

20.5.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi yrittäjän eläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

1. Tiivistelmä Suomen Yrittäjien keskeisistä huomioista

- Yrittäjän eläkelaki on keskeisin yrittäjän eläke- ja muuhun sosiaaliturvaan vaikuttava säädös. Emme pidä hyvän säädösvalmistelutavan mukaisena menettelyä, jossa virkатыönä (epävirallisen työryhmän tuella) valmistellusta hallituksen esitysluonnoksesta ei ole järjestetty lausuntokierrosta. Se mahdollistaisi julkisen keskustelun ja eri sidosryhmien näkemysten huomioon ottamisen jatkovalmistelun tueksi. Valtioneuvoston lainvalmisteluohjeisiin sisältyvän säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan (kohta 2.3.1) lausuntomenettely on pakollinen osa jokaista lainvalmisteluprosessia. Nyt sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa ainoastaan Finanssivalvonalta.
- Esitysluonnoksen tavoite on parantaa yrittäjien eläketurvaa ja tukea yrittäjän eläkelain toimeenpanoa. Tavoite on kannatettava. Esitysluonnokseen on kuitenkin vielä tehtävä jatkovalmistelussa muutoksia sekä säännöksiin että perusteluihin.
- Ehdotettua 112 §:n 2 momentin ensimmäistä lausetta pitää täsmentää niin, että kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkkaa pidetään 1 momentissa tarkoitettuna palkkana/korvauksena vain silloin, kun yrittäjä harjoittaa kokoaikaista yritystoimintaa. On selvää, ettei koko-aikatyötä tekevän mediaanipalkkaa voida pitää oikeana YEL-työtulon tasona, mikäli yrittäjän työpanos ei ole kokoaikainen.
- Huomautamme, että aloittavalle yrittäjälle ei ole yleensä vielä kertynyt yritystoiminnan työllistävyydestä kertovaa tietoa. Sen vuoksi esitämme lain 112 §:n 2 momentin perusteluita täydennettäväksi seuraavasti:
 - *"Erityisesti toimintaa aloitettaessa yrittäjä on yleensä ainoa luotettava tietolähde työpanoksensa määrästä."*

- Esitämme, että perusteluiden samaan kohtaan lisättäisiin seuraava virke. Esitämme tätä, jotta sääntelyä osataan toimeenpanna oikein ja jotta yrittäjän oikeusturva toteutuu nykyistä paremmin. Tällä hetkellä yrittäjän antama selvitys yritystoimintansa työllistävyydestä ja työpanoksensa arvosta saatetaan eläkeyhtiön toimesta sivuuttaa, vaikka se ei olisi ristiriidassa yritystoiminnasta saatavien tunnuslukujen kanssa:
 - ”Yrittäjältä saatuun tietoon yritystoiminnan työllistävyydestä on muissakin tilanteissa luotettava, jos muu selvitys ei sen uskottavuutta horjuta.”
- Katsomme, että yrittäjän eläkelain uudistamista pitää jatkaa niin, että YEL-työtulon alaraja nostetaan tasolle, joka kerryttää vakuutusmaksuja maksavalle yrittäjälle ansiosidonnaista turvaa kaikissa sosiaalivakuutuslajeissa. Lisäksi on arvioitava huolellisesti mahdollisuus alkaa rahastoida myös YEL-vakuutusmaksuja. Mitään muuta tapaa valtionosuuden pysyvään pienentämiseen ei ole.

2. Lähtökohdat

Sosiaali- ja terveysministeriössä on laadittu luonnos hallituksen esitykseksi yrittäjän eläkelain muuttamiseksi. Ministeriö on pyytänyt luonnoksesta lausuntoa ainoastaan Finanssivalvonnalta. Keneltäkään muulta mukaan lukien Suomen Yrittäjät ry:ltä ei lausuntoa ole pyydetty. Olemme osallistuneet esityksen valmisteluun sosiaali- ja terveysministeriön epävirallisessa työryhmässä. Kummeksumme valmisteluprosessia, jossa muille kuin Finanssivalvonnalle ei ole annettu mahdollisuutta virallisesti esittää näkemyksiään esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi yrittäjän eläkelakia. Luonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on parantaa yrittäjien eläketurvaa ja tukea yrittäjän eläkelain toimeenpanoa, jotta yrittäjän työtulo vastaisi nykyistä paremmin yrittäjän työpanoksen arvoa sekä yritystoiminnan alkuvaiheessa että toiminnan jatkuessa.

