

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrittäjän eläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yrittäjän eläkelakia.

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.

Esityksen mukaan yrittäjän eläkelaisissa säädettäisiin työtulon säännöllisestä seurannasta ja työtulon tarkistamisesta, jolloin yrittäjälle vahvistettava työtulo vastaisi nykyistä paremmin lain edellyttämää työtulon tasoa myös yritystoiminnan jatkuessa. Työtulon määritelmään ei ehdoteta muutoksia. Kuitenkin ehdotetaan tarkennettavaksi sääntelyä tiedoista, joiden perusteella työtulo määritetään.

Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistämisestä annetun lain voimassaoloaikaa jatkettavaksi vuoden 2024 loppuun.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Nykytila.....	5
2.1.1 Eläketurva ja vakuuttaminen.....	5
2.1.2 Työtulo ja vakuutusmaksu	6
2.1.3 Rahoitus	7
2.1.4 Toimeenpano.....	7
2.1.5 YEL-vakuutuksen kytkennät yrittäjien muuhun sosiaaliturvaan	8
2.1.5.1 Kansaneläke ja takuueläke	8
2.1.5.2 Asumistuet	9
2.1.5.3 Sairausvakuutuslain mukaiset päivärahaetuudet	9
2.1.5.4 Työttömyysturva	10
2.1.5.5 Työtapaturma- ja ammattitautivakuutus.....	10
2.1.5.6 Kelan järjestämä ammatillinen kuntoutus	10
2.1.6 Päätösten perustelevminen	11
2.2 Nykytilan arviointi	11
2.2.1 Työtulon vahvistaminen.....	11
2.2.2 Työtulon tarkistaminen	13
2.2.3 Työtulopäätöksen perustelut	14
2.2.4 Finanssivalvonnan teema-arvio yrittäjän eläkelain mukaisen vakuutuksen toimeenpanosta.....	14
3 Tavoitteet	15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.1.1 YEL-työtulon määrittäminen ja tarkistaminen.....	15
4.1.2 Eläketurvakeskuksen tehtävät	15
4.1.3 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistäminen	16
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	16
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	16
4.2.1.1 Vaikutukset yritystoimintaan ja kotitalouksiin	16
4.2.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen	21
4.2.2 Vaikutukset toimeenpanoon ja viranomaisten toimintaan	27
4.2.3 Muut vaikutukset.....	27
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	27
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	27
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö	28
6 Lausuntopalaute.....	29
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	29
7.1 Yrittäjän eläkelaki	29
7.2 Laki Eläketurvakeskuksesta.....	33
7.3 1.1 Laki työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä	33
8 Voimaantulo	33

9 Toimeenpano ja seuranta	34
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	34
LAKIEHDOTUKSET	37
yrittäjän eläkelain muuttamisesta	37
Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	40
työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta.....	41
LIITE	42
RINNAKKAISTEKSTIT	42

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Suomessa työeläkejärjestelmän tavoitteena on turvata työuran aikaisen toimeentulon tason kohtuullinen säilyminen eläkkeellä. Työeläkejärjestelmä toteuttaa hyvinvointivaltion tavoitteita ja sen etuuksilla vähennetään köyhyyttä, turvataan eläkeajan kohtuullista toimeentuloa, jaetaan riskiä kollektiivisesti ja tasataan henkilön elinkaaren aikaista kulutusta. Työeläkejärjestelmässä vakuuttaminen on muutamia vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta pakollista.

Yrittäjien eläketurva säädettiin osaksi työeläkejärjestelmää vuoden 1970 alusta, kun maatalousyrittäjien eläkelaki (467/1969) ja yrittäjien eläkelaki (468/1969) tulivat voimaan. Lait säädettiin Eläketurvakomitean mietinnön (Eläketurvakomitean mietintö I, Komiteamietintö 1967: B 2) pohjalta. Yrittäjäläkelakien tarjoama eläketurva säädettiin yhdenmukaiseksi työntekijöiden vakuutuksen kanssa ja näin on toimittu myös myöhemmin työntekijöiden eläketurvaa kehitettäessä. Komitean ehdottamat yrittäjien eläkelain vakuuttamista koskevat ratkaisut ovat säilyneet sittemmin voimaan tulleessa yrittäjän eläkelaislaissa (1272/2006; YEL) lähes alkuperäisinä.

Helmikuussa 2017 sosiaali- ja terveysministeriö perusti työryhmän kehittämään yrittäjän eläkevakuutusta. Työryhmän tehtävänä oli selvittää ratkaisuvaihtoehtoja alivakuuttamiseen¹ ja työtulon määrittämiseen liittyvien ongelmien ja kehittämistarpeiden osalta sekä selvittää YEL-vakuuttamisen joustavoittamista pienimuotoista ja satunnaista yritystoimintaa harjoittaville. Työn tavoitteena oli myös turvata yrittäjän työuran aikaisen toimeentulon tason kohtuullinen säilyminen eläkkeellä ja yrittäjien työeläketurvan tarkoituksenmukainen järjestäminen. Työryhmä julkaisi raporttinsa maaliskuussa 2019 (Yrittäjän työeläketurvan kehittäminen, Työryhmän raportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:23).

Pääministeri Marinin hallituksen 10.12.2019 päivätyssä hallitusohjelmassa vuosille 2019–2023 on päätetty selvittää keinoja yrittäjän eläke- ja muun sosiaaliturvan parantamiseen. Hallitusohjelman mukaista selvitystyötä jatkettiin vuonna 2019 julkaistun raportin pohjalta sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä vuosina 2020–2022.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmisteluun ovat osallistuneet Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos (Kela), KT Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat, STTK ry, Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Suomen yrittäjät SY ja valtiovarainministeriö. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi on pyydetty lausunto Finanssivalvonnalta.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat asiakirjat sekä esityksessä mainittujen tutkimusten ja selvitysten lähdetiedot ovat julkisessa palvelussa [linkki](#).

¹ Alivakuuttamisella tarkoitetaan sitä, että eläkelaitoksen yrittäjälle vahvistama työtulo on liian alhainen suhteessa YEL:n edellyttämällä tavalla määriteltyyn työtuloon eli yrittäjän työpanoksen arvoon.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Eläketurva ja vakuuttaminen

Työeläkejärjestelmästä maksettavia etuuksia ovat vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke, kuntoutusetuudet, osittainen varhennettu vanhuuseläke, perhe-eläkkeet ja työuraeläke. Eläke-etuuksia koskevat säännökset ovat yrittäjille ja työntekijöille samanlaisia.

Työeläkejärjestelmässä työntekijöille ja yrittäjille on omat eläkelakinsa. Työeläkejärjestelmässä työsuhteiset työntekijät vakuutetaan pääsääntöisesti TyEL:n² ja yrittäjät YEL:n mukaan. Lisäksi julkisten alojen työntekijät kuuluvat JuEL:n sekä maatalousyrittäjät ja apurahansaajat MYEL:n piiriin.

