentävien työllisyysaste on selvästi muita ulosotossa olevia korkeampi. Ulosotossa olevia korkeasti koulutettuja on absoluuttisesti kuitenkin vähäinen määrä perus- ja keskiasteen henkilöihin verrattuna.

4.3 Ulosotto ja toimeentulotuki

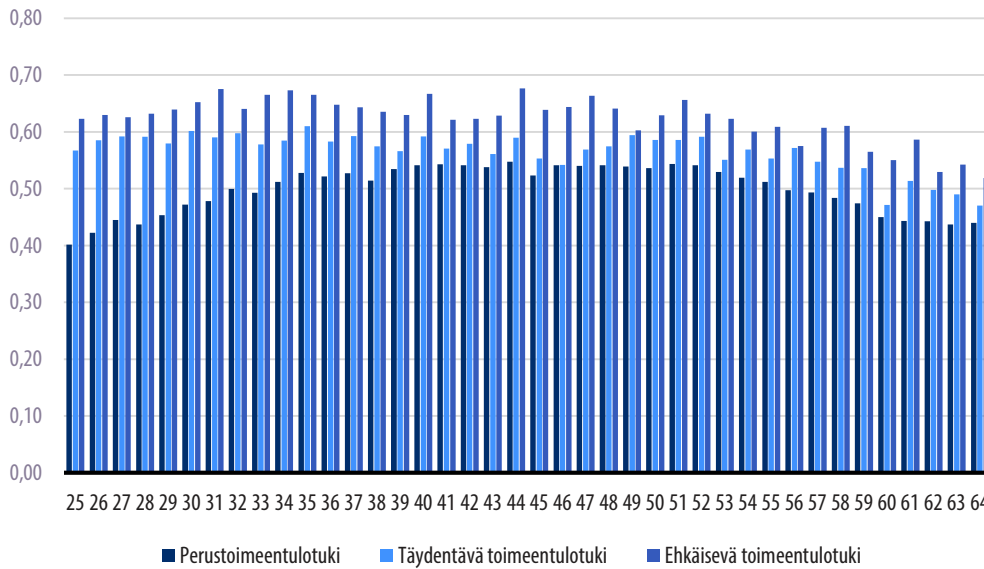
Taulukon 2 mukaan ulosotossa olevat saavat todennäköisemmin tulonsiirtoja vuoden aikana kuin muu väestö. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, joka vastaa perustuslain 19§:n 1 momentissa määriteltyyn oikeuteen ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on tarveharkintaista, ja sitä myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan. Tukea maksetaan se määrä, jolla tuen tarpeessa olevan asiakkaan tukeen oikeuttavat menot ylittävät käytettävissä olevat tulot ja varat. Koska toimeentulotukea määrättäessä huomioidaan henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot, huomioidaan tulot aina nettomääräisinä. Toimeentulotuki on ulosoton kannalta erityinen tuki, sillä viimesijaisena tukena se korvaa myös ulosmitattuja tuloja.

Kuvio 8 esittää vuoden lopussa ulosotossa olevien henkilöiden osuudet, jotka saavat vuoden aikana toimeentulotukea. Ulosotossa vuoden 2018 lopussa olevista 43-vuotiaista 30 prosenttia sai perustoimeentulotukea saman vuoden aikana. 25-vuotiaiden ryhmässä perustoimeentulotukea saaneiden osuus on yli 50 prosenttia ollen alhaisimmillaan 63-vuotiaiden ryhmässä (20 prosenttia). Tämän lisäksi ulosotossa olevista noin 10 prosenttia sai täydentävää toimeentulotukea ja noin 7 prosenttia ehkäisevää toimeentulotukea.

Kuvio 8. Toimeentulotukea saaneiden osuus ulosotossa olevista iän mukaan

Selite. Kuvioissa on esitetty 25–64 -vuotiaiden ulosotossa olevien toimeentulotuen saamisen yleisyys vuoden 2018 aikana.

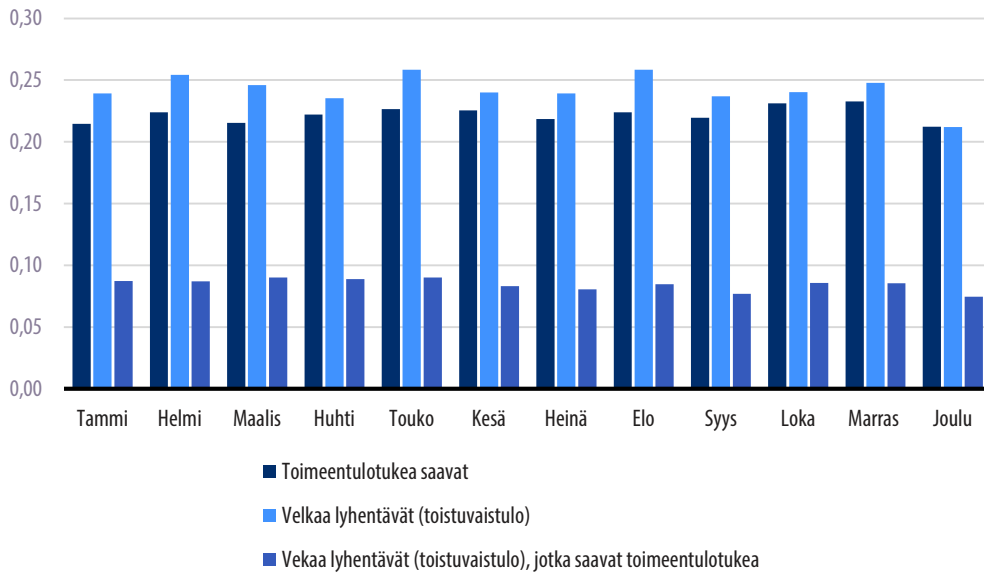
Voimme tarkastella toimeentulotuen ja ulosoton välistä yhteyttä myös niin, että otamme ikäryhmästä kaikki toimeentulotukea vuoden aikana saaneet ja laskemme ryhmille ulosotossa olevien osuudet. Kuvion 9 mukaan perustoimeentuloa vuoden aikana saaneista ikäryhmästä riippuen 40–60 prosenttia on ulosotossa vuoden lopussa (sininen palkki). Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulon käyttäjistä ulosotossa olevien osuus on vielä tätä korkeampi. Noin puolet toimeentulotukea vuoden aikana saavista on siis ulosotossa vuoden lopun tiedon mukaan.

Kuvio 9. Vuoden lopussa ulosotossa olevien osuus vuoden aikana toimeentulotukea saaneista iän mukaan

Selite. Kuvioissa on esitetty 25–64 -vuotiaiden toimeentulotukea saaneiden joukossa ulosoton yleisyys vuoden 2018 aikana.

Tarkastelemme lisäksi kuinka suuri osuus velkaa lyhentävistä saa samana kuukautena toimeentulotukea. Kuviossa 10 siirrytään vuositason kuukausitasolle ulosottovelan lyhentämisen ja toimeentulotuen käytön suhteen. Toimeentulotukea saavien osuus ulosotossa olevista, eli niistä, joilla on positiivinen velkasumma kuun lopussa, on eri kuukausien aikana 21–23 prosenttia. Kuitenkin niistä henkilöistä, jotka lyhentävät velkaa vain noin 8 prosenttia saa toimeentulotukea saman kuun aikana. Ero kuvion 8 kohdalla selittyy sillä, että vaikka vuositason päällekkäisyyttä ulosoton ja toimeentulotuen kanssa on paljon, saman kuukauden aikana on harvinaisempaa saada toimeentulotukia ja maksaa ulosottoa.

Kuvio 10. Toimeentulotukea saavien ja velkaa lyhentävien osuudet ulosotossa olevista vuonna 2018 kuukausitasolla, 25–64-vuotiaat.



Selite. Kuvioissa on esitetty 25–64 -vuotiaiden ulosotossa olevien toimeentulotuen saamisen yleisyys vuoden 2018 aikana. Kuvio esittää henkilöiden osuudet henkilökuukausien osuuksina eli kunkin henkilön kukin kuukausi on yksi havainto.

5 Sisu-mallinnus

Arvioimme ulosottojärjestelmän vaikutuksia työnteon kannustimiin mikrosimuloinnin avulla. Mikrosimulointia käytetään yleisesti erilaisten vero- ja tulonsiirtojärjestelmässä tapahtuvien muutosten arviointiin. Esimerkiksi mikrosimuloinnin avulla voidaan tarkastella, miten ansiotuloveron korottaminen vaikuttaa kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, erilaisiin tulojaon indikaattoreihin tai köyhyyteen. Mikrosimuloinnin avulla voidaan laskea myös lakimuutosten vaikutuksia julkisen talouden menoihin ja tuloihin.

Suomessa on käytössä Tilastokeskuksen ylläpitämä staattinen mikrosimulointimalli SISU¹⁰. SISU-malli sisältää säännöt suurimmasta osasta Suomen vero- ja tulonsiirtojärjestelmää noin vuosille 1991–2020. Malli on staattinen, joten sen avulla ei voida suoraan simuloida lainsäädännön aiheuttamien käyttäytymismuutosten johdosta tapahtuvia muutoksia käytettävissä oleviin tuloihin ja julkiseen talouteen. Tilastokeskuksen ylläpitämä malli ei toistaiseksi sisällä ulosottojärjestelmän sääntöjä, joten tässä projektissa olemme rakentaneet erillisen osamallin, joka huomioi ulosottojärjestelmän nykyiset säännöt ja mahdollistaa vaihtoehtoisten ulosmittaussääntöjen vaikutusten tarkastelun. Käytämme SISU:n malliversiota 20.4.

SISU-mallin päätoimintaperiaate on seuraava: malli hyödyntää käytössä olevaa rekisteridataa eli niin sanottua pohja-aineistoa ja malliin ohjelmoituja osamalleja, jotka sisältävät eri vero- ja tulonsiirtojärjestelmien osa-alueiden lainsäädännön ja käytössä olevat lakiparametrit. Kukin osamalli, esimerkiksi asumistuen, toimeentulotuen, työttömyysturvan ja verotuksen osamallit, laskee sääntöjen perusteella henkilölle kuuluvat tulonsiirrot ja maksuun tulevat verot, huomioiden myös muiden osamallien simuloitut tulokset. Erilaisia uudistuksia voidaan simulointimallin avulla tarkastella muuttamalla käytössä olevia lakiparametrejä ja ohjelmoimalla uutta lainsäädäntöä osamalleihin. Ulosoton osamalli on rakennettu täydentämällä SISU-mallin käyttämää pohjadataa ja ohjelmoimalla ulosoton lainsäädäntö. Nämä kuvataan seuraavaksi ja lisäksi tarkastellaan mallin toimivuutta ja ulosoton aiheuttamia työnteon kannustimia.

10 Lisätietoa SISU-mallista Tilastokeskuksen sivuilta <https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/index.html>.

5.1 Pohja-aineisto

SISU-mallin pohja-aineistona toimii noin 800 000 henkilön rekisteriotosaineisto. Tässä rekisteriaineistossa on kattavasti henkilöiden saamat etuudet ja maksamat verot sekä lukuisia henkilöön ja hänen kotitalouteensa liittyviä taustatietoja. SISU:n pohja-aineistossa on lähes 800 muuttujaa, joten tämän aineiston avulla henkilöiden ja kotitalouksien tulon muodostusta voidaan kuvata hyvin hienojakoisella tavalla. Lisäksi aineisto on edustava otos Suomen väestöstä, joten tulokset voidaan viedä väestötasolle käyttämällä korotuskertoimia. Käyttämämme aineisto kuvaa Suomen väestöä ja heidän tulojaan vuodelta 2018.

SISU-mallin pohja-aineisto ei sisällä tietoja henkilöiden velasta ja ulosotosta. Tältä osin pohja-aineistoa on täydennetty Ulosottolaitoksen aineistolla. Pohja-aineistoon on lisätty tiedot vuoden aikana palkasta ulosmitatuista tuloista ja lyhennyskuukausien määrästä, velkakertymästä jokaisen kuukauden lopussa, myönnetyistä vapaakuukausista ja henkilön tarkasta suojaosuudesta. Ulosottolaitoksen aineistoa on toisaalta hyödynnetty simuloitavan ulosmitattavan tulon laskemissa ja toisaalta tarkistettaessa simuloinnin toimivuutta. Näistä selostamme tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

SISU:n pohja-aineistoon on liitetty tiedot ainoastaan sellaisista ulosotossa olevista henkilöistä, joiden velkasaldo on positiivinen (ei puuttuva) jokaisena kuukautena vuoden 2018 aikana. Näitä henkilöitä, jotka voidaan liittää SISU:n otosaineistoon, on noin 21 000. Lisäksi aineistosta on poistettu henkilöt, joilla on maksusuunnitelma (noin 580 havaintoa). Ulosottolaitoksen aineistoa ei ole muuten rajattu. Liitteen Taulukossa A2 kuvataan tarkemmin tämän joukon taustatietoja. Verrattuna Taulukoihin 1 ja 2 SISU-otokseen liitetyt henkilöt ovat useammin perusasteen koulutuksen varassa, useammin työttömiä, heidän vuositulonsa on alhaisemmat ja velkasumma selkeästi korkeampi. SISU:n pohjadata on vuositasolla, joten simuloitu ulosmitattava summa tuodaan kuukausitasolle jakamalla se 12:lla ja huomioiden Ulosottolaitoksen aineistosta löytyvä tieto käytetyistä vapaakuukausista.

Toistuvaistulosta ulosmitattavan osuuden laskemista varten pohja-aineiston muuttujien avulla on muodostettu muuttuja, joka kuvaa tulopohjaa (Liite A1). Tässä muuttujassa on huomioitu kaikki SISU:n pohja-aineistosta löytyvät tuloerät, jotka kuuluvat tulopohjaan. Pohja-aineiston muuttujilla voidaan huomioida tulopohja varsin kattavasti. Joitakin pienempiä eriä, kuten sotilasavustus, luovutuspäiväraha ja tartuntapäiväraha ei löydy pohja-aineistosta. Tulopohjan lisäksi pohja-aineiston tiedoilla on muodostettu muuttuja, joka ilmaisee ulosmittauskielossa olevat erät.

5.2 Ulosottolakimakro, parametritaulukko ja simulointimalli

Varsinainen ulosottoon liittyvä lainsäädäntö on ohjelmoitu niin sanottuun lakimakroon. Ulosotto-lakimakroon on ohjelmoitu ulosottokaaren mukaiset säännöt ainoastaan toistuvaistulosta ulosmittavan summan laskemiseksi, kuten kuvattu luvussa 2. Lakimakro käyttää hyväkseen pohja-aineistosta laskettua tulopohja-muuttujaa ja aineiston tietoa elatusvelvollisuudesta suojaosuuden laskemiseksi. Lisäksi lakimakro hyödyntää parametritaulukkoa, jossa on listattu lainsäädäntöön kirjattuja ulosoton parametrejä (suojaosuuden määrä, ulosoton asteikko suojaosuuksien määrinä, ulosmitattava osuus asteikon eri osissa, viran puolesta annettavat vapaakuukaudet ym.). Parametrit on kerätty vuosilta 2016–2020.

Lakimakro laskee elatusvelvollisten määrän avulla henkilölle suojaosuuden ja tämän ja tulopohjan avulla ulosmitattavan summan. Tämän jälkeen pääohjelmassa huomioidaan tulopohjan koostumus eli onko tulopohjassa mukana ulosmittauskiellossa olevia tuloeriä, jotka ylittävät suojaosuuden määrän. Jos ulosmittauskiellossa olevien erien yhteismäärä ylittää suojaosuuden ja muu tulo ei riitä lakimakrossa lasketun ulosmittauksen suorittamiseen, lasketaan näille henkilöille maksimisumma, joka voidaan ulosmitata muusta tulosta. Simuloinnissa on myös huomioitu, ettei vuodessa ulosmitattava summa ylitä vuoden velkasaldoa.

SISU-malli on rakennettu vuosiaineiston pohjalle. Näin ollen myös ulosmitattavat tulot vastaavat vuoden aikana ulosmitattujen kuukausierien summaa. Tästä syystä simulointimalliin on sisällytetty vain ulosottovelalliset, jotka ovat koko vuoden ajan ulosotossa (ja heillä on positiivinen velkasaldo jokaisena kuukautena) ja tällöin mallin ulkopuolelle jäävät henkilöt, jotka saavat koko velan maksettua vuoden aikana tai joiden ulosotto alkaa vuoden aikana.

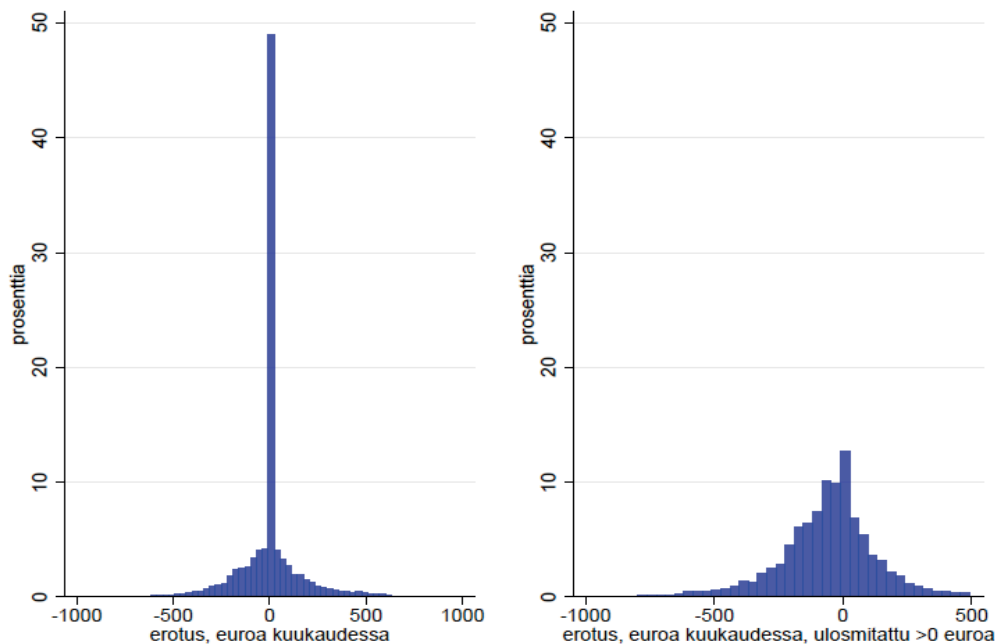
5.3 Simuloitu ulosmittauksen määrä

Mallin toimivuutta voidaan arvioida vertaamalla simuloituja ulosmittauksen euromääriä aineiston vastaaviin. Hyvä simulointimalli tuottaa keskimäärin oikeita tuloksia ja simuloitua ulosmittauksen määrät yksilötasolla tulisi olla keskittyneet Ulosottolaitoksen aineistosta havaitun määrän läheisyyteen. Kuviossa 11 näytetään simuloitua ulosmitattavan määrän ja aineistosta saadun ulosmitattavan määrän erotuksen jakauma. Kuvio kuvastaa 98 prosenttia jakaumasta eli ulkopuolelle on jätetty ylin ja alin prosentti.