3. Esityksen tavoitteet ovat kannatettavia – säännöksiä ja perusteluita täydennettävä

Suomen Yrittäjät pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja tukee lähtökohtaisesti esitettyjä muutoksia yrittäjän eläkelakiin. Emme pidä kaikilta osin valittuja pykälämuotoiluja, niiden perusteluita tai muita luonnoksen tekstivalintoja kannatettavina ja/tai riittävän täsmällisinä, minkä johdosta esitämme lausuntonamme seuraavaa:

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa yrittäjän asumistuen osalta esitetään, että joissain tilanteissa ko. etuuden myöntämisedellytyksiä arvioitaessa yrittäjän tuloksi katsottaisiin YEL-vähimmäistulo. Tämä ohjaa ajattelemaan, että tällöin tulona otettaisiin huomioon YEL-vakuuttamisvelvollisuuden alarajan suuruinen tulo eli n. 688 €/kk (8261,71 €/v; 2022). Asumistuksessa huomioitavalla vähimmäistulolla tarkoitetaan kuitenkin Kelan etuusohjeen mukaan työmarkkinatuen suuruista tuloa ilman lapsikorotusta eli vuonna 2022 noin 742 €/kk.

Nykytilan arviointia koskevassa osuudessa esitysluonnoksessa todetaan seuraavaa: ”Yrittäjien työtulon arviointiin näyttää viime vuosina muodostuneen toimeenpanon käytäntöjä, että yrittäjä on voinut jopa itse määrittää haluamansa vakuutusturvan tason. Tämä on tuonut YEL-järjestelmään ongelman, jossa vakuutusta ei omien valintojen seurauksena oteta toimeentuloturvan kannalta riittävällä tasolla. Tällöin näiden riskien toteutumisen kustannukset siirtyvät viime kädessä valtiolle kansaneläkkeen ja muun sosiaaliturvan kustannuksina.”

Yrittäjän eläkelain 112 §:n mukaan eläkelaitos vahvistaa yrittäjälle yrittäjän työpanosta vastaavan vuotuisen työtulon. Yrittäjä ei siis voi määrittää vakuutusturvansa tasoa nykyisinkään itse, eikä oikeinmitoitettua turvan tasoa arvioida lain mukaan toimeentuloturvan kannalta vaan suhteessa yrittäjän työpanoksen arvoon. On myös hyvin yksisilmäistä todeta, että riskien toteutumisen kustannukset siirtyvät viime kädessä valtiolle, mikäli yrittäjän vakuutusturva ei ole hänen henkilökohtaisen toimeentuloturvansa näkökulmasta riittävällä tasolla. Kyse ei aina ole automaattisesti siitä, että henkilö on kansaneläkkeen tai vähimmäisetuuksien varassa. Lisäksi on tärkeää huomata, että lakisääteiseen työeläketurvaan käytetyt eurot ovat sataprosenttisesti vähennyskelpoisia maksajansa verotuksessa, joten yrittäjien eläkevakuuttamisratkaisut vaikuttavat suoraan valtion verotuloihin, joita käytetään muun muassa edellä mainittujen vähimmäisetuuksien rahoittamiseen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yrittäjän eläkelaisissa säädettäisiin työtulon säännöllisestä seurannasta ja seurannassa noudatettavasta työtulon tarkistamisen menettelystä eläkelaitoksissa. Säännöllisen seurannan ja tarkistamisen johdosta yrittäjälle vahvistettava työtulo vastaisi esitysluonnoksen mukaan nykyistä paremmin lain edellyttämää työtulon tasoa myös yri-tystoiminnan jatkuessa. Pidämme ehdotusta työtulon säännöllisestä seurannasta perusteltuna ja kannatettavana.