Eläkettä voi karttua samanaikaisesti eri työeläkelakien perusteella. Se, pidetäänkö henkilöä työeläkevakuutuksessa työntekijänä vai yrittäjänä, ratkaistaan työoikeudellisten sääntöjen perusteella.³ YEL:n mukaan yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhteessa tai virka- tai julkisoikeudellisessa toimisuhteessa. Yrittäjän käsite ei ole sidottu yrityksen juridiseen muotoon, esimerkiksi toiminnan harjoittamiseen yritysmuodossa, vaan käsite kattaa myös itsenäiset ammatinharjoittajat, kuten myös niin sanotut laskutuspalveluyrittäjät ja itsensätyöllistäjät. Yrittäjä voi myös samanaikaisesti toimia YEL:n alaisena yrittäjänä ja olla työ- tai virkasuhteessa. YEL:n mukainen vakuuttaminen edellyttää, että yrittäjä työskentelee yrityksessään. Pelkkää yrityksen omistamista ei vakuuteta.

YEL-vakuutus on pakollinen 18–68-vuotiaalle⁴ yrittäjälle, kun yritystoiminta jatkuu yhdenjaksoisesti vähintään 4 kuukautta ja yrittäjän arvioitu työtulo on vähintään 8261,71 euroa vuodessa eli 688,48 e/kk vuoden 2022 indeksitasossa. Yrittäjän työtulolle on laissa asetettu yläraja 187 625 euroa vuodessa vuoden 2022 indeksitasossa. Vakuutus on pakollinen sekä päätoimiselle että sivutoimiselle yrittäjälle, jos vakuuttamisen edellytykset muutoin täyttyvät. Vakuutus on lisäksi henkilökohtainen eli yrittäjän kaikki YEL:n piiriin kuuluva yritystoiminta vakuutetaan samalla vakuutuksella.

YEL-vakuutus tulee ottaa kuuden kuukauden kuluessa vakuutettavan yritystoiminnan alkamisesta. Takautuvasti voi vakuuttaa korkeintaan kulumassa olevan ja sitä edeltävät kolme kalenterivuotta. Työtuloa ei muuteta takautuvasti. Vakuutus voidaan kuitenkin takautuvasti päättää, jos yrittäjä ei enää täytä YEL:n piiriin kuulumisen edellytyksiä.

YEL-vakuutuksen voi ottaa myös vapaaehtoisesti, jollei vakuuttamisen alaraja täyty. Tällöinkin edellytyksenä on yritystoiminnan jatkuminen vähintään 4 kuukauden ajan. Vapaaehtoisen vakuutuksen voi ottaa myös vanhuuseläkkeellä oleva yrittäjä, joka täyttää YEL-vakuuttamisen

² Osa työntekijöistä vakuutetaan merimieseläkelain (1290/2006) mukaan.

³ Työntekijän määritelmän lähtökohtana työeläkejärjestelmässä on työsopimuslain 1 §, jonka mukaan työsopimuslakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.

⁴ Vakuuttamisvelvollisuuden yläikäraja riippuu syntymävuodesta ja se on 68 vuotta vuonna 1957 tai sitä ennen syntyneillä, 69 vuotta vuosina 1958–1961 syntyneillä ja 70 vuotta vuonna 1962 tai sen jälkeen syntyneillä.

edellytykset. Vapaaehtoista YEL-vakuutusta ei voida myöntää takautuvasti. Eläkelaitos voi irtisanoa vapaaehtoisen vakuutuksen, jos yrittäjä ei maksa vakuutusmaksuja ja toisaalta yrittäjä voi päättää vapaaehtoisen vakuutuksen niin halutessaan. Vapaaehtoisessa vakuutuksessa ei myöskään ole mahdollisuutta vakuutusmaksun joustoihin.

Yrittäjä hakee YEL-vakuutusta eläkelaitoksesta, joka antaa valituskelpoisen päätöksen vakuutuksen alkamisesta ja YEL-työtulosta. Eläkelaitos antaa päätöksen myös silloin, kun työtulo muuttuu tai vakuutus päättyy. Vakuuttamiseen ja työtulon muutoksiin liittyvien päätösten tultua lainvoimaiseksi, niihin ei voi tehdä muutoksia enää eläkkeen hakemisen yhteydessä.

2.1.2 Työtulo ja vakuutusmaksu

YEL-vakuutuksen alkaessa eläkelaitos vahvistaa valituskelpoisella päätöksellä yrittäjälle työtulon, jonka perusteella määräytyvät vakuutusmaksu ja eläkekattuma. Eläkettä karttuu 1,5 prosenttia vuodessa vahvistetun työtulon perusteella. Yrittäjälle kertyy eläkevakuutusmaksujen perusteella työeläkettä samoin perustein kuin palkansaajallekin eli saman tasoisella vakuutusmaksulla saa saman suuruista eläketurvaa.⁵

Lain mukaan eläkelaitoksen vastuulla on vahvistaa yrittäjän työtulo siten, että se vastaa sellaista palkkaa, joka kohtuudella olisi maksettava, jos yrittäjän työn tekisi joku toinen yhtä ammattitaitoinen henkilö yrittäjän sijasta tai joka keskimäärin vastaa kyseisestä työstä maksettua korvausta. Työtulon on siten vastattava yrittäjän työpanoksen taloudellista arvoa.

Laki edellyttää työtulon yksilöllistä tutkimista eläkelaitoksen toimesta ja erityistä vahvistamismenettelyä, jotta eläketurvan taso muodostuisi mahdollisimman oikeaksi vastaten yrittäjien usein varsin vaihtelevia olosuhteita. Eläkelaitos ei siten saa vahvistaa työtuloa pelkästään yrittäjän oman, työtulon tasosta tekemän, arvion perusteella, vaan sen on tutkittava ja arvioitava oikea työtulon taso kunkin yrittäjän kohdalla. Jos yrittäjällä on useita yrittäjätoimintoja, hänen työtulonsa lasketaan näihin yrittäjätoimintoihin yhteensä käytetyn työpanoksen perusteella. Jos työtuloon vaikuttavat seikat muuttuvat olennaisesti eli esimerkiksi yritystoiminnan laajuudessa tai yrittäjän työpanoksessa tapahtuu muutoksia, työtulon tasoa tulee muuttaa vastaavasti. Työtuloa korotetaan vuosittain palkkakertoimella.

Työtulon tasoa vahvistaessaan eläkelaitoksen on myös otettava huomioon Eläketurvakeskuksen ylläpitämät ja julkaisemat työtulon soveltamissuosituksukset (työtulo-ohjeet) yrittäjän työtulon määrittämiseksi. Työtulo-ohjeet laaditaan yhteistyössä eri yrittäjäalojen järjestöjen kanssa. Ne sisältävät toimialakohtaisia suuntaviivoja yrittäjän työtulon määrittämiseksi erityisesti aloittaville yrittäjille. Työtulo-ohjeiden mukaan työtulon arvioinnissa käytetään esimerkiksi tietoja vastaavalla alalla toimivien työntekijöiden palkoista, yrityksen liikevaihdosta, työntekijöiden määrästä ja vuosimyynnistä. Työtulo-ohjeiden mukaan otetaan esimerkiksi huomioon kyseisen toimialan työtulojen tasot, joihin vaikuttavat muun muassa tilastot toimialan keskipalkoista. Lisäksi yrityksen liikevaihto tai verotuksessa todettu ansiotulo osaltaan auttavat määrittämään työtulon sopivalle tasolle, koska ne kertovat muun muassa yritystoiminnan laajuudesta, vaikka työtulo ei suoraan perustu niihin.