Kuviossa 11 vasemmalla erotusjakauma on esitetty kaikille vuonna 2018 aikana ulosotossa olleille henkilöille. Kuten Taulukosta 1 havaitaan, suuri osa ulosotossa olevista henkilöistä ei lyhennä velkaansa toistuvaistulon kautta. Useimmiten tähän syynä on liian pienet

tulot, jotka jäävät suojaosuuden alle. Tästä syystä vasemmanpuoleisesta kuviosta havaitaan suuri piikki nollan kohdalla. Kuviossa oikealla puolella on puolestaan henkilöt, jotka lyhensivät velkaansa vuoden 2018 aikana. Molemmat jakaumat ovat keskittyneet nollan ympärille, joten simulointimalli tuottaa keskimäärin oikeita tuloksia, joten mallia voidaan hyödyntää ulosottojärjestelmän arvioinnissa.

Kuvio 11. Simuloidusta ja aineistosta lasketun kuukausitason ulosmittauksen erotuksen jakauma



Huom. Kuvioissa vasemmalla kaikki vuoden 2018 aikana ulosotossa olevat henkilöt ja kuvioissa oikealla vain ne henkilöt, jotka lyhentävät velkaa vuoden aikana. Simuloinnissa käytetty vuoden 2018 lainsäädäntöä.

Mallin tuottamia tuloksia voidaan arvioida myös osaryhmissä, jotta nähdään tuottaako malli keskimäärin oikeita tuloksia myös taustatekijöittäin tarkastellen ja missä osaryhmissä malli mahdollisesti systemaattisesti simuloi liikaa tai liian vähän ulosmitattavaa tuloa. Osaryhmissä mallin toimivuutta on esitetty Taulukossa 3. Taulukossa on esitetty taustatekijöittäin ulosmitattavan summan keskiarvo, mediaani ja keskihajonta simuloidulla aineistolla laskettaessa ja aineiston todellisilla arvoilla laskettaessa. Huomataan, että useammassa osaryhmässä aineistosta laskettu keskiarvo on hieman suurempi kuin simuloiden saatu, mutta erot ovat hyvin pieniä. Henkilöillä, joiden tuloluokka on korkea, simulointimalli tuottaa hieman suuremman ulosotettavan määrän kuin aineistosta todellisuudessa havaitaan mutta erot ovat pieniä.

Taulukko 3. Simuloidun ja aineistosta lasketun ulosmittauksen määrä kuukaudessa, taustatekijöittäin

			Havainnot	Mediaani	Keskiarvo	Keskihajonta
Kaikki	sim.		20 759	4,29	204,89	299,93
	data		20 759	0,00	209,21	343,61
Ulosmitattu >0 euroa	sim.		9 706	341,92	374,43	322,70
	data		9 706	389,73	447,46	381,99
Lyhennyskuukaudet vuodessa	1	sim.	663	94,65	182,03	229,02
		data	663	265,45	427,42	826,17
	2	sim.	560	198,08	252,37	254,68
		data	560	366,21	446,27	419,02
	3	sim.	540	200,77	265,30	250,28
		data	540	344,68	438,23	435,62
	4	sim.	472	249,88	287,41	237,21
		data	472	343,14	405,64	314,39
	5	sim.	463	319,58	344,70	262,37
		data	463	378,80	456,53	361,59
	6	sim.	537	312,23	358,29	293,32
		data	537	385,45	440,49	318,86
	7	sim.	733	279,48	317,83	278,81
		data	733	353,77	406,76	290,66
	8	sim.	778	367,47	376,69	265,14
		data	778	401,10	440,62	280,97
	9	sim.	1 052	359,23	376,82	321,06
		data	1 052	359,00	413,30	293,66
	10	sim.	1 954	305,82	342,58	318,25
		data	1 954	294,87	358,47	268,93
	11	sim.	892	575,76	523,98	321,33
		data	892	529,11	524,04	284,17
	12	sim.	1 062	651,80	642,21	373,40
		data	1 062	638,56	649,82	318,31
yksinasuvat	sim.		4 565	0,00	206,57	301,21
	data		4 565	0,00	208,90	321,14
yksinhuoltaja	sim.		1 247	17,30	204,64	295,98

		Havainnot	Mediaani	Keskiarvo	Keskiahajonta	
		data	1 247	0,00	214,23	416,31
lapsettomat parit		sim.	5 563	10,97	205,26	307,70
		data	5 563	0,00	211,59	366,78
parit, joilla lapsia		sim.	6 272	2,23	203,26	295,87
		data	6 272	0,00	208,46	327,16
muut taloudet		sim.	3 112	2,28	205,13	293,78
		data	3 112	0,00	204,94	332,85
yrittäjä		sim.	1 217	0,00	203,35	308,50
		data	1 217	0,00	203,86	325,04
työntekijät		sim.	10 496	0,00	200,76	295,88
		data	10 496	0,00	206,71	341,79
työttömät		sim.	1 377	5,92	203,70	291,22
		data	1 377	0,00	209,26	315,51
opiskelija		sim.	1 344	0,00	202,17	293,08
		data	1 344	0,00	217,39	317,57
eläkeläiset		sim.	5 306	11,39	210,65	305,74
		data	5 306	0,00	210,97	367,85
tuloluokka*	1	sim.	2 676	0,00	0,00	0,00
		data	2 676	0,00	13,92	97,57
	2	sim.	1 476	0,00	0,00	0,00
		data	1 476	0,00	34,15	232,87
	3	sim.	2 076	0,00	0,00	0,00
		data	2 076	0,00	46,61	111,46
	4	sim.	2 076	0,00	0,00	0,00
		data	2 076	0,00	23,78	83,56
	5	sim.	2 076	0,00	5,04	11,14
		data	2 076	0,00	35,88	97,76
	6	sim.	2 076	102,02	104,84	71,18
		data	2 076	32,03	132,68	190,02
	7	sim.	2 076	283,16	269,13	113,71
		data	2 076	245,13	245,80	240,93
	8	sim.	2 076	461,54	395,14	151,01
		data	2 076	375,56	358,55	256,81
	9	sim.	2 076	592,14	514,40	187,03

		Havainnot	Mediaani	Keskiarvo	Keskiahjonta
	data	2 076	537,84	489,63	279,65
10	sim.	2 075	769,73	760,60	401,39
	data	2 075	725,63	717,23	578,82

Selite: *Tuloluokat muodostettu tulopohjan avulla määritellystä tulosta ulosotossa olevien ryhmässä. Alimmassa paneelissa kahden alimman tuloluokan koot eroavat henkilömäärältään muista, koska tuloluokista alimmassa on mukana pelkästään ne henkilöt, joilla ei ole tulopohjan mukaisia tuloja. Tulokset perustuvat vuoden 2018 aineistoon ja lainsäädäntöön.

Taulukko 4 summaa vuoden 2018 aikana ulosmitatun summan SISU:n pohja-aineistoon viedystä Ulosottolaitoksen aineistosta ja simuloinnilla tuotetuilla ulosmitattavilla määrillä käyttäen hyväksi myös SISU:n korotuskerrointa, jolla summat saadaan väestötasolle. Ulosmitattu summa on laskettu erikseen kaikille ulosotossa olleille sekä niille, joilla maksu- ja vapaakuukausien yhteismäärä on 10–12 eli sellaisille henkilöille, jotka olivat vakiintuneesti ulosmittauksen piirissä. Tämä joukko vastaa noin viidesosaa kaikista ulosotossa olevista henkilöistä aineistossa. Huomataan, että aiemmin kuvaama ulosmittauksen ylisimulointi näkyy merkittävästi kaikkien ulosotossa olevien henkilöiden yli lasketussa summassa. Simulointi tuottaa noin 43 prosenttia suuremman ulosmitattavan summan kuin Ulosottolaitoksen aineistosta havaittu. Toisaalta, jos katsotaan henkilöitä, jotka vuoden aikana lyhentävät velkaansa vakiintuneesti toistuvaistulosta, simulointi tuottaa enää noin 1 prosenttia suuremman ulosmitattavan määrän.

Taulukko 4. Vuoden 2018 aikana ulosmitattu summa, simuloitu ja aineistosta laskettu, euroa

	Data	Simuloitu
Kaikki ulosotossa olleet henkilöt	226 173 879	324 057 569
Henkilöt, joilla maksu- ja vapaakuukausia yhteensä 10–12 kappaletta	148 578 184	150 132 138

5.4 Ulosoton vaikutus työnteon kannustimiin

Sosiaaliturvajärjestelmän ja verotuksen aiheuttamia työnteon kannustimia tarkastellaan rajaveroasteiden ja työllistymisveroasteiden avulla. Näissä tarkasteluissa lasketaan, kuinka paljon käytettävissä olevat tulot kasvaisivat, jos työtekoa lisätään joko lisäämällä

työtunteja tai siirtymällä työllisiksi esimerkiksi työttömyydestä. Veroasteita laskettaessa ulosmittaus rinnastetaan käsitteellisesti veroon, vaikka se on todellisuudessa oman velan lyhentämistä ja saattaa siksi vaikuttaa eri tavoin kannustimiin. Tämä kannustinvaikutusten ero on kuitenkin empiirinen kysymys. Rajaveroasteella tarkoitetaan sitä, kuinka paljon seuraavaksi ansaitusta eurosta menee veroihin eli se kuvaa, sitä kuinka paljon lisätyöstä saatavaa tuloa verotetaan. Esimerkiksi rajaveroasteen ollessa 40 prosenttia, työn määrän lisäämisestä ansaitusta tulosta käteen jää 60 prosenttia. Työllistymisveroaste kertoo taas sen, kuinka paljon tuloa jää käteen, jos siirrytään työelämään ja menetetään nykyiset tulonsiirrot, jotka ovat sidottu esimerkiksi työttömyyteen tai johonkin muuhun tilaan, joka liittyy työmarkkinoiden ulkopuolella olemiseen. Mikäli verotus ja etuuksien pieneneminen vähentävät henkilön tuloja niin paljon, että työllistyvän tulot eivät nousisi ollenkaan työllistymispäätöksen seurauksena, työllistymisveroaste olisi suuruudeltaan 100 prosenttia. Työllistymisen kannustimet ovat siis sitä heikommat mitä korkeampi työllistymisveroaste on. Käytämme tässä luvussa termiä ”rajaveroaste” ja ”työllistymisveroaste”, kun laskemme myös ulosoton vaikutuksien, vaikka emme väitä, että ulosotto olisi täysin luonteeltaan veron kaltainen.

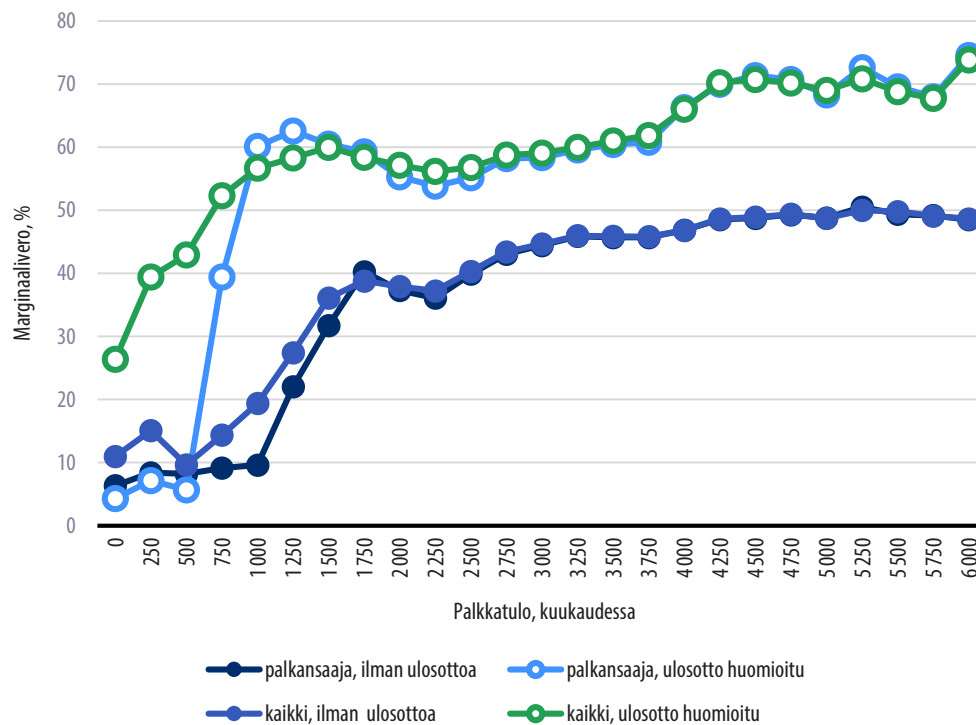
5.4.1 Efektiiviset rajaveroasteet

Rajaverolaskelmat on tehty SISU-mallissa simuloimalla pohja-aineiston ulosotossa oleville henkilöille euron muutos palkkatuloon ja tarkasteltu, miten tämä vaikuttaa henkilölle määrättyihin veroihin. Vertaamalla veroja tässä kontrafaktuaalisessa ja alkuperäisessä tilanteessa, jossa palkka pysyy muuttumattomana, voidaan näiden erotuksesta laskea rajaveroaste eli kuinka paljon ansaitusta lisäeurosta menee verojen maksuun. Laskelma on toistettu huomioiden ulosoton säännöt eli tässä tapauksessa rajaveroaste sisältää verojen lisäksi sen, miten palkkatulon lisäys vaikuttaa ulosmittauksen tasoon.

Kuvio 12 esittää rajaveroasteet bruttopalkkatasoilla ilman ulosottoa ja ulosoton kanssa. Koska verot on laskettu vain ulosotossa oleville henkilöille, huomioivat nämä laskelmat myös sen, että tulojen koostumus voi olla keskimäärin erilainen kuin yleisesti työllisissä. Rajaveroasteet voivat vaihdella paikallisesti palkka-asteikolla hyvinkin paljon, joten tästä syystä kuviota on luettavuuden vuoksi tasoitettu pyöristämällä palkkatulo aina 250 euron väleihin ja näiden tuloryhmien keskimääräiset rajaveroasteet on laskettu 100 euron muutoksen vaikutuksella veroihin. Kuviosta huomataan, että ilman ulosottoa pienituloisilla, alle 1 000 euroa ansaitsevilla, rajaverot ovat alle 20 prosenttia, eli lisätulosta jäisi merkittävä osa henkilölle tai kotitaloudelle käyttöön. Kuitenkin, jos henkilöllä on ulosotossa velkaa, tällä tulovälillä ulosmittaukseen menevä osuus kasvattaa rajaveroja merkittävästi ollen yli 60 prosenttia noin 1 000 euron tulotasolla. Tämän jälkeen rajavero pysyttelee kohtuullisen tasaisena, kunnes palkkatulot ovat keskimäärin neljä kertaa suojaosuuden verran, jolloin lisäansiosta käteen jää 20 prosenttia. Rajaveroasteet kohoavat suojaosuutta pienemmilläkin

palkoilla, sillä henkilöillä saattaa olla muita tulopohjan tuloerä, joiden päälle palkka laske-
taan tulopohjaan.

Kuvio 12. Rajaveroasteet eri palkkatasoilla vuoden 2018 lainsäädännöllä



Selite. Simuloitu rajaveroaste eli 100 euron muutoksesta maksetut verot, maksut ja ulosomittaus. Huomaa, että luvut on simuloitu. Tästä syystä esimerkiksi suojaosuuden kokonaistaso riippuu huollettavien määrästä ja näin ollen vaihtelee henkilöittäin. Sisä-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö. Palkat ovat bruttopalkkoja.

5.4.2 Työllistymisveroasteet

Suomessa työttömien keskimääräiset työllistymisveroasteet ovat noin 60–70 prosenttia (Kärkkäinen ja Tervola 2018; Kotamäki 2016). Yleisesti työllistymisveroasteita, jotka nousevat yli 80 prosentin, pidetään merkinä siitä, että työllistymisen taloudelliset kannustimet ovat heikot. Tällöin voidaan sanoa, että henkilöt ovat ns. työllistymisloukussa, vaikkakaan kyseinen käsite ei ole vakiintunut kirjallisuudessa.

Noudatamme työllistymisveroasteiden laskemisessa aikaisempaa kotimaista kirjallisuutta (Kärkkäinen ja Tervola 2018):

$$\tau = 1 - \frac{c(w) - c(0)}{w}$$

jossa w on bruttomääräinen työllistymispalkka, $c(w)$ on henkilön nettotulot työllisenä ja $c(0)$ on nettotulot työttömänä. Työllisen nettotulot saadaan simuloinnin avulla, kun siirämme työttömänä olevat henkilöt työlliseksi ja seuraamme lainsäädännön mukaisesti, kuinka verotus ja etuudet muuttuvat kullakin työllistymispalkan tasolla. Työttömänä nettotulot taas koostuvat tulonsiirroista, jotka näemme suoraan mallin pohja-aineistosta, mutta jotka silti simuloidaan koko populaatiolle.

Työllistymisveroasteiden laskemista varten on muodostettava arvio siitä, mikä työttömien palkka olisi, mikäli he työllistyisivät. Työllistymispalkka lasketaan käyttäen hyväksi henkilöiden havaittuja taustaominaisuuksia. Selitämme regressiomallissa kaikkien henkilöiden palkkaa (logaritmisoitu) muuttujilla, kuten sukupuoli, iällä ja koulutuksella, ja teemme tämän jälkeen ennusteen potentiaalisesta palkasta koko joukolle mukaan lukien työttömille. Palkkaregressiot muuttujineen on kuvattu tarkemmin liitetaulukoissa A3 ja A4.

Simuloimme tarkastelussamme vuositulot (emme mallinna osa-aikaisuutta), niin että aluksi emme huomioi ulosottoa, ja sitten toistamme simuloinnin niin, että otamme ulosoton mahdollisuuden huomioon käytettävissä olevissa tuloissa. Sisu-mallilla on mahdollista laskea työllistymisveroasteet erikseen työttömille ja kotihoidontuella oleville (Taulukko 5, vasen puoli), sekä koko toistuvaistulosta velkaa lyhentävälle ulosotossa olevalle työvoimalle, eli niin että simulointiin otetaan mukaan myös työlliset (Paneeli B, oikea puoli). Laskennallisia työllisyysvaikutuksia arvioitaessa rajaudutaan käyttämään toistuvaistulosta velkaa lyhentävän ulosotossa olevan työvoiman työllistymisveroasteita.