Yrittäjän työtulon määrittelemisen peruseriaate säilyisi esitysluonnoksen mukaan entisellään. Työtulo olisi siis edelleen se palkka, joka kohtuudella olisi maksettava, jos yrittäjätoimintaan suorittamaan olisi palkattava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö, tai se korvaus, jonka muutoin voidaan

katsoa keskimäärin vastaavan sanottua työtä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi sääntelyä työtulon määrittämisessä käytettävistä tiedoista. Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden vuoksi pidämme täsmentämistä perusteltuna, mutta katsomme, että tältä osin esitysluonnoksessa on korjattavaa sekä pykälätekstin että perusteluiden osalta.

Ehdotetussa uudessa yrittäjän eläkelain 112 §:n 2 momentin ensimmäisessä lauseessa todetaan, että työtuloa vahvistaessaan eläkelaitos pitää edellä mainittuna palkkana ja korvauksena yksityisen sektorin kyseisen toimialan kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkkaa. ”Edellä mainittuna” viittaa pykälän 1 momenttiin, jossa säilyisi nykyisin voimassa oleva työtulon määritelmä saman ammattitaidon omaavalle henkilölle maksettavasta palkasta/korvauksesta. Kyseinen 1 momentin määritelmä kattaa sekä kokoaikaisen että osa-aikaisen yritystoiminnan. Osa-aikaisen yritystoiminnan osalta palkkana/korvauksena ei voida pitää kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkkaa. Siksi ehdotettua 112 §:n 2 momentin ensimmäistä lausetta tulisi jo pykälässä täsmentää niin, että kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkkaa pidetään 1 momentissa tarkoitettuna palkkana/korvauksena vain silloin, kun yrittäjä harjoittaa kokoaikaista yritystoimintaa.

Ehdotetun 112 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen yksityiskohtaiset perustelut ohjaavat hyvin yksisilmäiseen mediaanipalkan käyttöön, ja pelkäämme valitun muotoilun johtavan siihen, että eläkeyhtiöt ryhtyvät hyvin ehdottomasti kyseistä lukua etsimään ja soveltamaan. Perusteluissa tuodaan esille, että tietoa mediaanipalkoista saa Tilastokeskukselta, muttei täsmällisemmin tuoda esille, miten kyseisiä tietoja pitää käytännössä hyödyntää ja miten Tilastokeskuksen palkkaluokittelusta päädytään toimialakohtaisiin mediaanipalkkoihin. Perusteluissa ei myöskään arvioida tilanteita, joissa mediaanipalkkatietoa ei ole tai alalla on esimerkiksi huomattavan paljon enemmän palkansaajia julkisella sektorilla kuin yksityisellä sektorilla.

Ehdotetun 112 §:n 2 momentin toisen lauseen mukaan eläkeyhtiön tulee YEL-työtuloa vahvistaessaan ottaa toimialan mediaanipalkan lisäksi huomioon muut yrittäjän työpanoksen määrää, yrittäjätoiminnan laajuutta, yrittäjän ammattitaitoa ja yrittäjän työpanoksen arvoa kuvaavat tiedot ja vahvistaa näin esimerkiksi osa-aikaisen yrittäjän työtulo oikealle, työpanosta vastaavalle tasolle. Kyseisen kohdan perusteluiden mukaan myös yrittäjä itse voi antaa edellä kuvattua tietoa ja selvitystä omaa yrittäjätoimintaansa koskien.

Aloittavalle yrittäjälle ei ole yleensä vielä kertynyt yritystoiminnan työllistävyydestä kertovaa tietoa. Esitämme perusteluita tältä osin täydennettäväksi lauseella

"Erityisesti toimintaa aloitettaessa yrittäjä on yleensä ainoa luotettava tietolähde työpanoksensa määrästä."

Lisäksi esitämme, että perusteluiden samaan kohtaan lisättäisiin seuraava virke:

"Yrittäjältä saatuun tietoon yritystoiminnan työllistävyydestä on muissakin tilanteissa luotettava, jos muu selvitys ei sen uskottavuutta horjuta."