Yhtä, kaikille yrittäjille poikkeuksetta sopivaa, työtulosääntöä ei ole, vaan työtulo tulee määrittellä tapauskohtaisesti. Eläketurvakeskuksen antamien soveltamissuosistusten mukaan työtulon tasoon voidaan hakea perusteita esimerkiksi sijaisen palkasta, työehtosopimuksen mukaisesta

⁵ Yrittäjällä, jolla on oikeus aloittavan yrittäjän alennukseen vakuutusmaksussa, kertymä on suhteessa vakuutusmaksuun hieman parempi kuin työntekijällä.

palkasta tai korkeimmasta alaiselle maksettavasta palkasta. Jos yrittäjä siirtyy jonkin muun työeläkelain piiristä YEL:n soveltamisalaan samalla toimialalla, tulee tällaisen yrittäjän YEL-työtulo vahvistaa ohjeiden mukaan hänen aiempaa tulotasoa vastaavaksi, mikäli työpanoksessa ei tapahdu muutosta.

YEL:n mukainen työeläkevakuutusmaksuprosentti määritellään TyEL:n mukaisen keskimääräisen vakuutusmaksun perusteella. Yrittäjä vastaa vakuutusmaksun maksamisesta kokonaisuudessaan itse. TyEL-järjestelmässä vakuutusmaksu jakaantuu työnantajan ja työntekijän maksuosuuksiin, jotka työnantaja tilittää työeläkelaitokselle. Yrittäjä voi vähentää vakuutusmaksun verotuksessa täysimääräisesti joko omassa tai yrityksen verotuksessa. Vakuutusmaksuilla on suora vaikutus eläkekarttumaan, sillä jos yrittäjä ei maksa vakuutusmaksuja, eikä niitä saada perittyä ennen vanhentumisajan umpeutumista, karttunutta eläkettä leikataan. Vakuutusmaksun maksaminen tapahtuu käytännössä vakuutusehdoissa vahvistettujen sääntöjen puitteissa yrittäjän ja työeläkelaitoksen sopimalla tavalla.

Aloittava yrittäjä saa vakuutusmaksusta alennusta enintään kahdesta yrittäjäjaksosta 48 kuukauden ajan. Aloittavan yrittäjän alennus on 22 prosenttia vakuutusmaksusta.

YEL-vakuutusmaksuissa on mahdollisuus joustaa tietyin edellytyksin.⁶ Yrittäjä voi tilapäisesti vakuuttaa eläketurvaansa suuremmalla tai pienemmällä työtulolla vahvistettua työtuloaan muuttamatta. Eläke karttuu tällöin vahvistettua työtuloa suurempien tai pienempien maksettujen vakuutusmaksujen perusteella.

2.1.3 Rahoitus

YEL:n mukaan karttuneet eläkkeet rahoitetaan jakojärjestelmällä. YEL-järjestelmä poikkeaa siten TyEL-järjestelmästä, joka on osittain rahastoiva. YEL-järjestelmässä kunkin vuoden eläkemeno ja hoitokulut rahoitetaan samana vuonna kerätyllä vakuutusmaksutulolla eli työelämässä olevat yrittäjät rahoittavat yhdessä valtion kanssa kulloinkin maksussa olevat eläkkeet. YEL-vakuutusmaksu on lailla sidottu keskimääräisen TyEL-maksun tasoon eikä sitä määritellä YEL-eläkemenon tai YEL-järjestelmän ikäjakauman perusteella.

YEL:n mukaista yrittäjätoimintaa vakuuttavat eläkelaitokset osallistuvat eläkkeiden rahoittamiseen saamiensa vakuutusmaksujen suhteessa. YEL-eläkkeitä varten ei siis ole rahastoitu varoja, mutta jos vakuutusmaksutulosta jää varoja käyttämättä, ne jäävät puskurirahastoon talteen seuraavia vuosia varten. Valtio kustantaa sen osuuden YEL-eläkkeistä, johon yrittäjien YEL-eläkelaitoksille maksamat vakuutusmaksut eivät riitä. Eläkemenon lisäksi valtio kustantaa eläkelaitoksille YEL-eläkkeiden hoitamisesta aiheutuneet kulut sekä palkattomien aikojen perusteella karttuneen YEL-eläkemenon, jos perityt YEL-maksut eivät riitä näiden rahoittamiseen.

2.1.4 Toimeenpano

Työeläkejärjestelmän hallinto on hajautettu työeläkevakuutusyhtiöihin, eläkekassoihin, eläkesäätiöihin sekä Kevaan, Merimieseläkekassaan ja Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen. YEL-

⁶ Vakuutusmaksua voi joustaa ylöspäin 10–100 prosenttia ja alaspäin 10–20 prosenttia vahvistetun työtulon mukaisesta maksusta. Joustolla ei voi kuitenkaan poiketa YEL-vakuutuksen ala- ja ylärajasta. Yhden vuoden aikana voi joustaa kerran ja alaspäin saa joustaa seitsemästä peräkkäisestä kalenterivuodesta vain kolmena. Joustoa ei voi käyttää, jos yrittäjä saa työeläkettä, hänellä on maksamattomia YEL-vakuutusmaksuja, hänen YEL-vakuutuksensa ei jatku koko vuotta samassa työeläkelaitoksessa tai jos hän on oikeutettu aloittavan yrittäjän alennukseen. Käytännössä yrittäjät käyttävät joustoa vähän.

vakuutus voidaan järjestää työeläkevakuutusyhtiössä tai eläkekassassa. Työeläkelaitoksissa vakuutustoimintaa määrittävät lakien ja asetusten lisäksi vakuutusehdot ja laskuperusteet.

Hajautetun hallinnon vuoksi tietyt toimet hoidetaan keskitetysti työeläkejärjestelmän yhteiselimessä Eläketurvakeskuksessa. Eläketurvakeskuksella on mm. tutkimukseen, tilastointiin, tiedonvälitykseen, kansainväliseen toimintaan ja vakuuttamisen valvontaan liittyviä lakisääteisiä tehtäviä. Eläketurvakeskus myös antaa suosituksia työeläkelakien soveltamisesta.

Eläketurvakeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on valvoa sitä, että yrittäjät täyttävät YEL:n mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa. Valvontaprosessissa Eläketurvakeskus ottaa yhteyttä henkilöihin, joilla on yritystoimintaan perustuvia ansiotuloja yli YEL-vakuuttamisen alarajan tai jotka muun selvityksen perusteella mahdollisesti harjoittavat yritystoimintaa ja joilla ei ole YEL-vakuutusta. Saadun selvityksen perusteella Eläketurvakeskus arvioi, onko henkilö YEL:n mukaan vakuuttamisvelvollinen. Jos yrittäjä on vakuuttamisvelvollinen, mutta ei vapaaehtoisesti hae YEL-vakuutusta, Eläketurvakeskus antaa pakkovakuutus päätöksen ja saattaa vakuutuksen voimaan. Eläkelaitoksen tehtävänä on myös pakkovakuutus tilanteissa vahvistaa hankittu selvityksen, tai sen puuttuessa arvion, perusteella yrittäjälle työtulo.