Taulukon 5 sarakkeet 1 ja 3 kuvaavat työllistymisveroasteiden ryhmäkeskiarvojen (luvut laskettu Sisu-mallilla yksilöille) lähtötilannetta, jossa ulosotossa olevat henkilöt siirtyvät

työttömästä työlliseksi. Sarakkeiden työllistymisveroasteet ovat lähellä aikaisempaa kotimaista kirjallisuutta. Ansioturvalla olevan työttömän työllistymisveroasteeksi arvioidaan 67–69 ja perusturvalla 63–65 prosenttia. Keskimääräinen työllistymisveroaste on 64 prosenttia kun rajaudumme simuloinnissa työttömiin ja kodinhoidontuella oleviin, ja 65 prosenttia mikäli teemme simuloinnin työvoimalle.

Taulukon 5 sarakkeissa 2 ja 4 huomioidaan ulosoton vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin, mikä nostaa merkittävästi eri ryhmien työllistymisveroasteita. Kun keskitymme koko ulosotossa olevaan työvoimaan (taulukon oikea puoli), niin ulosotto nostaa työttömien keskimääräistä työllistymisveroastetta 11,8 prosenttiyksikköä. Ansioturvalla oleviin ulosoton vaikutus on alhaisempi, 1,4 prosenttiyksikköä, kun taas perusturvan varassa oleville ero nousee 15,5 prosenttiyksikköön. Ulosotto nostaa yksinasuvien ja yksinhuoltajien työllistymisveroasteita huomattavasti enemmän kuin pariskuntien. Ulosoton vaikutus ulosotossa olevan työvoiman työllistymisveroasteeseen on keskimäärin 5,4 prosenttiyksikköä.

Taulukko 5. Työllistymisveroasteet eri ulosotossa olevissa väestöryhmissä

	Työttömät ja kotihoidontukea saavat.		Työlliset, työttömät ja kotihoidontukea saavat		Erotus = (4) - (3)
	Ulosottoa ei huomioitu	Ulosotto huomioitu	Ulosottoa ei huomioitu	Ulosotto huomioitu	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Työtön	-	-	0,656	0,774	0,118
• Ansioturva	-	-	0,685	0,699	0,014
• Perusturva	-	-	0,646	0,801	0,155
Kotihoidontuki	0,567	0,755	0,492	0,679	0,187
Yksinasuva	0,674	0,818	0,675	0,763	0,088
Pariskunta	0,562	0,686	0,599	0,642	0,043
Yksinhuoltaja	0,725	0,857	0,736	0,798	0,062
Pari ja lapsia	0,605	0,704	0,625	0,634	0,009
Miehet	0,630	0,757	0,634	0,691	0,057
Naiset	0,650	0,777	0,663	0,712	0,049
18–24 vuotiaat	0,640	0,770	0,632	0,715	0,083
25–34 vuotiaat	0,638	0,767	0,642	0,708	0,066
35–44 vuotiaat	0,643	0,769	0,650	0,697	0,047
45–54 vuotiaat	0,637	0,757	0,651	0,694	0,043
55–64 vuotiaat	0,663	0,758	0,643	0,694	0,051
Keskimäärin	0,639	0,766	0,646	0,700	0,054

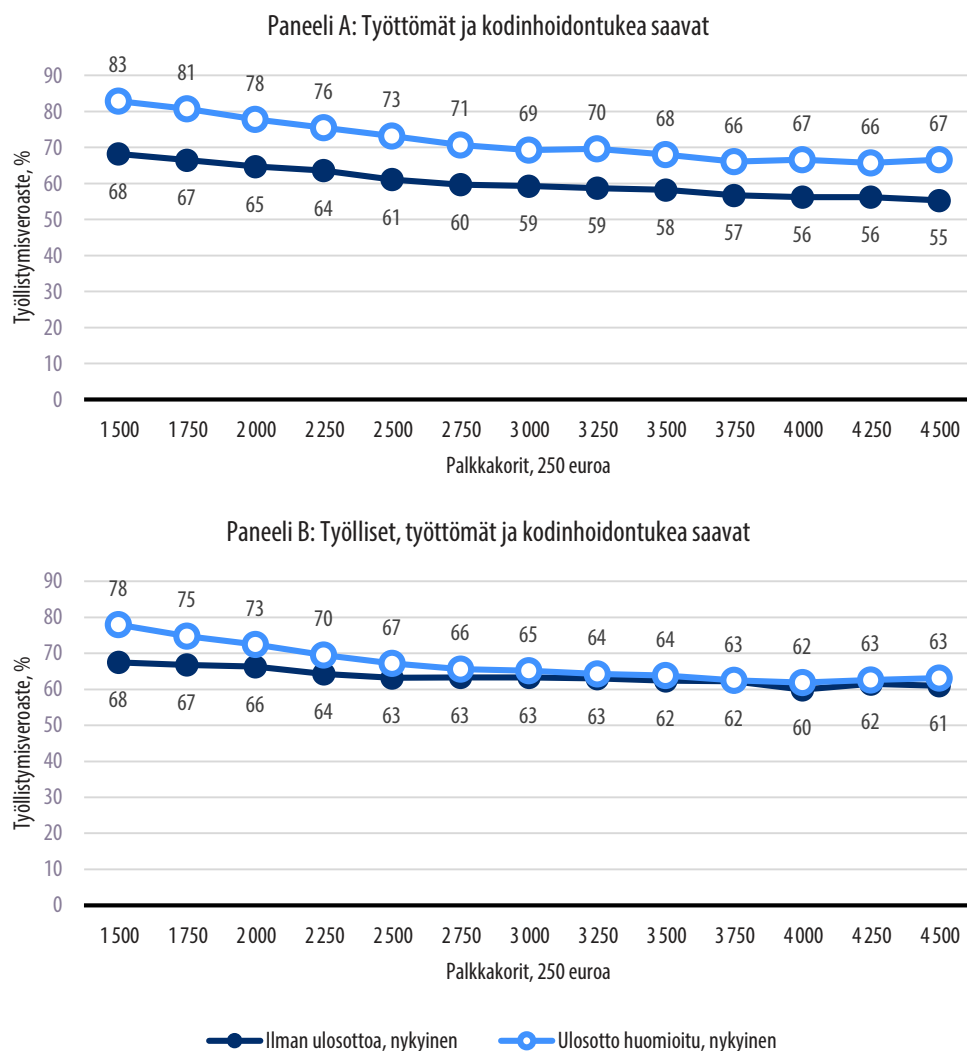
Selite: Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö. Luvut laskettu väestöryhmissä, jotka ovat ulosoton piirissä ja lyhentävät velkaa toistuvaistulosta.

Tarkastelemme seuraavaksi työllistymisveroasteita työllistymispalkan suhteen. Kuvio 13 esittää keskimääräisen työllistymisveroasteen ulosotossa olemisen mukaan, niin että työllistymispalkka on luokiteltu 250 euron väleihin. Kuvion yläosa (Paneeli A) näyttää simuloidun työllistymisveroasteen työttömille ja kodinhoidontukea saaville ja kuvion alaosa (Paneeli B) ottaa simulointiin mukaan myös työlliset.

Ulosotossa olevien ei-työllisten työllistymisveroaste on 83 prosenttia 1 500 euron ja edelleen 78 prosenttia 2 000 euron kuukausituloilla (Paneeli A). Työllistymisvero laskee alle 80

prosentin, kun henkilön kuukausitulot nousevat yli 1 800 euron. Tämä tarkastelu osoittaa, että työllistymisen taloudelliset kannustimet ovat varsin heikot etenkin alhaisille työllistymispalkoille, mikäli henkilö on ulosoton kohteena. Koko työvoimalle tehty simulointiharjoitus laskee ulosotossa olevien työllistymisveroasteita (Paneeli B), mutta on erot ovat silti huomattavia alhaisilla palkkatasoilla. Esimerkiksi 1 750 euron palkalla keskimääräinen ero ulosoton ei-huomioivan ja huomioivan simuloinnin välillä on 8 prosenttiyksikköä.

Kuvio 13. Työllistymisveroaste palkkatulon mukaan



Selite. Simuloitu työllistymisveroaste sisältäen ulosmittauksen vaikutuksen. Huomaa, että luvut on simuloitu. Tästä syystä esimerkiksi suojaosuuden kokonaistaso riippuu huollettavien määrästä ja siis vaihtelee henkilöittäin. Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö. X-akselia rajoittaa aineistosta havaittava otoskoko tulojakauman ylä- ja alapäässä.

6 Reformivaihtoehdot

Tarkastelemme tässä osiossa erilaisia vaihtoehtoja ulosottojärjestelmän muuttamiseksi. Reformivaihtoehtoihin on päädytty VN TEAS -hankkeen ohjausryhmän kanssa yhteisymmärryksessä. Kyseessä ei ole joukko normatiivisia ehdotuksia siitä, mitä pitäisi tai kannattaisi tehdä, vaan joukko tarkasteluja, jotka antavat käsityksen erilaisten parametrien muutosten vaikutuksista. Näitä tarkasteluja voi käyttää politiikkamuutosten tueksi, mutta politiikkamuutokset ovat aina lopulta normatiivinen valinta. Koska itse työllisyysarviot ovat huomattavan epävarmoja, esitämme ne lukuna vain ensimmäisestä reformista antaaksemme käsityksen vaikutusten kokoluokasta. On myös pidettävä mielessä, että näistä laskelmista ei voi suoraan päätellä esimerkiksi kokonaishyvintivaikutuksia.

Tarkastelemme uudistuksia siitä näkökulmasta, miten ne lisäisivät pienituloisten ulosottovelallisten käytettävissä olevia tuloja mutta huomioiden myös sen, miten uudistukset vaikuttaisivat työnteon kannustimiin ja ulosottovelkojen kertymään. Tässä osiossa käytämme vuoden 2020 lainsäädäntöä perustilanteena, johon vertaamme eri uudistusvaihtoehtoja.

6.1 Reformivaihtoehto 1: Suojaosuuden nosto takuueläkkeen tasolle

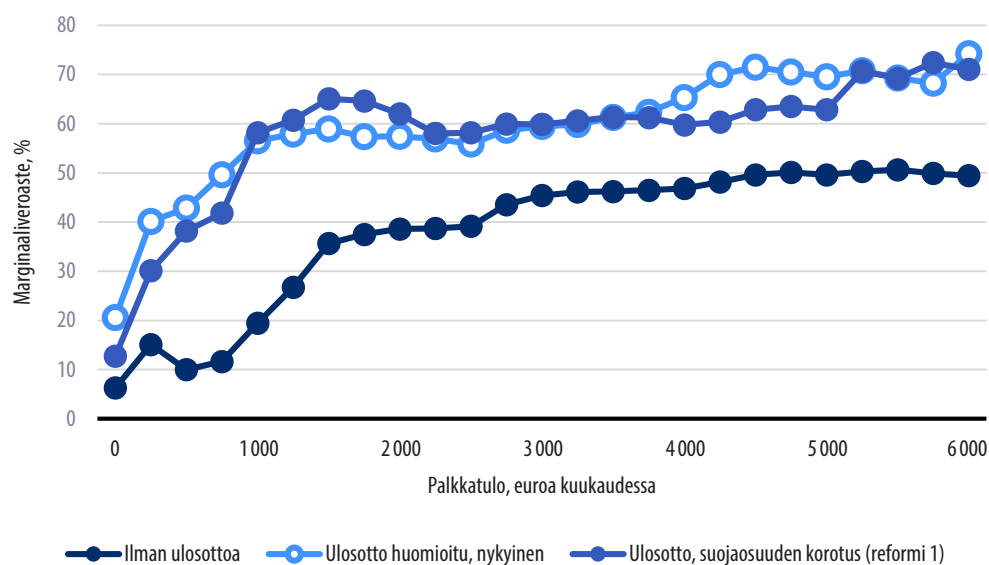
Ensimmäisessä uudistusvaihtoehdossa suojaosuus nostetaan takuueläkkeen tasolle eli 834,52 e/kk. Suojaosuuden nosto kohdistuu vain perusosaan eikä elätyksen varassa olevien henkilöitä kohden kohdistuvaan suojaosuuden osaan. Suojaosuuden nosto vaikuttaa kaikkiin ulosottovelallisiin siirtämällä pistettä, jonka jälkeen ulosmittausta aletaan tekeään mutta itse asteikko ei muutu.

Taulukon 6 sarakkeessa 2 esitetään, miten suojaosuuden nosto takuueläkkeen tasolle vaikuttaisi ulosmitattavaan summaan vuoden aikana sekä keskimääräisiin ulosmittauksiin eri ryhmissä. Vuoden aikana ulosmitattava määrä pienenesi noin 13 prosenttia (42 miljoonaa euroa). Huomatkaa, että samalla ulosoton kesto kasvaisi, mikä ennen pitkää nostaa

ulosmitattavaa määrää jaksojen lopusta. Toisin sanoen 13 prosentin pieneneminen on välitön ensimmäisen vuoden vaikutus. Lisäksi ulosmittauksen ulkopuolelle jäisi noin 8 000 ulosotossa olevaa henkilöä verrattuna nykyisiin sääntöihin. Velkoja lyhennettäisiin keskimäärin noin 30 euroa vähemmän kuukaudessa kuin nykyisillä säännöillä. Taulukon 7 sarake 2 näyttää tämän vaikutuksen velanmaksun keston. Laskelmassa velan määrä vuoden alussa kullekin velalliselle on jaettu simuloinnin tuottamalla ulosmitattavalla summalla ja näin saatu karkea arvio siitä, kuinka kauan velan maksuun menee, kun ei huomioida viivästyskorjoja ja muita velan määrään vaikuttavia tekijöitä. Arviot velan maksun kestosta aliarvioivat siis todellista kestoja, sillä kertyneet viivästyskorot voivat olla merkittäviä suhteessa varsinaiseen velkasummaan. Koska velkojen jakauma on hyvin vino, on tarkastelussa jätetty pois velkasumat, jotka ylittävät noin 81 000 euroa (5 prosenttia havainnoista). Velanmaksu piteneisi nykyiseen verrattuna noin 2,4 kuukaudella (mediaani).

Kuviossa 14 esitetään rajaveroasteet (intensiivinen marginaali) huomioiden ulosoton nykyinen järjestelmä ja uudistus, jossa suojaosuutta korotetaan takuueläkkeen tasolle. Suojaosuuden alapuolisilla tuloilla työn teon lisäämisen kannustimet paranevat hieman. Noin tuhannen ja kahden tuhannen euron palkkatuloilla rajaveroasteet ovat jonkin verran korkeammat kuin nykyjärjestelmässä. Koska suojaosuuden korotus efektiivisesti siirtää ulosmittausasteikkoa eteenpäin tulopohjalla, niin rajaveroasteissa myös nähdään samanlaista siirtymää korkeammilla palkkatasoilla, eli työn teon lisäämisen kannustimet paranevat suurituloisilla.

Kuvio 14. Rajaveroasteet, reformi 1:n muutos huomioiden



Selite. Simuloitu rajaveroaste eli 100 euron muutoksesta maksetut verot, maksut ja ulosomittaus. Huomaa, että luvut on simuloitu. Tästä syystä esimerkiksi suojaosuuden kokonaistaso riippuu huollettavien määrästä ja siis vaihtelee henkilöittäin. Sisämallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö

Sarake 2 Taulukossa 8 ja Kuvio 15 kuvaavat edelleen reformin vaikutusta työllistymisveroasteisiin (ekstensiivinen marginaali). Suojaosan noston vaikutus on kauttaaltaan varsin pieni. Keskimäärin korotus ulosotossa olevan toistuvaistulosta velkaa lyhentävän työvoiman työllistymisveroastetta 0,5 prosenttiyksikköä. Kuvio 15 havainnollistaa, että työvoimalle laskettu työllistymisveroaste laskisi alhaisempien työllistymispalkkojen osalta (78:sta 74 prosenttiin 1 500 euron palkalla), mutta olisi muuten lähellä nykytilaa.

Laskelman perusteella voidaan myös arvioida reformin työllisyysvaikutusta. Työllistymisveroaste laskee reformissa puoli prosenttiyksikköä (Taulukko 8, alin rivi). Tätä muutosta verrataan käteen jäävään osuuteen ilman reformia eli lukuun $1 - 0,700 = 0,300$. Tästä saadaan, että käteen jäävä tulo kasvaa noin $0,005 / 0,300 = 1,67$ prosenttia.

Seuraavaksi laskelmaa varten pitää olettaa työn tarjonnan jousto. Suomessa jouston on arvioitu olevan 0,21 (Matikka, 2018). Työn tarjonnan jouston estimaatit kuitenkin vaihtelevat asetelmasta ja kohdejoukosta riippuen (Matikka, Harju & Kosonen, 2016). Muun muassa perustulokekeilun piste-estimaatit antaisivat Kelan työttömyysetuuksia saaville huomattavan matalan jouston 0,035–0,1 (Hämäläinen ym., 2020). Toisaalta myös korkeita joustoja havaitaan ryhmissä, missä työllisyysaste on matala kuten kotihoidontukea saavien äitien joukossa, jossa jouston on arvioitu olevan 0,8 (Kosonen, 2014). Yleisesti on arvioitu, että Pohjoismaissa on huomattavan matalat työn tarjonnan joustot, mikä antaa tukea pienten joustojen käyttöön (Kleven, 2014). Lopulta emme voi tässä yhteydessä tietää tarkkaa joustoa, joten oletamme Suomelle estimoidun 0,21. Tällainen estimaattien yläpäässä oleva luku on kenties perusteltu siksi, että ulosotossa olevien joukossa on matala työllisyysaste, joka mahdollistaa työllisyyden suhteellisen kohoamisen enemmän kuin esimerkiksi koko työikäisten joukossa. Lukija voi kuitenkin asettaa minkä tahansa haluamansa jouston laskelmiin, mikä muuttaa lopullista työllisyysvaikutusarviota lineaarisesti jouston mukaan.