Tätä ehdotamme siksi, että nykyisin yrittäjän kertoma yritystoimintansa työllistävyydestä ja työpanoksensa arvosta saatetaan eläkeyhtiön toimesta sivuuttaa, vaikka se ei olisi ristiriidassa yritystoiminnasta saatavien tunnuslukujen kanssa. Tiedossamme on, että yrittäjän antamasta vastaavan ammattitaidon omaavalle henkilölle maksettavaa palkkaa koskevasta uskottavasta selvityksestä huolimatta YEL-työtuloja on vahvistettu muulle kuin yrittäjän laskelman esittämälle tasolle siten, että päätöstä on perusteltu lain sijaan Eläketurvakeskuksen antamalla soveltamissuosituksilla. Soveltamiskäytäntö, jossa suositus ohittaa lain kirjaimen, ei ole millään tapaa kestävä.

4. Esitysluonnoksen vaikutusarvioita on täydennettävä

Esitysluonnoksessa arvioidaan ehdotettujen muutosten vaikuttavan siten, että suurimmassa osassa YEL-vakuutuksia työtulo saadaan vahvistettua tasolle, jolla varmistetaan yrittäjälle työuran aikaiseen tulotasoon nähden riittävän lakisääteisen työeläketurvan karttumisen. Esityksessä ei olla kuitenkaan muuttamassa vakuuttamisen perusajatusta työpanoksen arvon vakuuttamisesta, joten on erikoista arvioida työeläketurvan karttumista suhteessa työuran aikaiseen tulotasoon.

Luonnoksen vaikutusarvioita olisi syytä täydentää siltä osin, kun pohditaan ehdotettujen muutoksen aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia. On todennäköistä, että osalla yrittäjistä vakuutustaso ja -maksut nousevat merkittävästikin. Joissain tapauksissa edellisestä aiheutuva hintojen nostopaine ja siitä seuraava yrittäjän työpanoksen kysynnän heikkeneminen voi johtaa jopa yritystoiminnan lopettamiseen. Myös tämä olisi perusteltua luonnoksessa avoimesti todeta.

5. YEL-työtulon alarajaa pitää nostaa ja maksujen rahastointi selvittää

Muilta osin pidämme esitettyjä muutoksia kannatettavina ja hyvin perusteltuina. Erityisen hyvä asia on se, että eläkelaitoksen tulisi jatkossa kirjata työtulon vahvistamisen perusteena käytetyt, erityisesti 112 §:n 2 momentin, tiedot yrittäjän työtulon vahvistamisesta annettavaan päätökseen.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia vakuuttamisen rajoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että jatkossakin pakollisen YEL-vakuutuksen piirissä on yritystoimintaa, jonka vakuuttaminen ei hyödytä vakuutettua yrittäjää millään tavalla, vaan hän saattaa päätyä lähinnä rahoittamaan muiden vakuutettujen etuuksia. Katsommekin, että seuraavaksi tulee tarkasteluun ottaa vakuuttamisvelvollisuuden alaraja ja nostaa se tasolle, jossa em. riskiä ei enää ole tai se merkittävässä määrin pienenee.

Esitetyt muutokset tulevat toteutuessaan suurella todennäköisyydellä nostamaan YEL-työtulotasoa ja mahdollisesti lyhytaikaisesti parantamaan YEL-järjestelmän rahoitustilannetta siten, että valtionosuuden tarve pienenee. Toisaalta nousevat YEL-työtulot tarkoittavat sitä, että valtion verotulot tulevat myös pieneneään. Pitkässä juoksussa vaikutus YEL-järjestelmän valtionosuuden osalta voi myös kääntyä päinvastaiseksi, koska korkeammista YEL-vakuutustasoista seuraa lisää eläkevastuita, jotka tulevaisuudessa tulee kyetä kattamaan. YEL-järjestelmän kehittämisen osalta tulisikin pohtia myös rahastoinnin sisällyttämistä järjestelmään. Käytännössä muuta keinoa valtionosuuden pysyväksi pienentämiseksi ei ole.

Suomen Yrittäjät

Harri Hellsten
työmarkkina-asioiden päällikkö

Janne Makkula
johtaja