Eläkelaitosten toimintaa valvoo Finanssivalvonta, jonka toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden ja valvottavaksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Lisäksi Finanssivalvonnan tehtävänä on edistää hyvien menettelytapojen noudattamista finanssimarkkinoilla ja yleisön tietämystä finanssimarkkinoista. Käytännössä Finanssivalvonta valvoo mm. eläkelaitosten vakavaraisuutta, hallintoa, riskienhallintaa, vakuutusteknisiä riskejä, sijoitustoiminnan riskejä, markkinointia, sopimusehtojen käyttöä sekä menettelytapoja asiakassuhteessa.

2.1.5 YEL-vakuutuksen kytkennät yrittäjien muuhun sosiaaliturvaan

Yrittäjän eläkelaiassa säädetään yrittäjän työeläketurvasta. Yrittäjän sosiaaliturvasta säädetään myös muissa laeissa. Vähimmäiseläketurvasta säädetään kansaneläkelaiassa (568/2007) ja takuueläkelaiassa (703/2010). Yrittäjän sairauspäivärahasta ja vanhempainpäivärahasta säädetään sairausvakuutuslaissa (1224/2004), työttömyysturvasta työttömyysturvalaissa (1290/2002), asumistuista laissa yleisestä asumistuesta (938/2014) ja laissa eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007) sekä oikeudesta korvaukseen työtapaturman ja ammattitaudin varalta työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015). Yrittäjällä voi olla oikeus kuntoutukseen tai kuntoutusetuuksiin Kelasta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) nojalla. Yrittäjän eläkelain perusteella vahvistettu työtulo on yrittäjän sosiaaliturvan perusta, sillä monien sosiaaliturvaetuuksien taso määritellään sen perusteella. Tällöin YEL-työtulo otetaan huomioon vahvistetun määrän mukaisena riippumatta esimerkiksi mahdollisista maksuihin liittyvistä joustoista.

2.1.5.1 Kansaneläke ja takuueläke

Lakisääteinen eläkejärjestelmä sisältää työeläkkeiden lisäksi kansaneläkkeen ja takuueläkkeen. Kansaneläkejärjestelmällä ja takuueläkkeellä varmistetaan eläkkeensaajalle riittävä vähimmäistoimeentulo, jos työeläkkeen taso jää pieneksi tai sitä ei ole lainkaan. Kansaneläke ja takuueläke rahoitetaan valtion varoista.

Kansaneläkejärjestelmässä vanhuuseläkkeen ja työkyvyttömyyseläkkeen määrään vaikuttavat eläkkeensaajan perhesuhteet, muiden eläkkeiden määrä ja Suomessa asuttu aika. Kansaneläkkeen täysi määrä on avio- tai avoliitossa olevalle 606,65 euroa kuukaudessa ja muille 679,50

euroa kuukaudessa (vuoden 2022 tasossa). Täyttä kansaneläkettä voi saada vain, jos eläkkeensaajan työeläkkeiden yhteismäärä on enintään 57,45 euroa kuukaudessa. Tämän ylittävältä osalta työeläke vähentää kansaneläkettä 50-prosenttisesti.

Takuueläke on vähimmäiseläke, josta vähennetään täysimääräisesti kaikki eläkkeensaajan saamat muut eläkkeet Suomesta ja ulkomailta. Vuonna 2022 takuueläkkeen täysi määrä on 855,48 euroa kuukaudessa. Takuueläkettä voi saada vanhuuseläkkeellä ja työkyvyttömyyseläkkeellä.

2.1.5.2 Asumistuet

Yleisessä asumistuessa yrittäjän asumistukeen vaikuttavana ruokakunnan tulona otetaan huomioon pääsääntöisesti YEL-työtulo. Jos yrittäjällä ei ole YEL-vakuutusta, tulona huomioidaan YEL-vähimmäistyötulo. Myös yrittäjän oman arvion mukainen tulo voidaan huomioida, jos arvioitu tulo on suurempi kuin YEL-vähimmäistyötulo. Jos yrittäjä saa starttirahaa, huomioidaan starttirahan määrä. Tietyissä tilanteissa YEL-työtulon lisäksi voidaan asumistukeen vaikuttavina tuloina huomioida myös muita tuloja. Yrittäjälle, jonka elinkeinotoiminnan tulo arvioidaan YEL-vakuutuksen perusteella, ei kuitenkaan YEL-työtulon lisäksi oteta huomioon kyseisestä yrityksestä saatuja osinko- tai palkkatuloja.

Myös eläkkeensaajan asumistuessa yrittäjän tulona otetaan huomioon pääsääntöisesti YEL-työtulo. Jos yrittäjällä ei ole YEL-vakuutusta, tulona huomioidaan yrittäjän oman arvion mukainen tulo. Jos omaa arviota ei saada, otetaan huomioon YEL-vähimmäistyötulo. Yrittäjän starttiraha huomioidaan, jos yrittäjä sitä saa.

2.1.5.3 Sairausvakuutuslain mukaiset päivärahaetuudet

Pääsääntöisesti päivärahaetuudet määräytyvät työkyvyttömyyden tai vanhempainpäivärahoikeuden taikka erityishoitorahaoikeuden alkamista edeltävien vuositulojen perusteella. Vuositulolla tarkoitetaan työkyvyttömyyden tai etuusoikeyden alkamista edeltävää kalenterikuukautta edeltävien 12 kalenterikuukauden aikana (tarkastelujakso) maksettua palkkatuloa, tarkastelujakson aikana voimassa olevan vakuutuksen mukaista yrittäjätuloa ja tähän aikaan kohdistuvaa työeläkelaeissa tarkoitettua palkkaa, jota ulkomaantyyössä pidetään eläkepalkkaan luettavan työansion ja eläkemaksujen perusteena (vakuutuslasku) sekä tarkastelujaksolle myönnettyä 5 §:n mukaista ansionmenetykskorvausta ja 6 §:n mukaisesti etuuden perusteella laskettua etuusperusteista tuloa.

Sairausvakuutuslain mukaiset päivärahaetuudet yrittäjälle määräytyvät vahvistetun YEL- tai MYEL-työtulon perusteella. Vuosituloon ei lasketa mukaan palkkatuloa omasta yrityksestä eikä elinkeinotoiminnan ansiotuloa, työkorvausta tai veronalaista apurahaa. Yrittäjät eivät ole velvollisia maksamaan päivärahamaksuja tuloista, joita ei voida katsoa päivärahaetuuden perusteeksi. Jos yritystoiminta on niin pienimuotoista, että yrittäjä ei ole velvollinen ottamaan YEL- tai MYEL-vakuutusta, on hänellä oikeus vähimmäismääräiseen päivärahaetuuteen.

Sairauspäivärahan omavastuu-aika on pääsääntöisesti sairastumispäivä ja sitä seuraavat yhdeksän arkipäivää. YEL-vakuutetulla omavastuu-aika on kuitenkin vain sairastumispäivä, mikäli YEL-vakuutus on voimassa työkyvyttömyyden alkamispäivänä. MYEL-vakuutetulla omavastuu-aika on sairastumispäivä ja sen lisäksi 3 kalenteripäivää. YEL- tai MYEL-vakuutettu voi saada sairauspäivärahan omavastuujalta YEL- tai Mela-päivärahaa. Jos molemmat vakuutukset ovat voimassa, voi saada sekä YEL- että Mela-päivärahaa.