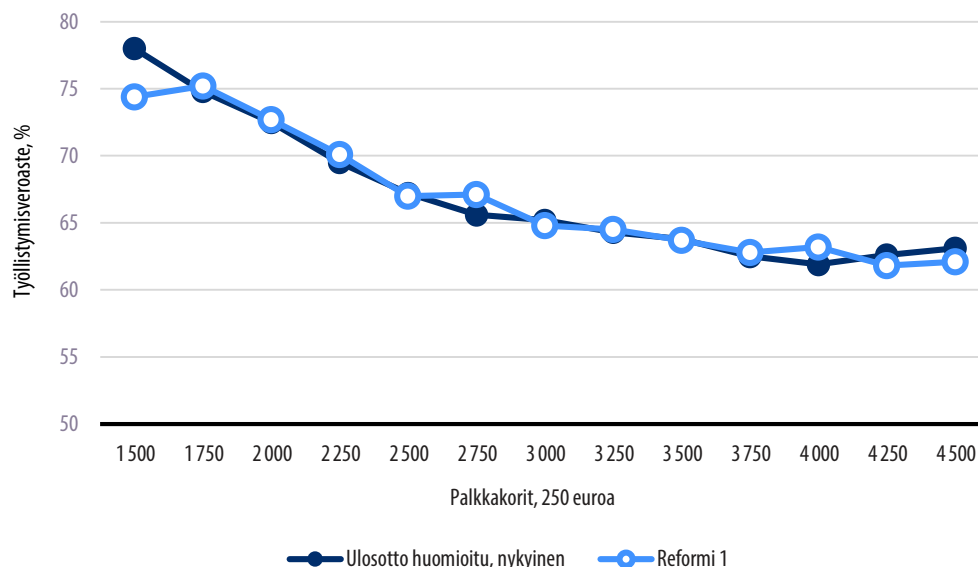
Oletamme siis työn tarjonnan joustoksi 0,21. Työllisyysvaikutus on työllistymisveroasteen suhteellisen muutoksen (0,0167), työn tarjonnan jouston (0,21) ja ulosotossa olevien työllisten määrän tulo. Merkittävä kysymys tässä yhteydessä on, että otammeko huomioon työllisten määrässä pelkästään toistuvaistulosta velkaa lyhentävät (85 992 työllistä) vai kaikki ulosotossa olevat (212 558 työllistä). Uudistus vaikuttaa suoraan ensimmäiseen ryhmään, mutta jälkimmäisessä ryhmässä on luultavasti paljon henkilöitä, jotka voisivat potentiaalisesti siirtyä ensimmäiseen ryhmään eli lyhentämään velkaa toistuvaistulosta työllistymisen jälkeen. Ensimmäisessä tapauksessa arvio työllisyysvaikutuksesta olisi noin 300 työllistä. Jälkimmäisessä tapauksessa arvio olisi noin 700 työllistä. Nämä työllisyysarviot ovat äärimmäisen epävarmoja, mutta kertovat jotakin sen välittömän potentiaalisen vaikutuksen kokoluokasta, joka tällaisella uudistuksella voisi olla.

Tässä yhteydessä on korostettava, kuten Taulukko 7 osoittaa, uudistus kohottaisi ulosoton kestoa, sillä kunakin vuonna maksettaisiin vähemmän velkaa takaisin. Tällä keston

pitenemisellä on vastaavasti työn tarjontaa alentava vaikutus ulosottojakson lopussa. Tämä pidentävä vaikutus suunnilleen kumoo positiivisen välittömän vaikutuksen. Jotakin pientä kokonaisvaikutusta voi tulla efektien epälineaarisuuksien kautta, mutta niihin ei syvennytä tässä raportissa. On lisäksi mahdollista, että pidempi ulosottojakso lisää todennäköisyyttä päästä tai siirtyä velkajärjestelyyn, mikä voi osaltaan vaikuttaa työn tarjontaan. Lisäksi velan korot kertyvät pidempään pidemmässä velkajaksossa, mikä nostaa kokonaisvelkataakkaa ja siten laskee työn tarjonnan kannustimia. Olennaista on, että uudistukset, jotka eivät mitätöi velkoja, eivät laskennallisesti aiheuta suuria muutoksia työn tarjontaan.

Suojaosuuden nosto siis vaikuttaisi velkojen takaisin maksuun hidastaen sitä kautta linjan. Suojaosuuden noston työllisyysvaikutus olisi hetkellinen ja pieni. Sitä vastoin velkojen takaisin maksuun se vaikuttaisi tulostemme mukaan melko paljon, sillä suojaosuuden nosto vaikuttaa myös suurituloisten ulosmittaukseen. Suojaosuuden nosto parantaa pienituloisten toimeentuloa, muistaen kuitenkin, että vastaavasti ulosoton pidentymisen johdosta toimeentulo heikkenee jakson lopussa. Lisäksi on huomattava, että mikäli tavoitteena on efektiivisesti parantaa erityisesti pienituloisten toimeentuloa, niin kannattaako samalla helpottaa myös suurituloisten ulosottoa.

Kuvio 15. Työllistymisveroaste, reformi 1 muutos huomioiden



Selite: Työllisille, työttömille ja kodinhoidontukea saaville simuloitu työllistymisveroaste sisältäen ulosmittauksen vaikutuksen. Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö. Huomaa typistetty y-akseli. X-akselia rajoittaa aineistosta havaittava otoskoko tulojakauman ylä- ja alapäässä. Yli 2 000 euron palkoissa havaittava kohina reformilaskelmassa on malliin liittyvää kohinaa, joka ilmeisesti johtuu puolison kautta tulevista muutoksista.

Taulukko 6. Eri vaihtoehtojen vaikutukset ulosmitattavaan summaan, yhteensä ja eri ryhmissä

	Nykyinen	Ref. 1	Ref. 2	Ref. 3a	Ref. 3b	Ref. 4a	Ref. 4b
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ulosmittaus yhteensä							
Kaikki henkilöt (1 000 €)	319 546	277 689	304 221	309 441	308 157	292 976	281 536
Muutos nykytilaan (%)	-	-13,1	-4,8	-3,2	-3,6	-8,3	-11,9
Henkilöt, jolla maksu- ja vapaakuukausia 10–12 (1 000 €)	148 643	134 669	144 866	146 954	146 469	148 758	145 401
Velkaa lyhentäviä, lukumäärä.	68 862	60 817	61 865	68 862	68 862	60 737	60 817
Ulosmittaus kuukaudessa (keskiarvo), €							
kaikki	203	176	193	198	197	187	180
yksinasuva	202	176	192	196	195	154	177
yksinhuoltaja	207	180	196	200	200	112	179
lapsettomat parit	199	172	189	194	194	258	177
parit, joilla lapsia	202	175	192	197	196	214	180
muut taloudet	213	186	204	207	206	193	188
yrittäjä	200	175	191	194	193	128	178
työntekijä	201	174	191	196	195	401	178
työttömät	210	184	200	206	206	70	189
opiskelija	213	189	204	207	206	52	194
Tuloluokka 5	4	0	0	4	4	0	0
Tuloluokka 6	100	31	38	95	94	28	24
Tuloluokka 7	265	179	215	252	248	169	143
Tuloluokka 8	392	336	361	378	376	318	280
Tuloluokka 9	512	487	490	499	497	503	471
Tuloluokka 10	758	729	750	751	750	852	880
Reformien arvioitu vaikutus velkoihin, kun verrataan nykytilaan, 1 000 € [= (nykytila - reformi) *osuus]							
Julkisvelkoja (Oletettava osuus 0.44)	-	18 417	6 743	4 446	5 011	11 691	16 724
Yksityisvelkoja (Oletettava osuus 0.56)	-	23 440	8 582	5 659	6 378	14 879	21 285

Selite: Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö. Taulukon alareunassa olevat euromääräiset summat arvioivat sitä, kuinka eri reformivaihtoehdot vaikuttavat velkoihin, olettaen julkisvelkojen osuudeksi 44 %. Tuloksia tulkittaessa tulee muistaa, että toistuvaistulosta ulosottovelkaa lyhentävät ovat valikoitunut joukko ulosotossa olevasta populaatiosta. Reformeissa 1,2, 4a ja 4b on nykytilannetta alhaisempi ulosottovelkaa lyhentävä joukko, sillä ulosoton alarajaa nostetaan niissä takuueläkkeen tasolle. Reformissa 2 on hieman reformeja 1, 4a ja 4b korkeampi velkaa lyhentävien joukko, sillä se ei vaikuta perheellisiin. Velkaa lyhentävien lukumäärissä on pieniä 4a ja 4b reformeissa (12 henkilön ero ilman populaatiotason painostusta), joka johtuu simulointimalli tuottamista eroista. Pienituloisimmat ryhmät on rajattu pois tuloluokkien tarkastelusta, sillä näissä ryhmissä tuloista ei voi tehdä ulosmittausta.

Taulukko 7. Eri vaihtoehtojen vaikutukset velan maksun keston, mediaani

	Nykyinen	Ref. 1	Ref. 2	Ref. 3a	Ref. 3b	Ref. 4a	Ref. 4b
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Velan maksu, kesto vuosissa							
kaikki	2,3	2,5	2,2	2,4	2,4	2,5	2,7
yksinasuva	2,2	2,4	2,2	2,3	2,3	2,3	2,7
yksinhuoltaja	2,4	2,8	2,4	2,6	2,6	2,8	3,2
lapsettomat parit	2,3	2,4	2,2	2,3	2,4	2,7	2,6
parit, joilla lapsia	2,3	2,5	2,2	2,4	2,4	2,6	2,7
muut taloudet	2,4	2,7	2,3	2,5	2,5	2,3	2,9
yrittäjä	2,2	2,4	2,2	2,3	2,3	1,2	2,6
työntekijä	2,3	2,6	2,2	2,4	2,4	2,1	2,8
työttömät	2,5	2,5	2,2	2,5	2,5	2,7	2,5
opiskelija	2,3	2,6	2,4	2,4	2,4	2,6	2,7
eläkeläiset	2,3	2,5	2,2	2,5	2,5	6,2	2,7
Tuloluokka 5	27,0			29,5	29,9		
Tuloluokka 6	4,6	11,0	9,7	4,9	5,0	12,6	15,1
Tuloluokka 7	2,3	3,3	2,6	2,5	2,5	3,6	4,3
Tuloluokka 8	2,0	2,3	2,0	2,0	2,1	2,5	2,8
Tuloluokka 9	1,8	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0
Tuloluokka 10	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,4	1,4

Selite: Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö. Vuoden alun velkasumma jaettu vuodessa ulosmitatulla summalla. Tarkastelussa 95 prosenttia velkasaldon jakaumasta. Pienituloisimmat ryhmät on rajattu pois tuloluokkien tarkastelusta, sillä näissä ryhmissä tuloista ei voi tehdä ulosmittausta. Huomaa myös, että nykytilaan verrattuna useissa reformeissa on eri populaatio, sillä ulosmittauksen alarajaa nostetaan. Tämä aiheuttaa sen, että ulosmittauksen keston muutokset eri reformeissa ei käyttyädy välttämättä konsistentisti Taulukkojen 6 ja 8 muutosten kanssa, sillä niissä lukuarvot on laskettu kaikille ulosotossa oleville.

Taulukko 8. Työllistymisveroasteet eri reformivaihtoehdoille

	Nykytila	Ref.1	Ref.2	Ref.3a	Ref.3b	Ref.4a	Ref.4b
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Työttömät	0,774	0,769	0,776	0,765	0,765	0,767	0,755
- Ansioturva	0,699	0,699	0,698	0,695	0,694	0,697	0,688
- Perusturva	0,801	0,794	0,804	0,790	0,791	0,792	0,779
Kotihoidontuki	0,679	0,652	0,675	0,667	0,663	0,658	0,640
Yksinasuva	0,763	0,758	0,764	0,755	0,756	0,760	0,749
Pariskunta	0,642	0,640	0,643	0,634	0,635	0,642	0,635
Yksinhuoltaja	0,798	0,789	0,799	0,793	0,788	0,786	0,766
Pari ja lapsia	0,634	0,628	0,633	0,627	0,629	0,630	0,620
Miehet	0,691	0,687	0,692	0,684	0,684	0,690	0,682
Naiset	0,712	0,705	0,712	0,704	0,704	0,705	0,691
18–24 vuotiaat	0,715	0,711	0,718	0,705	0,710	0,705	0,694
25–34 vuotiaat	0,708	0,701	0,710	0,701	0,701	0,700	0,687
35–44 vuotiaat	0,697	0,692	0,696	0,690	0,689	0,693	0,680
45–54 vuotiaat	0,694	0,690	0,695	0,687	0,686	0,693	0,686
55–64 vuotiaat	0,694	0,691	0,693	0,686	0,689	0,701	0,694
Keskimäärin	0,700	0,695	0,700	0,693	0,693	0,697	0,686
Suhteessa 5,4 prosent- tiyksikön kokonaisvai- kutukseen	-	9,3 %	0 %	13,0 %	13,0 %	5,6 %	25,9 %

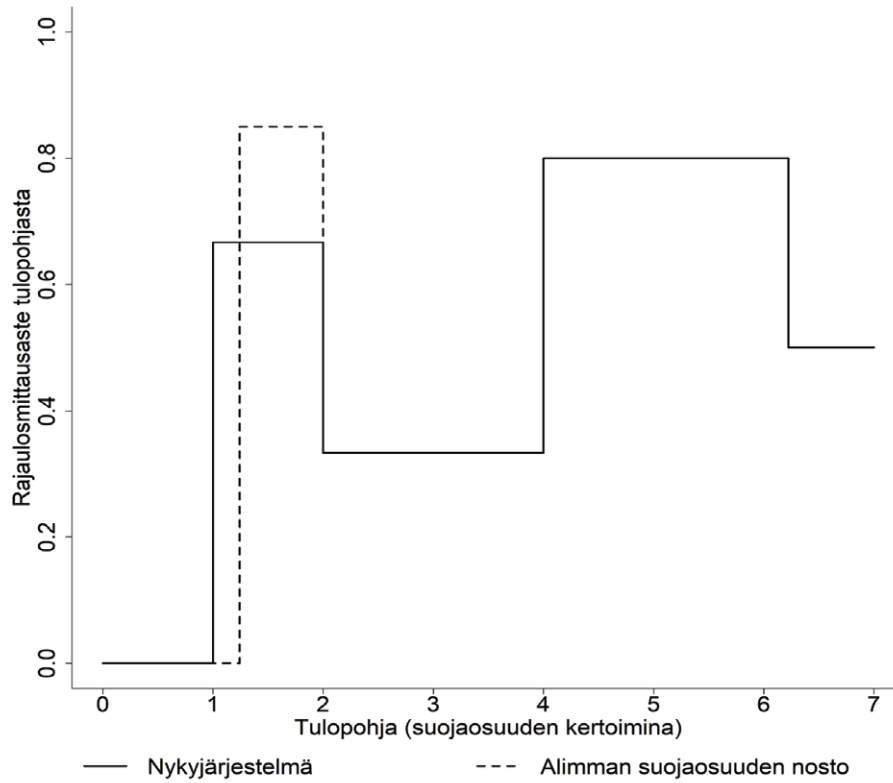
Selite: Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 lainsäädäntö. Eri reformivaihtoehtojen työllistymisveroasteet on laskettu samalle nykytilaa kuvaavalle ulosotossa olevalle populaatiolle, jonka estimoitu työllistymispalkka on vähintään 1 500 euroa (14 073). Taulukon työllistymisveroasteet on laskettu työllisille, työttömille ja kodinhoidontukea saaville. Alin rivi kertoo, kuinka paljon kukin reformi alentaisi suhteellisesti ulosmittauksen työllisyysveroastevaikutusta, mikä on 5,4 prosenttiyksikköä ilman reformeja (kts. Taulukko 5, sarake 5, alin rivi).

6.2 Reformivaihtoehto 2: Suojaosuuden korotus alimmassa pykälässä (takuusuojaosuus)¹¹

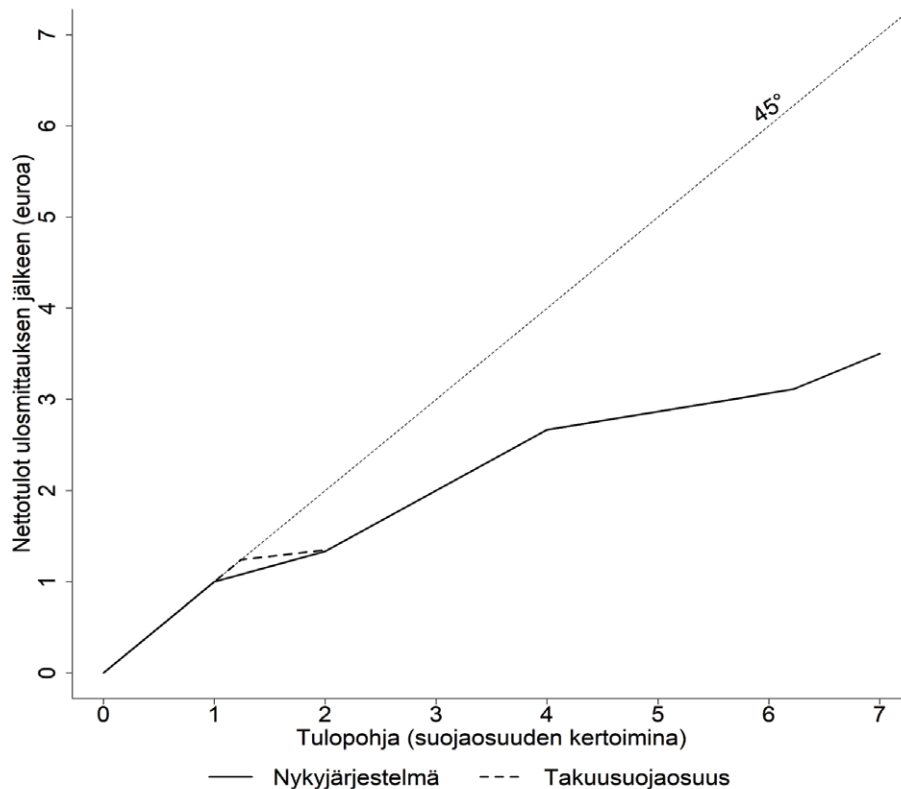
Toinen uudistusvaihtoehto keskittyy vain suojaosuuden alimman pykälän nostamiseen takuueläkkeen tasolle eli 834,52 euroon kuukaudessa. Tässä uudistuksessa on siis pyritty vaikuttamaan vain pienituloisimpiin ilman samanlaista kokonaisvaikutusta kautta tulojakauman kuin reformissa 1 (luku 7.1.). Lisäksi tämä uudistus asettaisi takuueläkkeen ja ansioeläkkeen saajat samalle viivalle, sillä nykyinen järjestelmä, jossa ansioeläkettä ulosmitataan, mutta takuueläkettä ei, on herättänyt kysymyksiä oikeudenmukaisuudesta. Nykyisessä järjestelmässä tosin ei ole helppoa vaikuttaa vain pienituloisimpiin ilman, että samalla laskee kaikkien ulosottoa. Olemme tässä harjoitteessa pyrkineet korjaamaan ongelmaa siten, että alin rajaulosmittausaste (tulopohjasta 834,52 euron jälkeen ulosmitattava osuus) nousee 86 prosenttiin kahteen suojaosuuteen asti (kuvio 16). Tuo 86 prosentin rajaulosmittausaste saattaa olla liian korkea, jotta tämä uudistus olisi helposti toteutettavissa. Uudistuksen eräs ominaisuus on, että alimman rajan nosto vaikuttaisi siis henkilöihin, joilla ei ole elatuksen varassa olevia, sillä muilla alin suojaosuus ylittää jo nykyjärjestelmässä takuueläkkeen tason. Tämä siis eräällä tavalla vähentäisi sitä helpotusta, mitä ulosmittaukseen saa elatuksen varassa olevilta yhden suojaosuuden kohdalla. Takuusuojaosuus siis itse asiassa loisi kaksi maksutaulukkoa, yhden perheellisille ja toisen niille, joilla ei ole huollettavia. Olemme toteuttamisen vaikeudesta huolimatta simuloineet tämän reformin vaikutukset.