2.1.5.4 Työttömyysturva

Yrittäjän ansiosidonnainen työttömyysturva on vapaaehtoinen. Yrittäjällä on mahdollisuus vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta yrittäjäkassassa. Yrittäjän ansiopäivärahan on oikeus yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon. Yrittäjän työssäoloehdon on täytyttävä 48 kuukauden tarkastelujakson aikana. Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjänä pidetään henkilöä, joka on YEL:ssä tai MYEL:ssä tarkoitettu yrittäjä taikka yrityksessä työskentelevä TyEL-vakuutettu osaomistaja tai yrittäjän perheenjäsen.

Työttömyysturvalain mukaan yrittäjän työssäoloehtoon luetaan sellaiset kuukaudet, joina henkilön YEL:n tai MYEL:n mukainen työtulo taikka yrityksen osaomistajan tai perheenjäsenen TyEL:n mukainen työansio on vähintään 13 247 euroa vuodessa vuoden 2021 tasossa. Tulorajaa tarkistetaan vuosittain TyEL:n mukaisella palkkakertoimella.

Yrittäjän ansiopäiväraha määrätään sen työtulon perusteella, jonka mukaan yrittäjä on vakuuttanut itsensä yrittäjäkassassa yhteensä enintään 15 kuukauden ajan ennen työttömyyttä. Ansiopäivärahan perusteena olevaa työtuloa ei saa määrätä suuremmaksi kuin henkilön eläkelakien mukaan vahvistettu työtulo on ollut työssäoloehdon täyttymisen aikana.

Työttömäksi jäänyt yrittäjä, joka on täyttänyt työssäoloehdon, mutta ei ole vakuuttanut itseään työttömyyskassassa, on oikeutettu peruspäivärahaan. Peruspäivärahassa yrittäjän työssäoloehtoon luetaan myös lähinnä 28 edellisen kuukauden aikana tehty palkansaajan työssäoloehtoon luettava työ. Jos yrittäjä ei ole täyttänyt työssäoloehtoa ja jää työttömäksi, on hänellä oikeus työmarkkinatukeen.

2.1.5.5 Työtapaturma- ja ammattitautivakuutus

Yrittäjän tapaturmavakuuttaminen on vapaaehtoista. Henkilöllä, jolla on YEL:n mukainen pakollinen tai vapaaehtoinen eläkevakuutus, on oikeus saada itsensä vakuutetuksi yrittäjätyössä sattuvien vahinkotapahtumien varalta (työajan vakuutus). Yrittäjän vuosityöansio, jota käytetään tapaturmavakuutuksessa ansionmenetykskorvauksen ja perhe-eläkkeen perusteena, on vahinkopäivänä voimassa olleen YEL-työtulon suuruinen. Jos yrittäjän työtulo on vahvistettu YEL-työtulon enimmäismäärän suuruiseksi, voidaan vuosityöansio kuitenkin hakemuksesta vahvistaa enimmäismäärää suuremmaksi, kuitenkin enintään yrittäjän työpanosta vastaavan vuotuisen vahvistetun työtulon suuruiseksi. Yrittäjän päivärahan määrä on 1/360 hänen vuosityöansiosta. Myös yrittäjän tapaturmaeläkkeen määrää laskettaessa perusteena käytetään vuosityöansiota.

Vapaaehtoisen työajan vakuutuksen ottanut yrittäjä voi liittää vakuutukseensa vapaa-ajan tapaturmavakuutuksen (vapaa-ajan vakuutus). Myös vapaa-ajan vakuutuksen ansionmenetykskorvauksen ja perhe-eläkkeen perusteena käytetään yrittäjän vuosityöansiota ja päivärahan määrä on 1/360 vuosityöansiosta.

2.1.5.6 Kelan järjestämä ammatillinen kuntoutus

Työeläkelaitoksilla on ensisijainen vastuu työelämässä olevien ammatillisesta kuntoutuksesta. Yrittäjä voi saada Kelan ammatillista kuntoutusta silloin, jos hänellä ei ole oikeutta työeläkekuntoutukseen. Kelan ammatillisena kuntoutuksena myönnetään mm. ammatillisia kuntoutus selvityksiä, työ- ja koulutuskokeiluja, ammatillista koulutusta, työhönvalmennusta, työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta sekä myönnetään elinkeinotukea ja korvataan työssä tai opiskelussa tarvittavia apuvälineitä.

Kuntoutuksen ajalta voi saada kuntoutusrahaa. Kuntoutusrahan määrä lasketaan samoin kuin sairauspäiväraha. Jos yrittäjällä on pakollinen tai vapaaehtoinen YEL- tai MYEL-vakuutus, kuntoutusrahan määrä lasketaan YEL- tai MYEL-vakuutuksen mukaisista työtuloista.

2.1.6 Päätösten perustelevminen

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeus saada perusteltu päätös samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaissa (434/2003) on tarkemmat säännökset päätöksen perustelevmisestä. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Perusteluvollisuudesta voidaan hallintolain mukaan poiketa vain silloin, jos perustelevminen jostain syystä on erityisen tarpeetonta. Yrittäjän eläkelain toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisesta hallintotehtävästä ja julkisen vallan käytöstä. Siten toimeenpanossa sovelletaan hallintolakia ja sen säännöksiä päätösten perustelevmisestä.

Voimassa olevassa YEL:ssä säädetään hallintolakia täydentävästi etuuspäätöksen perustelevmisestä, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy lääketieteellisiä kysymyksiä. YEL-työtulon vahvistamista koskevan päätöksen perusteluvollisuus perustuu hallintolakiin.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Työtulon vahvistaminen

Työeläkejärjestelmän eläke-etuuksia ja eläkkeen karttumista koskevat säännökset ovat yrittäjille ja työntekijöille samanlaiset. Yrittäjälle kertyy eläkevakuutusmaksujen perusteella työeläkettä samoin perustein kuin palkansaajallekin eli saman tasoisella vakuutusmaksulla saa saman suuruista eläketurvaa.⁷

Työeläkejärjestelmässä vakuuttamisvelvollisuudella varmistetaan se, että kaikkien puolesta varaudutaan pitkän iän, työkyvyttömyyden ja perheenhuoltajan kuoleman riskeihin. Usein ihmisten voi olla vaikea hahmottaa esimerkiksi tarvetta varautua vanhuuden ja pitkän iän varalle. Myös taloudelliset syyt voivat vähentää halukkuutta maksaa vakuutusmaksuja tulevaisuuden epävarmojen riskien varalle. Nämä ovat osaltaan syitä sille, että työeläkevakuuttaminen on säädetty pakolliseksi. Lakisääteisten eläkejärjestelmien lähtökohtana on lisäksi, että myös ne työntekijät ja yrittäjät, jotka mahdollisesti saavat tulevaisuudessa työeläkkeen lisäksi kansaneläkettä tai takuueläkettä, turvaavat eläkkeenaikaisen toimeentulonsa ensisijaisesti omasta työstä karttu-neella eläkkeellä.