11 Reformivaihtoehdolle ei lasketa erikseen mahdollisia työllisyysvaikutuksia, sillä reformin kohdejoukko on niin pieni.

Kuvio 16. Reformi 2:n rajausmittausasteet tulopohjan mukaan



Selite. Kuvio esittää rajausmittausasteet eli sen, kuinka suuri osuus kustakin lisäeurosta ulosmitataan. X-akselin asteikko on esitetty suojaosuuden kertoimina. Suojaosuus on yksin asuvalle 681,30 euroa vuonna 2021. Nykyjärjestelmä jäisi siis voimaan reformi 2:ssa niille, joilla on huollettavia. Alimman suojaosuuden nosto eli takuusuojaosuus vaikuttaisi vain niihin, joilla ei ole huollettavia.

Kuvio 17. Reformi 2:n nettotulot tulopohjan mukaan

Selite. Kuvio esittää nettotulot eli sen, kuinka paljon ulosmittauksen jälkeen jää käteen. Kuvio esittää takuusuojaosuusuudistuksen vaikutuksen käytettävissä oleviin tuloihin siltä osin, kun se eroaa nykyjärjestelmästä. Asteikot on esitetty suojaosuuden kertoimina. Suojaosuus on yksin asuvalle 681,30 euroa vuonna 2021. Nykyjärjestelmä jäisi voimaan reformi 2:ssa niille, joilla on huollettavia. Alimman suojaosuuden nosto eli takuusuojaosuus vaikuttaisi vain niihin, joilla ei ole huollettavia.

Reformivaihtoehto 2 vähentää ulosmitattavaa kokonaissummaa noin 5 prosenttia eli noin 15 miljoonaa euroa (Taulukko 6, sarake 3). Velkaa lyhentävien henkilöiden lukumäärä las- kisi simuloinnin mukaan nykytilaan verrattuna noin 7 000 henkilöllä. Keskimääräiset velan maksuajat eivät juuri muuttuisi nykytilaan verrattuna (Taulukko 7).

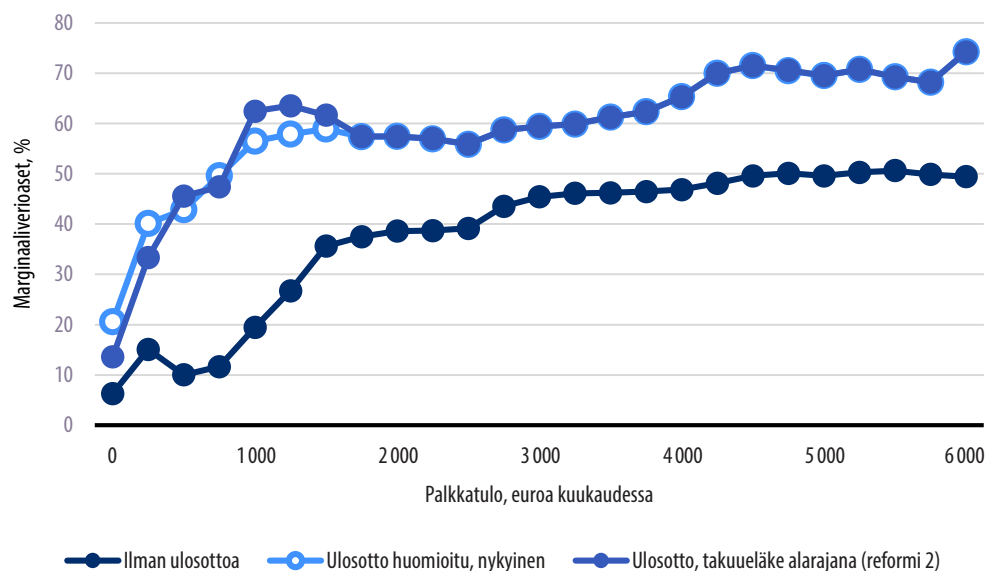
Takuusuojaosuusuudistus lisää työnteon kannustimia intensiivisellä marginaalilla eli työtunneissa hieman pienillä tuloilla, kun taas rajaveroasteet ovat jonkin verran korkeammat 1 000–1 500 euron palkkatuloilla (Kuvio 18). Emme näe samanlaista siirtymää korkeammilla palkkatasoilla, koska verraten ensimmäiseen reformivaihtoehtoon, tässä reformissa muutetaan vain alinta suojarajaa pienelle osajoukolle. Kuvion 19 mukaan reformi ei näytä juuri vaikuttavan työllistymisveroasteisiin eri palkkatasoilla. Mikrosimuloinnilla siksi kokonaisuutena tälle reformille ei saada lainkaan keskimääräistä vaikutusta

työllistymisveroasteisiin, sillä työllistymispalkat lähellä takuueläkkeentasoja eivät ole realistisia.

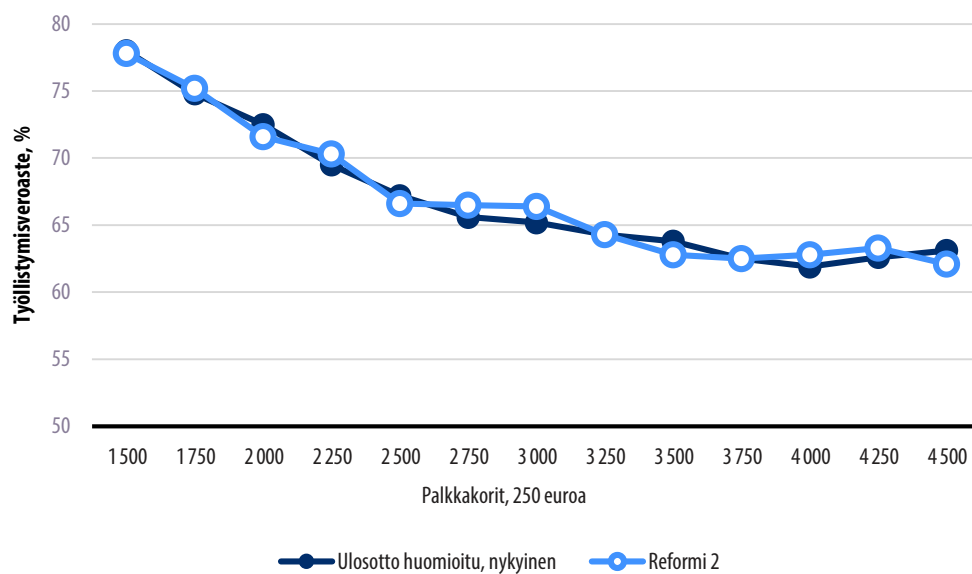
Takuusuojaosuus parantaa pienituloisten toimeentuloa, muistaen kuitenkin, että vastaavasti ulosoton pidentymisen takia toimeentulo heikkenee jakson lopussa.

Niin sanottu takuusuojaosuus eli ulosmittauksen alarajan nostaminen vaikuttamatta suurituloisten ulosmittaukseen on eräs tapa kohdentaa huomio ainoastaan pienituloisiin. Tämän potentiaalisen reformin keskeisin haaste on se, että takuusuojaosuuden ylittävältä osalta tulisi ulosmitata 86 prosenttia tuloista kahteen suojaosuuteen asti, jotta uudistus todella olisi neutraali korkeammilla tuloilla tai vaihtoehtoisesti, että kahden suojaosuuden kohdalla ei tulisi hyppäystä ulosmittauksessa. Noin korkea ulosmittausaste on kannustimien kannalta epäilyttävä ja lisäksi vielä korostaisi nykyjärjestelmän omaperäistä ominaisuutta, missä rajaulosmittausasteet nousevat yhden suojaosuuden kohdalla, laskevat kahden suojaosuuden kohdalla ja taas nousevat neljän suojaosuuden kohdalla ja taas laskevat, kun ulosmittaus vastaa puolia tuloista. Nämä nousut ja laskut, joiden perustelu on luultavasti lähinnä historiallinen, vain kärjistyisivät. Lisäksi takuusuojaosuus loisi perheellisille ja ei-perheellisille eri maksutaulukot, mikä monimutkaistaisi järjestelmää.

Laskennallisiin työpaikkoihin tällä uudistuksella ei voida vaikuttaa, sillä työllistyminen laskennallisesti tapahtuu aina takuueläkkeen tason ylittävillä tuloilla. Kuitenkin pienituloisimpien välittömään toimeentuloon tällaisella uudistuksella voidaan vaikuttaa.

Kuvio 18. Rajaveroasteet, reformi 2 muutos huomioiden


Selite. Simuloitu rajaveroaste eli 100 euron muutoksesta maksetut verot, maksut ja ulosmittaus. Huomaa, että luvut on simuloitu. Tästä syystä esimerkiksi suojaosuuden kokonaistaso riippuu huollettavien määrästä ja siis vaihtelee henkilöittäin. Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö.

Kuvio 19. Työllistymisveroaste, reformi 2 muutos huomioiden


Selite: Työllisille, työttömille ja kodinhoidontukea saaville simuloitu työllistymisveroaste sisältäen ulosmittauksen vaikutuksen. Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö. Huomaa typistetty y-akseli. X-akselia rajoittaa aineistosta havaittava otoskoko tulojakauman ylä- ja alapäässä. Yli 2 000 euron palkoissa havaittava kohina reformilaskelmassa on malliin liittyvää kohinaa, joka ilmeisesti johtuu puolison kautta tulevista muutoksista.

6.3 Reformivaihtoehto 3: Automaattisten vapaakuukausien lisääminen

Seuraavassa reformivaihtoehdossa lisätään vapaakuukausien määrää. Nykylain säädännön mukaan henkilö on oikeutettu kahteen vapaakuukauteen, mikäli hän on maksanut ulosottoon lähes yhtäjaksoisesti vuoden ajan ja kyseessä on niin sanottu tulorajausmittaus eli tulot ovat alle kaksi kertaa suojaosuuden. Simuloinnissa tämä ehto on huomioitu tarkastelemalla vuosien 2016 ja 2017 Ulosottolaitoksen aineistoa ja laskemalla näille vuosille maksukuukausien ja vapaakuukausien yhteismäärä. Jos kuukaudet ovat yli 12, merkitään henkilölle kaksi vapaakuukautta, muuten nolla. Teemme näin, jotta saamme riittävästi havaintoja simulointia varten ja koska emme voi tietää tarkalleen ulosottoajan alkua. Vertaamalla 2018 vapaakuukausien määrää aineistosta simuloitujen vapaakuukausien määriin havaitaan, että simulointi löytää 85 prosenttia henkilöistä, joille automaattisesti annettuja vapaakuukausia ei kuulu. Toisaalta henkilöitä, joille simuloidaan kaksi vapaakuukautta ja joilla aineistossa on myös 2 vapaakuukautta, on noin 57 prosenttia. Harkinnanvaraisten vapaakuukausien oletetaan säilyvän ennallaan, jolloin kolmas harkinnanvarainen korvautuu neljännellä harkinnanvaraisella vapaakuukaudella.

Teemme vapaakuukausiin liittyvän tarkastelun kahdella eri tavalla. Tarkastellaan ensin reformia, jossa kaikille, joilla tulopohja on alle neljä kertaa suojaosuus, annetaan automaattisesti yksi vapaakuukausi lisää (ref. 3a). Tällaisen reformin seurauksena noin 60 000 henkilöä saisi yhden vapaakuukauden lisää. Taulukon 6 sarakkeesta 4 havaitaan, että tällainen uudistus laskisi vuodessa ulosmitattavaa summaa noin 3 prosenttia eli noin 10 miljoonaa euroa. Henkilöiden keskimääräinen ulosmitattava kuukausisumma pienenesi noin 4 euroa. Uudistus ei vaikuttaisi velkaa lyhentävien henkilöiden lukumäärään. Velan maksuaika kasvaisi marginaalisesti, mediaanille vajaalla 2 kuukaudella ja keskiarvolla mitattuna noin puolella vuodella (taulukko 7, sarake 4).

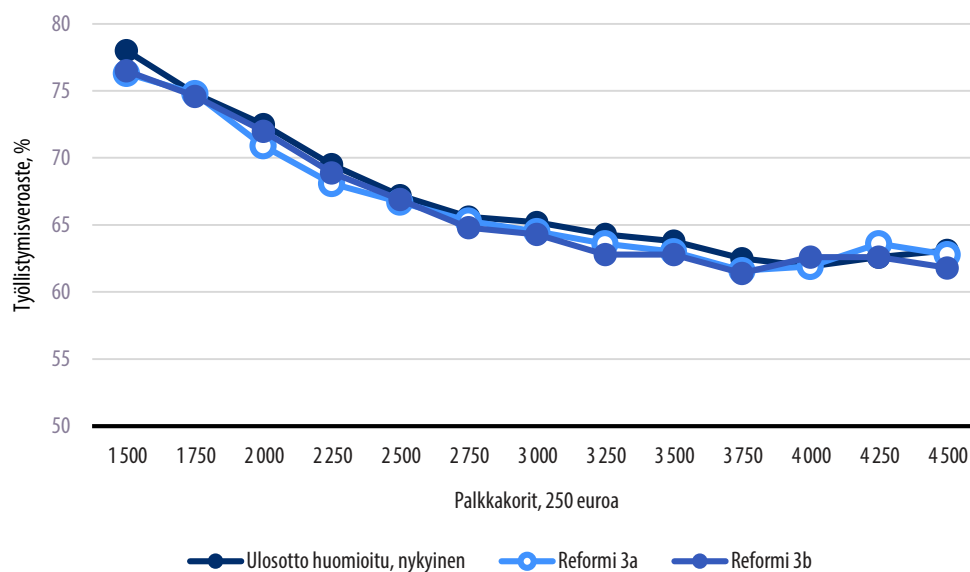
Toisessa vaihtoehdossa kaikille, joilla tulopohja on alle neljä kertaa suojaosuus, annetaan automaattisesti yksi vapaakuukausi. Aikaisemmasta poiketen kahden kuukauden vapaakuukausioikeus annetaan nyt henkilöille, jotka ovat maksaneet toistuvaistulosta 6 kuukautta yhtäjaksoisesti (ref. 3b). Tällä 6 kuukauden säännöllä 2 vapaakuukautta saa automaattisesti noin 6 000 henkilöä enemmän kuin nykytilanteessa.

Taulukoiden 6 ja 7 sarakkeet 4 ja 5 kokoavat yhteen tämän vaihtoehdon vaikutukset ulosottoon. Vaikutukset ulosmitattavaan summaan vuoden tasolla olisi vähäinen verrattuna aiempaan vapaakuukausireformiin (3,5 %), eikä keskimääräisessä ulosmitattavassa summassa tai velan kestossa tapahdu juuri muutoksia suhteessa aiempaan vapaakuukausireformiin.

Taulukon 8 sarakkeet 4 ja 5 esittävät vaihtoehtojen 3a ja 3b keskimääräiset vaikutukset työllistymisveroasteisiin (vaikutuksia marginaaliveroasteeseen ei esitetä, sillä nämä eivät eroa nykytilasta). Vaihtoehdot laskevat työttömän keskimääräistä työllistymisveroastetta 0.7 prosenttiyksikköä. Palkkaryhmittäin tehtävä tarkastelu osoittaa, että vapaakuukausien lisääminen laskee ulosotossa olevan työvoiman työllistymisveroastetta nykyisestä kaikilla työllistymispalkoilla (Kuvio 20).

Vapaakuukausien lisääminen vastaa vuositasolla tarkasteltuna monelta osin kohdistettua alennettua ulosmittausasteiden laskemista. Kuukausitasolla vapaakuukauden voi toki käyttää joustavammin, kun taas ulosmittausaste vaikuttaa kaikkiin kuukausiin samanveroisesti. Vapaakuukaudet tosin lisäävät järjestelmän monimutkaisuutta. Kokonaisuutena voisi olla järkevämpää ennemminkin yksinkertaistaa järjestelmää vapaakuukausien osalta ja muuttaa ulosmittausasteita kuten seuraavaksi käsiteltävässä reformissa.

Kuvio 20. Työllistymisveroaste, reformi 3a ja 3b muutokset huomioiden



Selite. Työllisille, työttömille ja kodinhoidontukea saaville simuloitu työllistymisveroaste sisältäen ulosmittauksen vaikutuksen. Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö. Huomaa typistetty y-akseli. X-akselia rajoittaa aineistosta havaittava otoskoko tulojakauman ylä- ja alapäässä.

6.4 Reformivaihtoehto 4: Progressiivinen ulosmittaustaulukko

Neljäs uudistusvaihtoehto kuvailee potentiaalisia vaikutuksia laajemmasta ulosoton muutoksesta kohti progressiivista järjestelmää. Tässä esitetty uudistus voisi olla osa laajempaa sosiaaliturvauudistusta, jossa selvästi yksinkertaistetaan ja selkeytetään järjestelmää sekä otetaan kokonaisuutena huomioon pienituloisten asema. Esitämme tässä osiossa progressiivisen ulosottotaulukon lisäksi ajattelun tueksi tasaprosentilla perittävän ulosottoprofiilin. Luonnollisesti mahdollisen uuden järjestelmän progressiivisuus on poliittinen päätös, ja tässä nyt esitetyt luvut ovat vain esimerkkejä tulevan keskustelun pohjaksi.