Yrittäjien työeläkevakuutuksessa työtulon arviointiin näyttää viime vuosina muodostuneen toimeenpanon käytäntöjä, että yrittäjä on voinut jopa itse määrittää haluamansa vakuutusturvan tason, mikä ei ole ollut lainsäädännön lähtökohtana. Tämä on tuonut YEL-järjestelmään ongel-

⁷ Yrittäjällä, jolla on oikeus aloittavan yrittäjän alennukseen vakuutusmaksussa, kertymä on suhteessa vakuutusmaksuun hieman parempi kuin työntekijällä.

man, jossa vakuutusta ei omien valintojen seurauksena oteta toimeentuloturvan kannalta riittävässä tasossa. Tällöin näiden riskien toteutumisen kustannukset siirtyvät viime kädessä valtiolle kansaneläkkeen ja muun sosiaaliturvan kustannuksina.

Eläketurvakeskuksen selvityksen⁸ mukaan vaikuttaa siltä, että alivakuuttaminen on erityisesti viime vuosina lisääntynyt.

Eläketurvakeskuksen selvityksen (Muistio 19.4.2021 Laskelmia YEL:n rahoituksesta vaihtoehtoisilla YEL-työtulojen kehityskuluilla) mukaan vaikuttaa siltä, että alivakuuttaminen on erityisesti viime vuosina lisääntynyt.

Selvityksessään Eläketurvakeskus tutki YEL-työtulojen kehitystä tarkastelujaksolla 1982–2019, niin että keskimääräistä YEL-työtuloa verrattiin palkansaajien säännöllisen työajan keskiansioihin. Tarkastelujaksolla 1982–2019 voitiin todeta, että keskimääräinen YEL-työtulo laski varsin jyrkästi vuosina 1986–1996. Tämän jälkeen vuosina 1996–2014 keskimääräinen YEL-työtulo puolestaan seurasi kohtuullisen hyvin ansiokehitystä. Tällä jaksolla oli myös havaittavissa, että mies- ja naisyrittäjien välinen YEL-työtulon ero miesten hyväksi kaivautui. Vuoden 2014 jälkeen keskimääräinen YEL-työtulo on laskenut selvästi suhteessa yleisen ansiotason kehitykseen. Lisäksi on havaittavissa, että mitä nuoremasta ikäluokasta on kysymys, sitä selvemmin keskimääräisissä YEL-työtuloissa nähdään laskeva kehitys. Käytännössä yrittäjän vakuutusturvan taso on siis yhä useammin alhaisempi kuin laissa edellytetty vastavan ammattitaidon omaavan työntekijän palkkaa vastaava vakuutusturvan taso olisi.

Työntekijän eläkevakuutuksen kohdalla työntekijä ei voi vaikuttaa siihen, mistä osasta työtuloja eläketurvaa kartutetaan. Myös yrittäjälle karttuneen työeläkkeen alhainen taso verrattuna vastaavaa työtä tehneeseen työntekijään voi joissain tilanteissa johtua tosiasiallisesti pienemmästä työn määrästä ja sen vuoksi alhaisesta vakuuttamisen tasosta. Yleisessä keskustelussa yhtenä perusteena työtulon mahdolliseen matalaan euromääräiseen tasoon on nähty yrittäjän epäsäännölliset tulot tai pienituloisuus, jolloin vakuutusmaksujen suorittaminen käytännössä voi ainakin ajoittain olla yrittäjälle vaikeaa. Tämä yrittäjyyteen ja ansiotoimintaan liittyvä ongelma on kuitenkin tosiasia myös esimerkiksi työntekijöitä palkanneella yrityksellä, jonka tulee vastavasti kulloisestakin taloudellisesta tilanteesta epäsäännöllisistä tai pienistä tuloista riippumatta maksaa kaikki laissa säädetyt sosiaaliturvamaksut työntekijöidensä palkoista.

Yrittäjätöön vakuuttamisen tasolla voi olla pidemmällä aikavälillä vaikutusta, paitsi yrittäjien itsensä eläketurvaan, myös työmarkkinoiden rakenteeseen työn hinnoittelun kautta, jos yrittäjien työtä vakuutetaan jatkuvasti ja laajamittaisesti työntekijän vastaavaa vakuuttamista alhaisemmalla tasolla. Jos yrittäjän vakuutettava työtulo vahvistetaan eläkelaitoksessa vastaavaa työtä tekeväälle työntekijälle maksettavaa vastiketta pienemmäksi ja yrittäjä voi käytännössä maksaa pienempiä lakisääteisen sosiaaliturvan maksuja, on olemassa mahdollisuus, että hän voi myös hinnoitella oman työnsä palkansaajana tehtyyn työhön verrattuna halvemmaksi. Kun vastaavaa työtä palkansaajalla teettävän työnantajan tulee maksaa lakisääteiset sosiaaliturvamaksut työntekijälle työstä maksetun palkan perusteella, alivakuuttaminen voi käytännössä merkittävässä määrin ohjata valintaa sen suhteen, palkataanko työtä tekemään työntekijä vai teetetäänkö työ yrittäjällä. Lisäksi yrittäjien keskinäinen kilpailu voi vääristyä, jos osa yrittäjistä vakuuttaa työskentelynsä lain edellyttämällä työtulotasolla ja osa tätä matalammalla tasolla.

⁸ Lähde: Laskelmia YEL:n rahoituksesta vaihtoehtoisilla YEL-työtulojen kehityskuluilla. Eläketurvakeskus 19.4.2021, julkaisematon muistio

Vahvistettujen YEL-työtulojen muutoksilla on vaikutuksia paitsi yrittäjiin ja YEL-eläkejärjestelmään myös valtion ja kuntien talouteen. Valtionosuus YEL-järjestelmään on kasvanut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuonna 2010 valtionosuus oli 96,6 miljoonaa euroa ja määrä on kasvanut vuoteen 2020 mennessä 349 miljoonaan euroon. Valtionosuuden kasvu johtuu sekä nykyisten YEL-työtulojen alhaisuudesta että suurten ikäluokkien eläköitymisestä.

YEL-työtulojen lasku pysyvästi esimerkiksi 10 prosentilla kasvattaisi valtionosuutta YEL-järjestelmään alkuun noin 110 milj. eurolla vuodessa. Pienemmät YEL-maksut kuitenkin kasvat-
taisivat yrittäjien verotettavia tuloja, jolloin kokonaisuutena julkisen talouden alijäämä kasvaisi valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 60–70 milj. eurolla. Tämä vaikutus kuitenkin alkaisi vähitellen pienentyä YEL-eläkemenojen laskiessa ja julkinen talous alkaisi vahvistua 2060-lopulta alkaen. Vuonna 2085 julkinen talous vahvistuisi nettona arviolta 30–40 milj. eurolla vuodessa, kun mm. valtionosuudet YEL-järjestelmään supistuisivat. Työtulojen laskun vaikutuksesta esimerkiksi vuonna 2060 eläkkeellä olevien yrittäjien työeläkkeet vähenisivät voimakkaasti runsaalla 200 miljoonalla eurolla vuoden 2021 rahassa arvioituna. Työeläketulojen lasku nostaisi puolestaan maksettuja kansaneläkkeitä ja eläkkeensaajien asumistukea tällöin yli 20 miljoonalla eurolla. Verotus huomioiden eläkkeellä olevien yrittäjien käytettävissä olevat tulot laskisivat n. 110 milj. eurolla vuodessa. Valtiontalouden kannalta merkittävää on, että YEL-työtulojen pysyvä lasku heikentää julkista taloutta lähivuosikymmeninä, ja vasta myöhemmin vaikutus pienenee ja kääntyy päinvastaiseksi. YEL-työtulojen kasvu puolestaan vahvistaisi julkista taloutta lähivuosikymmenien ajaksi ja vaikutus kääntyy myöhemmin päinvastaiseksi.