Tässä reformivaihtoehdossa ulosottomittaustaulukko aloitetaan alkamaan takuueläkkeen tasolta. Kaikista järjestelmää monimutkaistavista tekijöistä, kuten vapaakuukausista, maksimisäännöistä ja mahdollisista harkinnanvaraisuudesta on nyt tässä esimerkissä luovuttu. Mahdolliset henkilön huollettavat huomioitaisiin kuitenkin nykyiseen malliin, eli vaihtoehto ei kohtele perheellisiä aikaisempaan verraten eri tavalla. Ulosmittaustaulukko ja sen portaat riippuisivat siis elätettävien määrästä, kuten esimerkiksi menetellään Saksassa.¹² Toisaalta vaikka reformi ei muuta sitä suojaosuuden osaa, joka määräytyy elatuksen varassa olevien henkilöiden lukumäärän mukaan, niin vapaakuukausien poistaminen kohdistuu vaihtoehdossa kauttaaltaan kaikkiin perhetyyppeihin.

Uusi ulosmittausasteikko on asetettu esimerkissä siten, että ulosmitattu kokonaissumma vastaa suurin piirtein nykyistä summaa. Tasaprosentilla perittävä ulosotto (Reformi 4a) käynnistyisi siis tulopohjan ylittäessä takuueläkkeen tason (huollettavat huomioiden). Laskelmiemme mukaan takuueläkkeen ylittävältä osalta ulosottoprosentti olisi tällöin noin 60. Taulukon 6 sarake 6 (Ref. 4a) kuvaa kuinka tällä päästään lähellä nykytilassa perittävää kokonaissummaa niiden osalta, jotka ovat koko vuoden maksujärjestelmän piirissä (ero alle 1 %, noin 2 miljoonaa euroa). Nykytilaan verrattuna velkaa lyhentävien lukumäärä laskisi noin 8 000 henkilöllä. Keskimääräinen ulosotettava määrä laskisi keskimäärin noin 10 e/kk. Taulukko 7 sarake 6 kuvaa kuinka tämä vaikuttaisi maksuaikoihin. Maksuaika pitenisi nykytilaan verrattuna noin kuukaudella ollen merkittävämpi yksinasuville ja yksinhuoltajille.

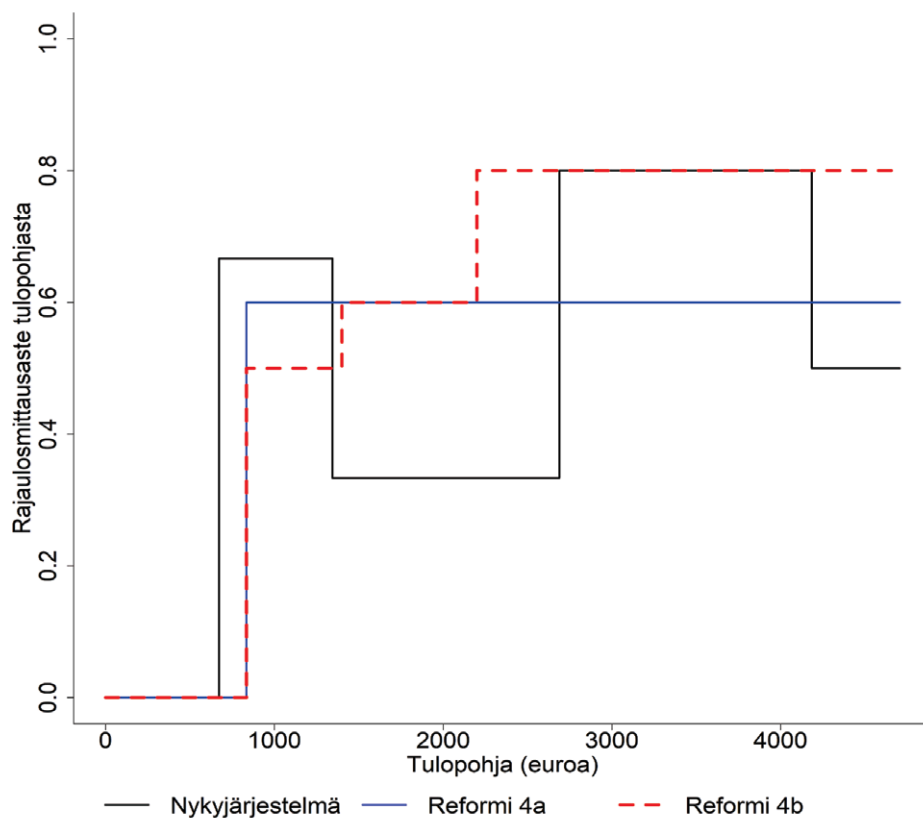
Esittämämme progressiivinen reformivaihtoehto (Reformi 4b) rakentuu ulosottotaulukoon, jossa on kolme porrasta. Taulukko sellaiselle henkilölle, jolla ei ole huollettavia, näyttää seuraavalta:

12 Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen: <https://www.adf-inkasso.de/sites/default/files/downloads/tabelle-pfaendungsfreigrenzen-ab-01-07-2019.pdf> (viitattu 13.4.2021)

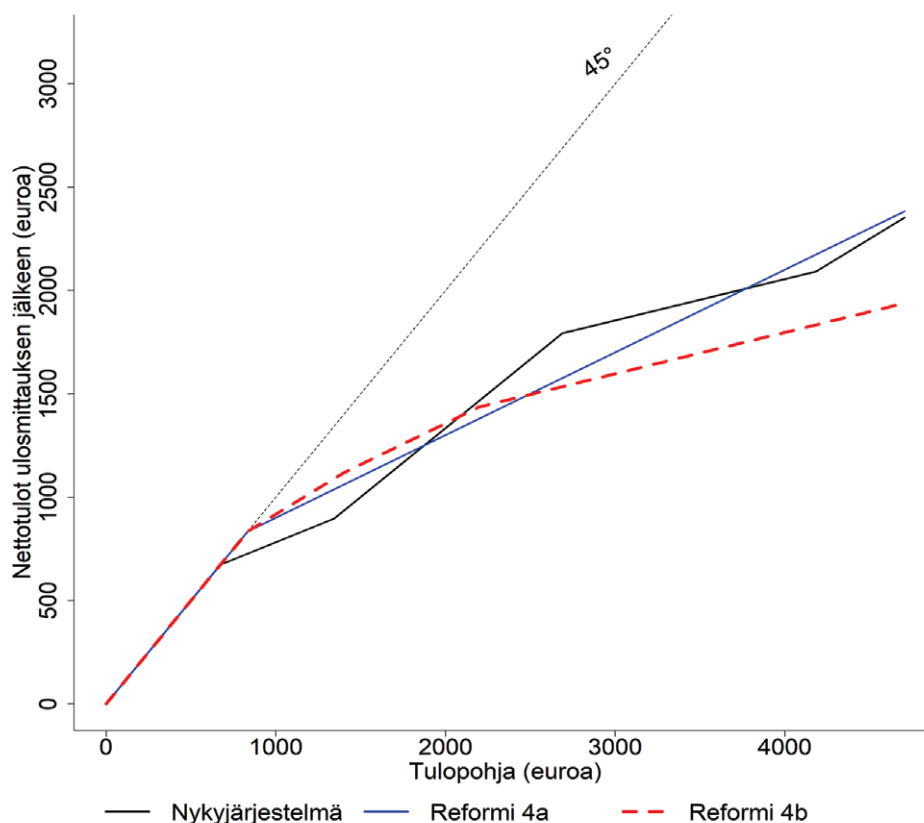
- Ulosmitataan niistä tuloista 50 prosenttia, jotka ylittävät suojaosuuden tason (834,52 e/kk.), mutta alittavat 1 400 euroa kuussa.
- Ulosmitataan edellisen lisäksi 60 % niistä tuloista, jotka ovat 1 400–2 200 euroa kuussa.
- Ulosmitataan edellisten lisäksi 80 % niistä tuloista, jotka ovat yli 2 200 euroa kuussa.
- Kukin elätettävä nostaa kutakin lukuarvoa (eli 834,52, 1 400, 2 200) 244,5 eurolla vuonna 2021.

Reformien 4a ja 4b sekä nykyjärjestelmän rajausmittausasteet ja nettotulot tulopohjan mukaan on esitetty Kuvioissa 21 ja 22 (henkilöille, joilla ei huollettavia). Kuvio 22 paljastaa, että reformi 4b on reformi 4a:ta ja nykyjärjestelmää progressiivisempi, mikä näkyy siinä, että pientuloisilla jää enemmän käteen ulosmittausten jälkeen ja suurituloisilla jää vähemmän käteen.

Kuvio 21. Reformin 4 rajausmittausasteet tulopohjan mukaan



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

Kuvio 22. Reformin 4 nettotulot tulopohjan mukaan

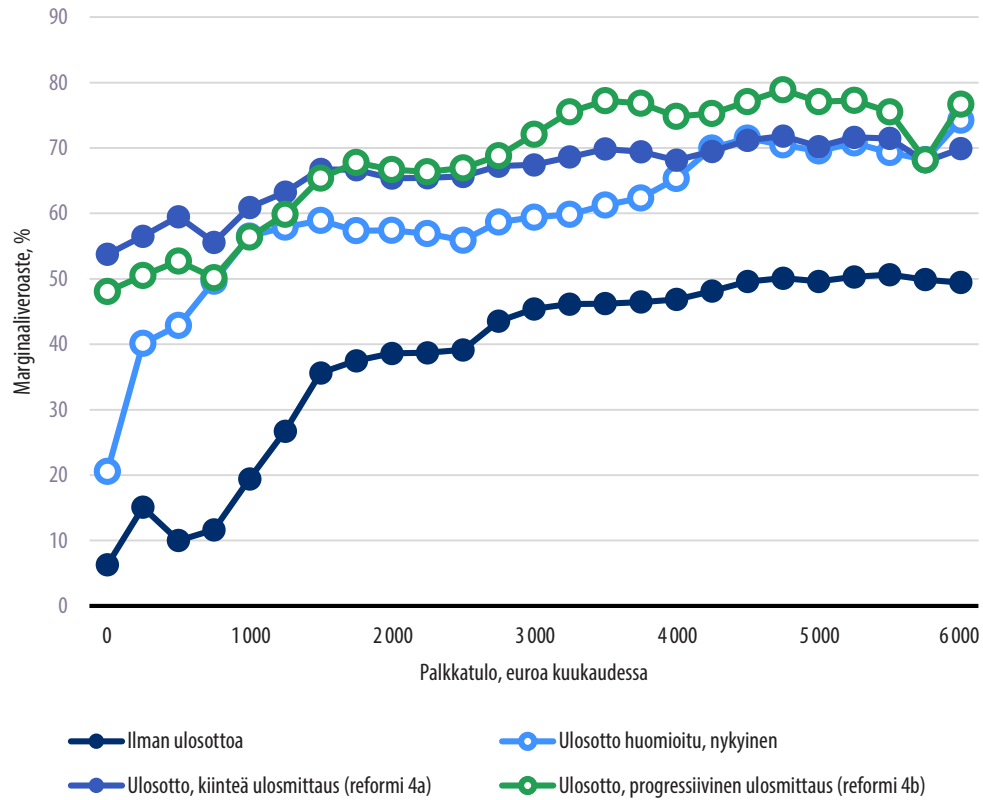
Selite: Kuvio esittää yksin asuvan nettotulot eli sen, kuinka paljon ulosmittauksen jälkeen jää käteen. Tämä havainnollistava kuvio on henkilöille, joilla ei ole huollettavia, mutta varsinaisessa mikrosimuloinnissa huollettavat on otettu huomioon.

Reformi 4b:n ulosottotaulukolla ulosotettava kokonaissumma jää noin 11 prosenttia (noin 34 miljoonaa) alle nykyisen määrän, mutta kun keskitymme koko vuoden ulosottojärjestelmässä oleviin ero jää yhteen prosenttiyksikköön (noin 2 miljoonaa euroa, ks. Taulukko 6, sarake 7). Ero näiden lukujen välillä voi selittyä sillä, että esimerkiksi tulojakaumat ovat erilaisia ulosottokuukausien mukaan siten, että koko vuoden järjestelmässä olevilla on korkeammat tulot. Velkaa lyhentävien lukumäärä laskisi vaihtoehdossa nykyisestä noin 8 000 henkilöllä. Ulosotettava summa olisi keskimäärin 22 €/kk alhaisempi. Ulosotettava määrä olisi pienempi kaikissa ryhmissä aivan suurituloisimpia lukuun ottamatta.

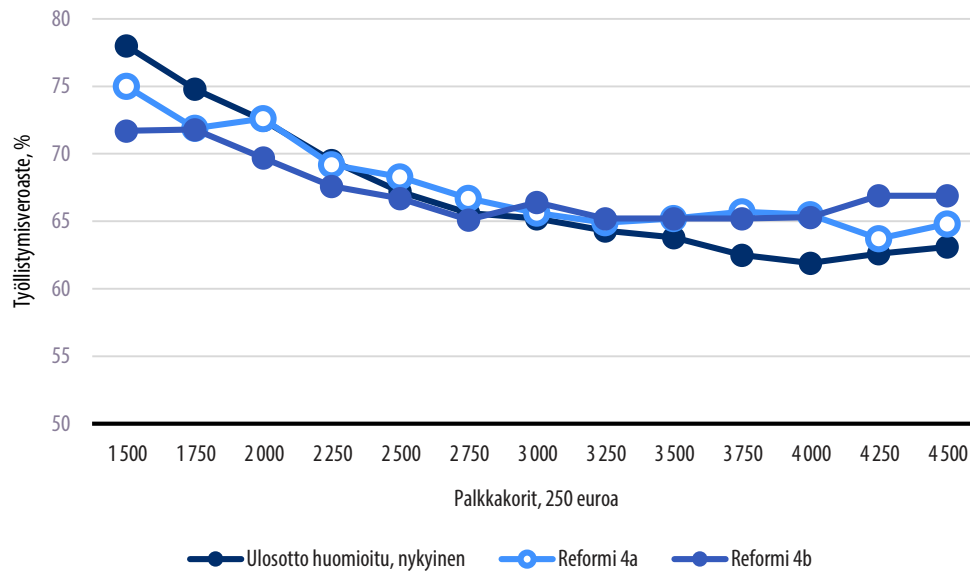
Progressiivinen profiili, joka olisi kuukausilyhennykseltään nykyistä lempeämpi pienituloisille pidentäisi velan maksun kestoja noin 5 kuukaudella (reformi 4b, Taulukko 7, sarake 7). Perhetyypeiltään maksuajan pidennys olisi suurin yksinhuoltajille ja pienin lapsettomille pariskunnille. Tuloluokittain velnamaksukausi lyhenisi hieman ylimmässä kymmenyksessä jyrkentyvän progressiivisuuden myötä.

Taulukon 8 sarakkeet 6 ja 7 ja kuviot 23 ja 24 esittävät reformivaihtoehtojen 4a ja 4b vaikutukset eri ryhmien rajaveroasteisiin. Reformivaihtoehdot nostaisivat marginaaliveroasteita nykyisestä kauttaaltaan etenkin 1 500–4 000 euron tuloilla (4b vaihtoehdossa myös tämän jälkeen), jota selittää muun muassa vapaakuukausien poistuminen. Työllistymisveroaste jäisi kuitenkin selvästi alle nykyisen tason alhaisilla palkkatuloilla (Kuvio 24). Progressiivinen (ref.4b) ulosmittaustaulukko parantaisi työnteon vastaanottamisen kannustimia alle 2 750 euron tuloilla ja kannustimet vähenisivät nykytilaan verrattuna yli 3 000 euron tuloilla. Tarkasteltaessa työnteon kannustimia palkkajakauman eri kohdissa tulee kuitenkin muistaa, että suurin osa ulosotossa olevista tai ulosottoon joutuvista on keskimäärin pienituloisia (ks. Taulukko 2).

Progressiivinen ulosmittaustaulukko siis välittömältä vaikutukseltaan parantaisi toimeentuloa ja nostaisi työllistymisen kannustimia nykytilaan verrattuna pienituloisten henkilöiden osalta. Kokonaisuutena reformi 4b alentaisi työllistymisveroastetta eniten käsitellyistä reformeista (1,4 prosenttiyksikköä). Sillä tosin on merkittävä vaikutus myös velkojen takaisinmaksuun. Muutos työllistymisen kannustimiin on melko suuri, sillä ulosottojärjestelmän työllistymisveroasteita nostavasta 5,4 prosenttiyksikön vaikutuksesta katoaisi noin 26 prosenttia reformilla 4b (Taulukko 8, alin rivi), vaikka vaikutus ulosmitattavaan vuosittaiseen kokonaissummaan olisi vain noin 11 prosenttia (Taulukko 6, 2. rivi). Toisaalta tämä muutos pidentäisi velan maksuaikaa, sillä itse ulosottovelan määrä ei muutu. Reformien 4a ja 4b merkittävin etu on järjestelmän yksinkertaistuminen ja selkeytyminen. Vapaakuukausien poistaminen mahdollistaa lähtökohtaisesti alemmat ulosmittausasteet. Lisäksi progressiivinen maksutaulukko parantaisi pienituloisten toimeentuloa, tosin parempituloisten kustannuksella.

Kuvio 23. Rajaveroasteet, reformi 4a ja b muutos huomioiden

Selite. Simuloitu rajaveroaste eli 100 euron muutoksesta maksetut verot, maksut ja ulosmittaus. Huomaa, että luvut on simuloitu. Tästä syystä esimerkiksi suojaosuuden kokonaistaso riippuu huollettavien määrästä ja siis vaihtelee henkilöittäin. Sisu-mallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö.

Kuvio 24. Työllistymisveroaste, reformi 4a ja 4b muutos huomioiden

Selite. Simuloitu työllistymisveroaste sisältäen ulosmittauksen vaikutuksen. Huomaa, että luvut on simuloitu. Tästä syystä esimerkiksi suojaosuuden kokonaistaso riippuu huollettavien määrästä ja siis vaihtelee henkilöittäin. Sisumallissa käytössä vuoden 2018 pohja-aineistoa ja 2020 vuoden lainsäädäntö.

6.5 Reformivaihtoehto 5: Toimentulotuen sovittaminen ulosottoon

Tämän raportin luvussa 4.3 on käsitelty toimeentulotuen ja ulosoton yhteyttä. Luvun kuvailevien tilastojen perusteella on selvä, että näillä asiakasryhmillä on vahvaa päällekkäisyyttä. Toimeentulotuen käytön suhteen on kuitenkin eroa siinä, että ovatko henkilöt ylipäättänsä ulosotossa sekä kuinka monena kuukautena he lyhentävät velkaa toistuvaistulosta vuoden aikana. Ulosotossa olevista keskimäärin 20–50 prosenttia saa toimeentulotukea ikäryhmästä riippuen vuoden aikana (ks. Kuvio 8). Taulukko 9 kuvaa 25–64-vuotiaita henkilöitä, jotka ovat lyhentäneet velkaa toistuvaistulosta ja saaneet mahdollisesti toimeentulotukea vuoden 2018 aikana. Henkilöt, jotka lyhentävät velkaa vuoden jokaisena kuukautena, saivat toimeentulotukea vuoden aikana keskimäärin 1 699 euroa. Kuitenkin mikäli henkilöllä oli vain yksi lyhennyskuukausi, niin keskimääräinen toimeentulotuki koostuu 2 417 euroon. Toimeentulotuen käyttö on siis harvinaisempaa mitä useammin henkilö pystyy lyhentämään velkaa toistuvaistulosta, mutta asiakkuuksien kesken on merkittävää päällekkäisyyttä.