2.2.2 Työtulon tarkistaminen

YEL-työtulo vahvistetaan yrittäjälle ensimmäisen kerran vakuuttamisvelvollisen toiminnan alkaessa, joten yrittäjän työpanoksen arvosta tai siihen vaikuttavista seikoista ei tällöin useinkaan ole kovin paljoa tietoa. Erityisesti yritystoiminnan alkuvaiheessa työtulon arvioinnissa käytettävissä on lähinnä eri ammattialoja koskevia palkkatietoja, joiden perusteella alkutyötulo voidaan vahvistaa kohtuullisella tarkkuudella lain edellyttämälle tasolle. Nykyisin käytännössä yrittäjä kuitenkin usein arvioi alkutyötulon itse, joten sen taso voi poiketa huomattavastikin esimerkiksi keskimääräisistä palkoista. Myös yritystoiminnan jatkuessa toimeenpanon haasteena on työtulon arviointi lain edellyttämälle tasolle. Tällöin yrittäjän työskentelystä on jo saatavissa enemmän tietoa kuin yritystä perustettaessa, mutta työtulon arvioinnissa huomioitavat tiedot voivat vaihdella huomattavasti yksittäisissä arviointitilanteissa. Työtulon arvioinnissa käytettävien tietojen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia kaikissa eläkelaitoksissa ja arviointitilanteissa.

Työtulon arviointiin liittyvien tulkintahaasteiden lisäksi voimassa oleva laki osaltaan käytännössä mahdollistaa alivakuuttamisen yritystoiminnan jatkuessa, koska alkutyötulon vahvistamisen jälkeen työtulon tarkistaminen edellyttää työtuloon vaikuttavien seikkojen olennaista muutumista. Tarkistamiskynnyksen ollessa varsin korkea yritystoiminnan alkuvaiheessa vahvistettu työtulo voi jäädä pitkäksi ajaksi tai jopa pysyvästi alkutyötulon tasolle. Työtulon tason seurantaan ja tarkistamiseen liittyvät ongelmat korostuvat, jos työtulo on jo alun perin yritystoiminnan alkuvaiheessa vahvistettu esimerkiksi liian alhaiselle tasolle verrattuna yrittäjän työpanoksen arvoon ja laissa tarkoitettuun työtulon määrittelmään nähden.

Yritystoiminnan jatkuessa pidempään yritystoiminnan laajuudessa sekä yrittäjän ammattitaidossa, työpanoksen määrässä ja arvossa voi tapahtua monenlaisia muutoksia. Työtulon säännöllinen seuranta ja tarkistaminen alkutyötulon vahvistamisen jälkeen varmistaisi sen, että työtulo vastaisi yrittäjän työpanosta myös yritystoiminnan jatkuessa. Seuranta ja tarkistaminen olisi

tärkeää erityisesti silloin, jos työtulo on yritystoiminnan alkuvaiheessa arvioitu ja vahvistettu väärälle tasolle. Säännöllisen seurannan ja tarkistamisen johdosta työtulo ei jäisi pysyvästi liian alhaiselle tai korkealle tasolle. Säännöllinen tarkistusmenettely myös tukisi eläkelaitosten käytäntöjen yhdenmukaisuutta.

2.2.3 Työtulopäätöksen perustelut

Hallintolaki edellyttää etuuspäätösten perustelemista, mutta säännös on melko yleisluontoinen. YEL-työtulon vahvistamisen osalta olisi tarpeen säätää nykyistä tarkemmin päätösten perustelemisesta eläkelaitosten työtulojen arviointia koskevan yhdenmukaisen käytännön valvontaa ja kehittämistä varten. Työtulon vahvistaminen perustuu laissa säädettyyn työtulon määritelmään ja sen pohjalta tehtyyn kokonaisarviointiin työtulon tasosta. Kun päätöksen tekeminen edellyttää eri seikkojen punnintaa ja kokonaisarviointia, päätöksen perustelujen merkitys korostuu. Perusteluissa tulisi pystyä kuvaamaan nykyistä tarkemmin, mitä tietoja arvioinnin perusteena on käytetty ja minkä tietojen kautta tiettyyn ratkaisuun on päädytty.

YEL-työtuloa koskeva ratkaisu liittyy eri tavoin hakijan toimeentuloon ja sen sisältö on siten hakijan kannalta merkittävä. Työtulon perusteella yrittäjälle määräytyvät vakuutusmaksut ja eläkekarttuma, sekä mahdollisesti muu sosiaaliturva. Yrittäjä ei voi enää vanhuuseläkkeen myöntämisen yhteydessä hakea muutosta karttuneen eläkkeen määrään, vaan karttunut eläke määräytyy työtulosta annettujen päätösten perusteella. Näin ollen työtulon tasolla on merkittävä vaikutus yrittäjän tulevan eläkkeen määrään ja mahdollisesti muun sosiaaliturvan tasoon ja siten yrittäjällä on suuri intressi saada riittävän yksityiskohtaiset perustelut sille, miksi tiettyyn työtulon tasoon on päädytty. Eläkelaitoksen työtuloa koskevassa päätöksessä tulisikin ilmoittaa yleisten perusteluiden lisäksi selkeästi ja ymmärrettävästi ne tiedot, joita ratkaisussa on käytetty työtulon vahvistamisen perusteena.

2.2.4 Finanssivalvonnan teema-arvio yrittäjän eläkelain mukaisen vakuutuksen toimeenpanosta

Finanssivalvonta valvoo, että työeläkevakuutustoimijat noudattavat mm. vakuutustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja hyvää vakuutus tapaa. YEL:n sääntelynmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi Finanssivalvonta teki tammikuussa 2021 teema-arvion, jossa selvitettiin eläkelaitosten käytännön menettelyä työtulon vahvistamisessa. Teema-arvio keskittyy aloittavan yrittäjän tekemän vakuutushakemuksen käsittelyyn ja vahvistamismenettelyyn lainmukaisuuteen.

Finanssivalvonnan teema-arvion perusteella työeläkeyhtiöiden koulutus- ja asiakasmateriaalit vaikuttavat asianmukaisilta. Yhtiöt kertovat yksityiskohtaisesti asiakkaille eli yrittäjille, mihin työtulon vahvistamisen tulee perustua. Materiaaleissa ja erilaisissa laskureissa on myös suositusalarajoja kunkin toimialan yrittäjille. Prosessikuvausten mukaan työeläkeyhtiön asiantuntijat arvioivat ennen vahvistamispäätöksen tekemistä yrittäjän vakuutushakemuksessaan tekemää ehdotusta työtulon määräksi.