Taulukko 9. Vuonna 2018 toistuvaistulosta ulosmittaavat henkilöt ja heidän toimeentulotukikuukautensa (henkilöiden lukumäärinä)

	Lyhennyskuukaudet kumulatiivisesti											
Toimeentulotukikuukaudet kumulatiivisesti	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
0	13 674	9 882	8 099	6 990	6 208	5 862	6 165	6 098	7 058	11 012	6 213	7 654
1	697	596	520	443	401	411	455	394	487	644	263	216
2	546	445	427	354	297	319	373	327	377	524	203	115
3	421	358	316	281	217	218	258	202	254	375	110	82
4	371	288	278	271	213	187	197	193	205	256	113	71
5	299	261	188	214	187	167	181	156	176	250	75	63
6	299	235	187	143	159	138	184	130	167	188	79	57
7	280	196	159	145	106	109	139	119	130	195	63	64
8	246	163	148	100	93	87	103	99	125	199	72	47
9	209	161	116	82	70	78	90	97	93	157	60	47
10	195	113	87	63	81	66	83	92	107	168	80	53
11	180	102	72	63	60	62	92	76	92	202	55	59
12	262	111	72	63	68	62	104	107	136	255	88	100
TT-tuen määrä keskimäärin vuodessa, euroa	2 417	2 116	2 006	1 904	1 957	1 782	1 710	1 780	1 583	1 564	1 656	1 699
Havaintoja	17 679	12 911	10 669	9 212	8 160	7 766	8 424	8 090	9 407	14 425	7 474	8 628

Selite: Taulukossa on esitetty vuoden 2018 aikana toistuvaistulosta ulosmittausta suorittavat kumulatiivisten lyhennyskuukausien mukaan (sarakkeet). Kyseisten henkilöiden osuudet on esitetty vuoden 2018 kumulatiivisten toimeentulotukikuukausien mukaan (rivit). Esimerkki: henkilöistä, jotka lyhentävät ulosottoa yhtenä kuukautena toistuvaistulosta vuonna 2018, noin 13 674 henkilöllä ei ollut yhtään toimeentulotukikuukautta, 697 henkilöllä oli yksi toimeentulotukikuukausi, 546 henkilöllä oli kaksi toimeentulotukikuukautta ja niin edelleen. Kyseisillä henkilöillä keskimääräinen toimeentulotuen määrä vuonna 2018 oli 2 417 euroa. Yhden lyhennyskuukauden omaavia henkilöitä vuonna 2018 oli yhteensä 17 679.

Koska toimeentulotuki on viimesijainen etuus, sen määrä riippuu ulosotetusta summasta. Jos tuloja on ulosmitattu samassa kuussa ja tulot ovat pienet, toimeentulotuella korvataan menetettyä tuloa, mitä Kuvion 10 (luku 4) perusteella tapahtuu noin 8 prosentissa henkilökuukausista eli silloin, kun tarkastellaan kunkin henkilön kutakin kuukautta yhtenä havaintona. Veronmaksaja siis tältä osin korvaa ulosmitattuja tuloja. Jos velkoja on julkinen sektori, niin tämä raha ikään kuin kierrättyy julkisen sektorin sisällä samalla tietysti vähentäen velallisen velkoja. Velkojan ollessa yksityinen sektori, osan maksetusta velasta korvaa julkinen sektori eli veronmaksaja.

Nykyjärjestelmässä tällä kaikella on perustelu, sillä toimeentulotuki takaa pienituloisimmille inhimillisen toimeentulon, kun taas ulosotto on luotu takaamaan velan takaisinmaksun. Velkojen takaisinmaksu pysyy järjestelmän ansiosta parempana mikä vähentää velkojen riskiä ja siten alentaa alempien riskipreemioiden kautta velan hintaa eli korkoa (katso luku 3.1). Tämä on eurooppalaisen velkojen näkökulmaa korostavan järjestelmän logiikan näkökulmasta järkevää. Velkojen näkökulman korostaminen ei kuitenkaan tee ilmeisesti järjestelmää paremmaksi. Ei ole ilmeistä ovatko matalammat riskipreemiot hyvinvoinnin kannalta parempi ottaen huomioon siihen liittyvät kustannukset, kuten toimeentulotuen osittainen ja epäsuora osallistuminen velkojen kustannuksiin. Tässä kohtaa on huomautettava, että markkinoiden ollessa kilpailulliset yksityisen sektorin velkojen hinta määräytyy markkinoilla eikä järjestelmän kireys velallisen näkökulmasta vaikuta velkojen tuottoihin, sillä kilpailullisilla markkinoilla voittoja rajaa kilpailu, ei ulosottojärjestelmän ominaisuudet. Mitään takuita markkinoiden kilpailullisuudesta ei tietenkään ole, mikä monimutkaistaa kuviota. Lisäksi julkisen sektorin osalta korot määräytyvät hyvin eri logiikalla kuin markkinoilla.

Tämän logiikan kääntäminen niin päin, että aluksi maksettaisiin toimeentulotuki ja sitten vasta laskettaisiin ulosmitattava summa puolestaan haastaisi toimeentulotuen roolin viimesijaisena etuutena, eikä siksi ole toteutettavissa ilman merkittäviä uudistuksia. Lisäksi ei ole selvää, kuinka se lopulta parantaisi järjestelmää. Niin kauan kuin pienituloisimmat maksavat velkojaan pois, kuten nykyisessä ulosoton maksutaulukossa, niin toimeentulotuki on vahvasti päällekkäinen ohjelma ulosoton kanssa. Pienituloisimpien ulosmittauksen keventäminen vähentäisi tätä päällekkäisyyttä, mutta samalla alentaisi velkojen takaisinmaksua, nostaa kaikkien¹³ velallisten kustannuksia. Järjestelmän luonteesta johtuen yhden ryhmän etu on aina toisen ryhmän kustannus. Siksi pienituloisiin ulotetut muutokset tässä järjestelmässä ovat aina normatiivinen päätös.

13 Jos markkinat kykenevät eriyttämään korot henkilön taustatekijöiden mukaan tarkasti, pienituloisille suunnattu ulosoton keventäminen saattaa vaikuttaa lähinnä pienituloisten velallisten riskipreemioon eli velan korkoon.

6.6 Reformivaihtoehto 6: Velkajärjestelyyn ohjaamisen lisääminen

Eräs potentiaalinen uudistus voisi helpottaa velkajärjestelyyn ohjaamista. Tämän raportin maavertailussa, jossa vertailtiin Suomen, Saksan ja Yhdysvaltojen järjestelmiä, totesimme, että velkajärjestelyn suhteellinen merkitys on Suomessa näistä järjestelmistä vähäisin. Jos velkajärjestely on hyvinvoinnin kannalta parempi, ilmeisesti Suomessa voisi olla tilaa helpottaa siihen siirtymistä.

Kirjallisuuskatsauksessa (luku 3.3) esitettiin Dobbie & Song (2013) löytämä tulos, että Yhdysvalloissa Chapter 13 -velkajärjestelyn piiriin pääseminen nostaa tuloja, työllisyyttä ja jopa laskee kuolleisuutta. He löytävät viitteitä, että tulos johtuu siitä, että velkajärjestelyn tuoma osittain velkojen mitätöinti ja taloudellinen vakaus nostavat kannustimia työn tekemiseen. Tähän tulokseen he tulevat vertailemalla osavaltioiden välisten ulosottojärjestelmien eroja. Chapter 13 -velkajärjestelyyn siirrytään siis tavallisesta ulosotosta mahdollistaen ulosoton vaikutuksen tarkastelun työn tarjontaan suhteessa velkajärjestelyyn. Ulosoton ollessa kireämpi, velkajärjestely nostaa työn tarjontaa, viitaten siihen, että velkataakan keventäminen todella vaikuttaa työn tarjontaan. Lisäksi he havaitsevat, että velkajärjestelyyn pääsy alentaa muuttohalukkuutta ja nostaa todennäköisyyttä pysyä samalla alalla. He tulkitsevat nämä merkeiksi taloudellisesta vakaudesta ja tulkitsevat vakauden osaltaan parantavan työn tarjontaa.

Ei ole ilmeistä, kuinka hyvin Yhdysvalloissa rajatulle joukolle saatu tulos yleistyy potentiaalisen uudistuksen aiheuttaman velkajärjestelyn lisääntymiseen Suomessa. Lisäksi Yhdysvalloista saatu tulos on sinänsä ilmeinen eli velallisen velkataakan laskiessa hänen hyvinvointinsa paranee (mikä näkyy kuolleisuudessa) ja kannustimien parantuessa hänen työn tarjontansa kohoaa. On kuitenkin muistettava, että velkajärjestely on osittainen velkojen anteeksianto, mikä voi olla ristiriidassa perinteiseen pyrkimykseen suojella velkojien etua. Jos kuitenkin ollaan valmiita helpottamaan velallisten asemaa velkajärjestelyn helpottamisen kautta, tällaisen uudistuksen vaikutuksia voidaan jälkikäteen tarkastella, jos uudistus on toteutettu siten, että nämä vaikutukset voidaan todella tutkia. Mutta jälleen on pidettävä mielessä, että kustannus tästä uudistuksesta tulee kaikille velallisille korkeampien riskipreemioiden kautta.

7 Yhteenveto

Tarkastelemme tässä raportissa suomalaista ulosottojärjestelmää monipuolisesti. Ulosottojärjestelmä on keskeinen osa koko talousjärjestelmäämme, joten on tärkeää kyetä päivittämään sitä uuden tiedon tai uusien tarpeiden ilmaantuessa. Kaikki uudistukset vaativat kuitenkin lopulta normatiivisen tavoitteen, eikä järjestelmän uudistuksia voi lähteä suositteluun pelkästään yhden tarkastelun pohjalta. Toivomme kuitenkin, että tämän raportin pohjalta voidaan jatkossa suunnitella vaikuttavia uudistuksia paremman tiedon valossa.

Ensimmäinen olennainen havainto on, että ulosotto on vahvassa yhteydessä pienituloisuuteen. Toimeentulotuella ja ulosotolla on päällekkäisyyttä eli huomattava osa henkilöistä, jotka ovat vuoden aikana toisessa asiakasryhmässä ovat myös toisessa. Ulosottojärjestelmä on siis väistämättä yhteydessä toimeentuloon ja voi näin ollen vaikuttaa merkittävästi ennen kaikkea pienituloisten hyvinvointiin. On toisaalta muistettava, että lainamarkkinat voivat jo alun perin olla kalliimpien kestokulutushyödykkeiden osalta tärkeät erityisesti pienituloisille. Velkojen takaisinmaksuun vaikuttaminen ulosotto-ohjelman muokkaamisen kautta voi vaikuttaa pienituloisimpien mahdollisuuksiin saada lainaa. Kaikissa ulosottojärjestelmän pienituloisiin vaikuttavissa uudistuksissa on otettava huomioon myös tämä mahdollinen tahaton sivuvaikutus. Raporttimme ei käsittele näitä sivuvaikutuksia muuten kuin työn tarjonnan osalta, joten näiden muiden tekijöiden efektiivisistä kokoluokista raporttimme ei anna vastausta. Voidaan kuitenkin sanoa, että varmin tapa parantaa pienituloisten toimeentuloa on suoraan vaikuttaa sosiaalietuuksien kokoon tai pienituloisten verotukseen.

Tarkastelimme myös ulosoton ja eri reformivaihtoehtojen työllisyysvaikutuksia. Ensimmäinen havaintomme on, että itse ulosottojärjestelmä vaikuttaa merkittävästi työllisyyden kannustimiin. Se on melko ilmeistä, sillä tulopohjasta ulosmitataan mediaanituloa ansaitsevalta kolmasosa. Toisaalta mitä tahansa ulosmittausta keventävästä uudistuksesta on muistettava, että kevennys samalla pidentää velan takaisinmaksuperiodia, mikäli ulosotossa oleva velka maksetaan ennen pitkää kokonaan takaisin. Kevennyksellä ei siis voida merkittävästi vaikuttaa kokonaisuutena työn teon kannustimiin, olettaen, että polkuriippuvuudet, epälineaarisuudet tai korot eivät vaikuta merkittävästi asiaan. Tilanne on erilainen, mikäli pidennetty laina-aika lisää todennäköisyyttä sille, että henkilö pääsee

velkajärjestelyyn tai että velka ehtii vanhentua. Keskeinen keino työllistymisen kannustimien parantamiseksi on siis velkojen anteeksi antaminen tavalla tai toisella. Velkajärjestelyä tulisi arvioida aina rinnalla, kun mietitään ulosottojärjestelmän tulevaisuutta. Velkajärjestelyn osalta on kuitenkin muistettava, että se on nykyisellään varsin valikoiva ohjelma eikä vaikuta kaikkiin velallisiin.

Erilaisilla reformeilla voidaan muokata ulosoton vaikutuksia toimeentuloon muuttamalla järjestelmän progressiivisuutta. Arvioimme tässä raportissa erästä potentiaalista reformia, joka muuttaisi järjestelmää huomattavasti nykyisestä yksinkertaisemmaksi ja progressiivisemmäksi. Tällainen progressiivisempi maksutaulukko on käytössä muun muassa Saksassa. Progressiivisella maksuprofiililla voidaan samaan aikaan parantaa pienituloisimpien toimeentuloa ja pitää kokonaisulosmittaus lähes vakioisena korottamalla hyvätuloisimpien maksuja. Järjestelmän yksinkertaistaminen voisi olla myös aiheellista, sillä ulosottojärjestelmä on nykyisellään monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä ainakin tutkimusryhmämme subjektiivisen arvion mukaan. Toisaalta on muistettava, että progressiivisemmän järjestelmään voi liittyä huoli siitä, että pienituloisten lainansaanti vaikeutuu siltä osin kuin lainoittajat muokkaavat korkoja ja lainatarjouksia asiakkaan tulojen mukaan.

Tekemämme laskelmat tarjoavat mahdollisuuden vertailla eri reformeja. Kun vertaillaan suojaosuuden nostoa (reformi 1) progressiiviseen reformiin (reformi 4b), havaitaan, että tässä raportissa esitetyillä malleilla niiden välitön vaikutus ulosmitattuun kokonaissumman on samankaltainen. Molemmat siis alentavat ulosmitattua kokonaissummaa, vaikkakin reformi 4b alentaa sitä hieman vähemmän. Samaa aikaan kuitenkin progressiivinen taulukko alentaa työllistymisveroastetta 1,4 prosenttiyksikköä suojaosuuden noston 0,5 prosenttiyksikön vaikutusta vastaan. Se on siis välittömän työn tarjontavaikutuksen osalta vaikuttavampi uudistus. Lisäksi sen välittömän hyvinvointivaikutuksen voidaan olettaa olevan suurempi kuin suojaosuuden noston, koska se parantaa ennen kaikkea pienituloisten asemaa ja pienituloiset hyötyvät kustakin lisäeurosta enemmän kuin suurituloiset. Tällaisen uudistuksen vaikutus korostuisi, mikäli samalla helpotetaan velkajärjestelyyn pääsyä, jotta pidentyneet takaisinmaksuajat eivät mitätöisi välittömiä vaikutuksia. Tällainen kokonaisuudistus voisi olla yksi potentiaalinen tapa parantaa hyvinvointia. Kuten kaikissa uudistuksissa, tällaisen uudistuksen eräs kustannus olisi, että työnantajien tulisi opetella uudet laskusäännöt ja tehdä tarvittavat muutokset tietojärjestelmiinsä. Tätä kustannusta voidaan loiventaa laskureiden avulla.

Eräs muista reformeista riippumaton uudistusidea olisi järjestelmän automatisointi. Tulorekisteri mahdollistaisi lähes reaaliaikaisen ulosottooperinnän niin, että työnantajan ei tarvitsisi lainkaan osallistua ulosoton suorittamiseen. Näin työntekijälle mahdollisesti syntyvä ulosoton stigma jäisi pois, kun asian (maksukiellon) ei tarvitsisi tulla työnantajan tietoon. Samalla poistuisivat ainakin ne prosessiin liittyvät kustannukset, jotka syntyvät nykyjärjestelmässä työnantajille. Nämä kustannukset voivat olla kansantalouden tasolla

huomattavia, koska maksukieltojen lukumäärä on vuositasolla varsin suuri. Tällaisen järjestelmän kehittäminen voi vaatia mm. reaaliaikaisen verotuksen mekanismien kehittämisen nykyjärjestelmään.

Ulosottojärjestelmää jatkossa uudistettaessa siis Tulorekisteri ja muu aineistojen reaaliaikaisen saatavuuden parantaminen voi mahdollistaa järjestelmän automatisointia ja yksinkertaistamista. Järjestelmän yksinkertaistaminen, muuttaminen progressiivisemmaksi sekä velkajärjestelyn helpottaminen vaikuttavat potentiaalisilta hyvinvointia parantavilta toilta. Tehdyt uudistukset tulee luonnollisesti arvioida asiallisesti ja saadun tiedon pohjalta järjestelmää tulee kehittää jatkuvasti.

Lähteet

Aaltonen, M., Oksanen, A., ja Kivivuori, J. (2016). Debt problems and crime. *Criminology* 54, 307–331.

Athreya, K., Sánchez, J.M., Tam, X.S., ja Young, E.R. (2018). Bankruptcy and delinquency in a model of unsecured debt. *International Economic Review* 59, 593–623.

Bigus, J., ja Steiger, E-M. (2006). When it pays to be honest: How a variable period of good conduct can improve incentives in personal bankruptcy proceedings. *European Journal of Law and Economics* 22, 233–253.

Blomgren, J., Maunula, N., ja Hiilamo, H. 2016. Do debts lead to disability pension? Evidence from a 15-year follow-up of 54,000 Finnish men and women. *Journal of European Social Policy*, 1–14.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2019). Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen gemäß Bekanntmachung vom 4. April 2019 (BGBl. I S. 443) – ab 1. Juli 2019 geltende Pfändungsfreigrenzen. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Pfaendungsfreigrenzen_Arbeitseinkommen_Juli2019.pdf?__blob=publicationFile&v=20

Cancian, M., Heinrich, C., ja Chung, Y. (2013). Discouraging disadvantaged fathers' employment: An unintended consequence of policies to support families. *Journal of Policy Analysis and Management* 00, 1–27.

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

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

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

Efrat, R. (2002). Global trends in personal bankruptcy. *American Bankruptcy Law Journal* 76, 81–110.

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

- Exler, F. & Tertilt, M. (2020). Consumer Debt and default: A Macro Perspective. IZA Discussion Papers, No. 12 966.
- Gerardi, K., Herkenhoff, K., Ohanian, L., ja Willen, P. (2018). Can't pay or won't pay? Unemployment, negative equity, and strategic default. *The Review of Financial Studies* 31, 1098–1131.
- Gerhardt, M. (2009). Consumer Bankruptcy Regimes and Credit Default in the US and Europe: A comparative study. Tech. rep. 318. Centre for European Policy Studies.
- Han, S., ja Li, W. 2007. Fresh start or head start? The effect of filing for personal bankruptcy of the labor supply. *Journal of Financial Services Research* 31, 123–151.
- Holzer, H., Offner, P., ja Sorensen, E. (2005). Declining employment among young black less-educated men: The role of incarceration and child support. *Journal of Policy Analysis and Management* 24(2), 329–350.
- Hämäläinen, K., Kanninen, O., Simanainen, M., & Verho, J. (2020). Perustulokokeilun arvioinnin loppuraportti: Rekisterianalyysi työmarkkinaikutuksista. VATT-muistiot, 59.
- Keese, M., ja Schmitz, H. 2014. Broke, ill, and obese: Is there an effect of household debt on health? *The Review of Income and Wealth* 60, 525–541.
- Kilborn, J. (2005). Twenty-five years of consumer bankruptcy in continental Europe: Internalizing negative externalities and humanizing justice in Denmark. *International Insolvency Review* 18, 155–185.
- Kleven, H. J. (2014). How can Scandinavians tax so much? *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 77–98.
- Kosonen, T. (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. The B.E. *Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 14(3).
- Livshits, I. (2015). Recent developments in consumer credit and default literature. *Journal of Economic Surveys* 29, 594–613.
- Matikka, T. (2018). Elasticity of taxable income: Evidence from changes in municipal income tax rates in Finland. *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 943–973.
- Matikka, T., Harju, J., & Kosonen, T. (2016). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta*, 5/2016.

McGregor, S., Klingander, B., ja Lown, J. (2001). Comparative analysis of Canadian, American and Swedish bankruptcy policy: who do governments legislate consumer debt? *International Journal of Consumer Studies* 25, 208–227.

Niemi-Kiesiläinen, J. (1997). Consumer bankruptcy in comparison: Do we cure a market failure or a social problem? *Osgoode Hall Law Journal* 37, 473–503.

Oikeusministeriön asetus suojaosuuden määrästä määräajoin maksettavan palkan ulosmittauksessa 2020/806. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200806>

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

Robe, M., Steiger, E.-M., ja Michel, P.-A. (2006). Penalties and optimality in financial contracts: Taking stock. Discussion paper SFB 649, Humboldt University, Berlin.

Steiger, E.-M. (2006). Ex-ante vs. ex-post efficiency in personal bankruptcy proceedings. Papers on Strategic Interaction 2006-17, Max Planck Institute of Economics, Strategic Interaction Group.

Toukola, J., Aalto, M., Liede, K., Niinivirta, J., Männistö, M., Kivistö, J., Nyman, J. & Roudasmaa, J. (2017). Ulosottotoimen rakenneuudistushanke – Lainsäädäntöryhmän toinen mietintö. Valtakunnanvoudinvirasto, julkaisu 2017:2.

Ulosottokaari 2007/705. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070705>

Ulosoton kannustinloukkutyöryhmä (2017). Ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkaminen. Oikeusministeriön julkaisu 38.

Wang, H.-J., ja White, M. (2000). An optimal personal bankruptcy procedure and proposed reforms. *Journal of Legal Studies* XXIX, 255–286.

White, M. (2005). Personal bankruptcy: Insurance, work effort, opportunism and the efficiency of the ‘fresh start’. Working paper. Saatavilla: <http://econweb.ucsd.edu/~miwhite/bankruptcy-theory-white.pdf>

White, M. (2007). Bankruptcy reform and credit cards. *Journal of Economic Perspectives* 21, 175–199.

Zaborowski, C., ja Zweifel, P. (1999). Getting out of debt: Garnishment of wage in whose interest? *European Journal of Law and Economics* 8, 207–230.

Liitteet

Taulukko A1. Tulopohja ja ulosmittaus

1. Tulopohjaan kuuluvat, ulosmittauskelpoiset erät

palkkatulo

rahapalkka pää- ja sivutoimesta
luontoisedut ja työsuhdeoptiot
lunastukset ja palvelurahat
kustannusten korvaukset työnantajalta
yrittäjän palkka pää- ja sivutoimesta
ansiotulo porotaloudesta
merityötulo
reserviläisen palkka
urheilijan palkka ja palkkio
perhehoitajan ja omaishoitajan palkkio

verotettava apuraha

työttömyysetuudet

ansiopäiväraha

työ-, virka ja yrittäjäeläke

yksityisen ja julkisen sektorin eläke
yksityisen ja julkisen sektorin perhe-eläke
yksityisen ja julkisen sektorin

työkyvyttömyyseläke

yksityisen ja julkisen sektorin vanhuuseläke
julkisyhteisön työeläke
maatalouden erityiseläke
kuntoutusraha työeläke-etuutena
ulkomaan eläke

sairausvakuutuslain mukaiset etuudet

sairauspäiväraha
osasairauspäiväraha
luovutuspäiväraha
tartuntatautipäiväraha
YEL-päiväraha
erityisäitiysraha
äitiysraha
isyysraha
vanhempainraha
osittainen vanhempainraha
erityishoitoraha

2a. Tulopohjaan kuuluvat, ulosmittauskelvottomat erät

sotilasavustus

perusavustus

opintoetuudet

opintoraha

perhe-etuudet

lasten kotihoidon tuki, hoitoraha
lasten kotihoidon tuki, hoitolisä
osittainen hoitoraha
joustava hoitoraha
kunnallinen lisä

työttömyysetuudet

työmarkkinatuki
peruspäiväraha

vuorottelukorvaus

lapsikorotus

eläke-etuudet

takuueläke

kuntoutusetuudet

kuntoutusraha
nuoren kuntoutusraha
osakuntoutusraha
kuntoutusavustus

maahanmuuttajan kotoutumistuki

osittainen hoitoraha
joustava hoitoraha

2b. Tulopohjaan kuuluvat, ulosmittauskelvottomat erät pois lukien elatusapu

eläke-etuudet

kansaneläke, vanhuuseläke	leskeneläke
kansaneläke, varhennettu vanhuuseläke	lapseneläke
kansaneläke, lykätty vanhuuseläke	lapsikorotus
kansaneläke, kuntoutustuki	eläketuki
kansaneläke, työkyvyttömyyseläke	rintamalisä
kansaneläke, työttömyyseläke	ylimääräinen rintamalisä
	ulkomaille maksettava rintamalisä

3. Tulopohjaan kuulumattomat, ulosmittauskelvottomat erät

avustusluonteiset ja korvausluonteiset erät

asevelvollisen ja siviilipalvelusmiehen päiväraha
sotilasvammalain mukaiset korvaukset
lakkoavustus
toistuvaiskorvaus
veroton apuraha
opiskeluavustus
luopumiskorvaus
EPL:n mukaiset suoritukset
tekijänoikeus- yms. korvaus
ulkomaanedustuston virkamiehen puolison erityiskorvaus

asumisen tuet

yleinen asumistuki
eläkkeensaajan asumistuki

sotilasavustus

asumisavustus
erityisavustus
opintolainojen korot

toimeentulotuki

opintoetuudet

opintotuen asumislisä
opintolaina
opintolainahyvitys
opintolainan korkoavustus
koulumatkatuki

koulutustuki

aikuiskoulutustuki

sairaanhoitokorvaukset

hoito- ja tutkimuskorvaus
matkakorvaus
lääkekorvaus

perhe-etuudet

lapsilisä
äitiysavustus
adoptiotuki
elätustuki
elatusapu

koulutusavustus

työttömyysetuudet

liikkuvuusavustus

kuntoutusetuudet

ylläpitokorvaus
matkakorvaus
elinkeinotuki
apuvälineet
kuntoutus
kuntoutuspsykoterapian korvaus
koulutarvikekustannusten korvaus

vammaisetuudet

vammaistuki
eläkkeensaajan hoitotuki

Taulukko A3. Miesten palkkaregression kertoimet kotitaloustyyppi mukaan, selitettävänä muuttujana logaritminen kuukausipalkka

Miehet	Yksin		Pariskunta		Yksinhuoltaja		2 huoltajaa + lapsia		Muut	
Vakiotermi	7,47	***	7,41	***	7,73	***	6,97	***	7,62	***
Ikä	0,03	***	0,02	***	0,02	***	0,04	***	0,02	***
Ikä²	0,00	***	0,00	***	0,00	***	0,00	***	0,00	***
Koulutusala ref. Muu										
Yleissivistävä	0,14	**	0,16	***	0,27		0,38	***	0,20	***
Kasvatustiet.	-0,10	*	-0,16	***	-0,07		-0,08		-0,03	
Humanistinen tai taideala	-0,09		-0,15	***	-0,02		-0,03		0,02	
Kaup. ja yhteiskuntatiet.	0,07		0,07		0,15		0,26	***	0,13	**
Luonnontiet.	0,03		0,02		0,08		0,13	***	0,10	
Tekniikan ala	0,13	**	0,11	*	0,22		0,27	***	0,19	***
Maa- ja metsätalousala	0,04		0,00		0,15		0,17	***	0,11	*
Terveys- ja sosiaali-ala	0,08		0,03		0,12		0,16	***	0,18	***
Palveluala	0,08		0,05		0,17		0,21	***	0,15	**
Koulutusaste ref. Tutkijakoulutusaste										
Perusaste	-0,41	***	-0,49	***	-0,58	*	-0,32	***	-0,34	***
Keskiaste	-0,49	***	-0,54	***	-0,74	***	-0,54	***	-0,47	***
Alin korkea-aste	-0,37	***	-0,41	***	-0,57	***	-0,42	***	-0,35	***
Alempi korkeakouluaste	-0,31	***	-0,31	***	-0,50	***	-0,30	***	-0,29	***
Ylempi korkeakouluaste	-0,10	***	-0,07	***	-0,25	***	-0,04	***	-0,09	**

Miehet	Yksin		Pariskunta		Yksinhuoltaja		2 huoltajaa + lapsia		Muut	
Maakunta ref. Ahvenanmaa										
Uusimaa	0,08	***	0,05	*	0,01		0,07	***	0,17	***
Varsinais-Suomi	-0,02		-0,05	*	-0,05		-0,06	***	0,08	
Satakunta	0,02		-0,03		-0,07		-0,04		0,15	***
Kanta-Häme	0,01		-0,04		0,01		-0,04	*	0,07	
Pirkanmaa	0,00		-0,04		-0,07		-0,04	*	0,10	*
Päijät-Häme	0,02		-0,02		-0,03		-0,04		0,12	**
Kymenlaakso	0,06	**	-0,01		0,01		-0,01		0,14	**
Etelä-Karjala	0,04		0,00		-0,01		-0,05	**	0,09	
Etelä-Savo	-0,07	**	-0,11	***	-0,16	**	-0,13	***	0,03	
Pohjois-Savo	-0,02		-0,08	***	-0,13	**	-0,08	***	0,07	
Pohjois-Karjala	-0,05	*	-0,09	***	-0,14	**	-0,11	***	0,02	
Keski-Suomi	-0,02		-0,06	**	-0,06		-0,07	***	0,08	
Etelä-Pohjanmaa	-0,05	*	-0,09	***	-0,14	**	-0,11	***	0,06	
Pohjanmaa	-0,02		-0,05		-0,12	*	-0,07	***	0,02	
Keski-Pohjanmaa	-0,03		-0,06	**	-0,10		-0,09	***	0,12	*
Pohjois-Pohjanmaa	0,01		-0,04		-0,09		-0,05	**	0,10	**
Kainuu	-0,02		-0,13	***	-0,08		-0,10	***	0,11	
Lappi	0,04		-0,01		-0,06		-0,04	*	0,15	***
Lasten iät ref. Ei lapsia										
Alle 3-vuotiaita lapsia					0,00		0,01	**	-0,02	

Miehet	Yksin		Pariskunta		Yksinhuoltaja		2 huoltajaa + lapsia		Muut	
3–6-vuotiaita lapsia					0,04		0,00		-0,03	**
7–18-vuotiaita lapsia					0,01		-0,01	*	-0,01	
Työttömyyskuukaudet ref. Yli 8kk										
Alle 3 kuukautta	0,19	***	0,23	***	0,18		0,19	**	0,05	
3–5 kuukautta	0,05		0,15	**	0,13		0,07		-0,12	
6–8 kuukautta	0,00		0,02		-0,05		-0,04		-0,16	
Muut tulot, logaritmissa			0,01	***	-0,01	***	0,02	***	0,00	***
Velallinen	-0,12	***	-0,08	***	-0,11	***	-0,10	***	-0,12	***
Naimisissa	-0,07	***	-0,03	***	-0,04	*	-0,05	***	-0,07	***
Työpäivien määrä	0,00	***	0,00	***	0,00	***	0,00	***	0,00	***

Selite. Merkitsevyytasot: * p<0,1 ** p<0,05 *** p<0,01

Taulukko A4. Naisten palkkaregression kertoimet kotitaloustyyppin mukaan, selitettävänä muuttujana logaritminen kuukausipalkka

Naiset	Yksin		Pariskunta		Yksinhuoltaja		2 huoltajaa + lapsia		Muut	
Vakiotermi	7,52	***	7,57	***	7,41	***	7,22	***	7,64	***
Ikä	0,02	***	0,02	***	0,02	***	0,02	***	0,01	***
Ikä²	0,00	***	0,00	***	0,00	***	0,00	***	0,00	***
Koulutusala ref. Muu										
Yleissivistävä	0,24	***	0,20	***	0,25	***	0,31	***	0,24	***
Kasvatustiet.	0,07		0,02		0,01		0,06		0,11	
Humanistinen tai taideala	0,07		0,01		0,02		0,10	**	0,08	
Kaup. ja yhteiskuntatiet.	0,20	***	0,13	**	0,19	***	0,24	***	0,22	***
Luonnontiet.	0,13	**	0,11	**	0,15	**	0,15	***	0,20	***
Tekniikan ala	0,21	***	0,16	***	0,20	***	0,29	***	0,24	***
Maa- ja metsätalousala	0,12	**	0,07		0,13	**	0,16	***	0,14	*
Terveys- ja sosiaali-ala	0,21	***	0,13	**	0,15	**	0,19	***	0,21	***
Palveluala	0,12	**	0,05		0,08		0,14	***	0,13	*
Koulutusaste ref. Tutkijakoulutusaste										
Perusaste	-0,48	***	-0,52	***	-0,50	***	-0,41	***	-0,47	***
Keskiaste	-0,63	***	-0,59	***	-0,61	***	-0,59	***	-0,60	***
Alin korkea-aste	-0,53	***	-0,49	***	-0,48	***	-0,48	***	-0,53	***
Alempi korkeakouluaste	-0,47	***	-0,42	***	-0,44	***	-0,43	***	-0,44	***
Ylempi korkeakouluaste	-0,18	***	-0,11	***	-0,08	***	-0,11	***	-0,18	***

Naiset	Yksin		Pariskunta		Yksinhuoltaja		2 huoltajaa + lapsia		Muut	
Maakunta ref. Ahvenanmaa										
Uusimaa	0,05	**	0,02		0,02		0,06	***	0,02	
Varsinais-Suomi	-0,05	*	-0,08	***	-0,10	**	-0,04	**	-0,09	**
Satakunta	-0,06	**	-0,10	***	-0,11	***	-0,06	***	-0,07	*
Kanta-Häme	-0,02		-0,07	***	-0,08	*	-0,03		-0,03	
Pirkanmaa	-0,04	*	-0,08	***	-0,09	**	-0,03	**	-0,07	*
Päijät-Häme	-0,03		-0,07	***	-0,08	**	-0,04	**	-0,06	
Kymenlaakso	-0,04		-0,09	***	-0,09	**	-0,03		-0,05	
Etelä-Karjala	-0,06	**	-0,10	***	-0,08	*	-0,06	***	-0,09	*
Etelä-Savo	-0,08	***	-0,09	***	-0,13	***	-0,06	***	-0,11	**
Pohjois-Savo	-0,07	***	-0,10	***	-0,08	**	-0,04	**	-0,09	**
Pohjois-Karjala	-0,09	***	-0,12	***	-0,12	***	-0,07	***	-0,10	**
Keski-Suomi	-0,08	***	-0,11	***	-0,13	***	-0,07	***	-0,06	**
Etelä-Pohjanmaa	-0,08	***	-0,10	***	-0,15	***	-0,07	***	-0,13	
Pohjanmaa	-0,06	**	-0,12	***	-0,09	**	-0,10	***	-0,13	***
Keski-Pohjanmaa	-0,05	*	-0,11	***	-0,12	***	-0,06	***	-0,12	***
Pohjois-Pohjanmaa	-0,06	**	-0,10	***	-0,11	***	-0,05	***	-0,05	
Kainuu	-0,07	**	-0,10	***	-0,12	**	-0,06	***	-0,09	*
Lappi	-0,05	*	-0,10	***	-0,10	**	-0,06	***	-0,06	
Lasten iät ref. Ei lapsia										
Alle 3-vuotiaita lapsia					0,03		0,07	***	0,02	

Naiset	Yksin		Pariskunta		Yksinhuoltaja		2 huoltajaa + lapsia		Muut	
3–6-vuotiaita lapsia					0,05	***	0,02	***	0,00	
7–18-vuotiaita lapsia					0,03	**	0,01		-0,02	*
Työttömyyskuukaudet ref. Yli 8kk										
Alle 3 kuukautta	0,15	**	0,01		0,12		0,01		0,14	
3–5 kuukautta	0,11		-0,05		0,00		-0,03		0,05	
6–8 kuukautta	0,07		0,08		-0,04		-0,05		0,09	
Muut tulot, logaritmissa			0,02	***	0,00		0,02	***	0,00	
Velallinen	-0,09	***	-0,06	***	-0,11	***	-0,07	***	-0,07	***
Naimisissa	0,00		-0,01	**	0,01		0,00		0,01	
Työpäivien määrä (100)	0,06	***	0,06	***	0,06	***	0,05	***	0,05	***

Selite. Merkitsevyytasot: * p<0,1 ** p<0,05 *** p<0,01

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-158-2
ISSN PDF 2342-6799