Finanssivalvonnan teema-arvion perusteella käytännön toiminta ei kuitenkaan saatujen esimerkkitapausten valossa näytä vastaavan työeläkeyhtiöiden omia ohjeita ja materiaaleja eikä lain vaatimusta. Teema-arvion pohjalta vaikuttaa siltä, että yhtiöiden tekemät työtulon vahvistamispäätökset ovat valtaosin yrittäjän hakemuksen mukaisia, eikä niissä ole osoitettavissa tausepauskohtaista harkintaa. Finanssivalvonnan mukaan todetun pohjalta voidaan tehdä se johtopäätös, että vahvistetut työtulot eivät vastaa tasoa, joka niillä yhtiön omien ohjeiden mukaan pitäisi olla.

Teema-arvion perusteella on lisäksi Finanssivalvonnan mukaan havaittavissa, että yrittäjille heille toimitetun tiedon perusteella syntyy väärä kuva tavasta, jolla työtulo eläkeyhtiön toimesta tulisi vahvistaa. Vakuutuksen hakijoille on annettu tiedoksi runsaasti työtulon harkintaan vaikuttavia seikkoja, joiden perusteella hakija itse voisi tehdä järkipäätöksen oman työtulonsa suuruudesta.

Finanssivalvonnan mukaan yrittäjän itsensä tekemä arvio ei poista eläkeyhtiön vastuuta oikean, työpanokseen perustuvan, työtulon tasoa koskevasta harkinnasta. Työtuloja vaikutetaan vahvistetun, vaikka yrittäjän arvion mukaisella työtulon määrällä yrittäjä ei uskottavasti voisi palkata vastaavan ammattitaidon omaavaa henkilöä kyseiseen työhön. Mahdollinen menettely, jossa yrittäjän oma arvio lähes poikkeuksetta vahvistetaan lopulliseksi työtulon määräksi, ei täytä vaatimusta yhtiön omasta harkinnasta eikä siten vastaa sääntelyn vaatimuksia työtulon määrittämisestä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa yrittäjien eläketurvaa sekä tukea yrittäjän eläkelain toimeenpanoa, jotta yrittäjien työtulot saataisiin nykyistä paremmin vastaamaan yrittäjän työpanoksen arvoa yritystoiminnan aikana. Tavoitteena on tällä tavoin turvata yrittäjän työuran aikaisen toimeentulon tason kohtuullinen säilyminen eläkkeellä ja mahdollistaa yrittäjälle työpanoksen arvoa vastaava työuran aikaisen sosiaaliturvan taso.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 YEL-työtulon määrittäminen ja tarkistaminen

Esityksessä ehdotetaan, että yrittäjän eläkelaiassa säädettäisiin työtulon säännöllisestä seurannasta ja seurannassa noudatettavasta työtulon tarkistamisen menettelystä eläkelaitoksissa. Säännöllisen seurannan ja tarkistamisen johdosta yrittäjälle vahvistettava työtulo vastaisi nykyistä paremmin lain edellyttämää työtulon tasoa myös yritystoiminnan jatkuessa. Yrittäjän työtulon määrittämisen peruseriaate säilyisi entisellään. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi yrittäjän eläkelain sääntelyä työtulon määrittämisessä käytettävistä tiedoista, jotta työtulon arviointi käytännössä olisi eri eläkelaitoksissa nykyistä yhdenmukaisempaa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi työtulon vahvistamispäätöksen perustelujen sisältöä koskevaa sääntelyä sekä toimeenpanon ajantasaisen tietojensaannin sääntelyä.

4.1.2 Eläketurvakeskuksen tehtävät

Eläketurvakeskuksesta annetun lain mukaan Eläketurvakeskuksen tehtävänä on antaa soveltamissuosituksia yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi. Tällä hetkellä Eläketurvakeskus antaa yhdessä yrittäjäjärjestöjen kanssa laaditussa työtulo-oppaassa ohjeita eri toimialoilla olevien yrittäjien työtulon määrittämiseksi. Työtulo-opasta on tarkoitus päivittää tilastotiedon ja soveltamiskäytännön perusteella digitaaliseen muotoon (työtulosuosituksen laskentapalvelu), jolloin työtulosuosituksen laskentapalvelu tarjoaisi jatkossa yrittäjän eläkelain 112 §:n mukaisten tietojen perusteella suosituksen yrittäjän työtulosta. Palvelussa hyödynnettäisiin yrittäjän työtulon määrittämiseksi tarvittavia tietoja, joten työtulosuosituksen laskentapalveluun koottaisiin ajantasaiset tiedot eri toimialojen palkoista sekä muut yrittäjän eläkelain 112 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot yrittäjän työtulon määrittämiseksi.

Eläketurvakeskuksella on voimassaolevan työntekijän eläkelain 198 §:n perusteella laaja tiedonsaantioikeus toimeenpanoa ja Eläketurvakeskuksesta annetussa laissa säädettyjä tehtäviä varten. Jotta varmistettaisiin sekä työtulosuosituksen laskentapalvelun sujuva toimeenpano että palvelun tuottamista varten tarvittava ajantasainen tietojensaanti, ehdotetaan Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §:ssä lueteltuihin tehtäviin lisättäväksi kohta, jonka mukaan Eläketurvakeskus ylläpitää ja kehittää soveltamissuositusten tukena yrittäjän työtulon määrittämisessä tarvittavia tietoja.

4.1.3 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistäminen

Määräaikainen laki työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistämisestä (738/2009) on voimassa vuoden 2022 loppuun saakka. Laissa säädetään työkyvyttömyyseläkkeen ja ansioiden yhteensovituksista. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työnteon estäviä kannustinloukkuja puretaan ottamalla käyttöön osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli. Hallituksen esitys tarvittaviksi lakimuutoksiksi on tarkoitus antaa syyskaudella 2022 ja lakien olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2025 alusta. Koska työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovitukseen liittyvä lineaarista mallia koskeva hanke on parhaillaan vireillä, ehdotetaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistämisestä annetun lain voimassaoloaikaa jatkettavaksi vuoden 2024 loppuun saakka. Lain voimassaolon päättyessä työkyvyttömyyseläkkeen lineaarista mallia koskevat säännökset tulisivat voimaan.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yrittäjäeläke- kuten muunkin työeläkejärjestelmän toiminnalla turvataan ihmisten kohtuullista toimeentuloa vuosikymmenten aikana pitkälle tulevaisuuteen. Esityksessä näitä hyvin pitkän aikavälin vaikutuksia on pyritty arvioimaan tällä hetkellä käytössä olevien tietojen pohjalta. Arvioihin liittyy kuitenkin merkittävästi epävarmuutta, koska yhteiskunnassa ja ihmisten toiminnassa voi tapahtua myös täysin ennakoimattomia kehityskulkuja.

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset yritystoimintaan ja kotitalouksiin

Ehdotukset vaikuttavat alivakuuttamista vähentävästi siten, että suurimmassa osassa YEL-vakuutuksia työtulon taso saadaan vahvistettua tasolle, jolla varmistetaan yrittäjälle työuran aikaiseen tulotasoon nähden riittävän lakisääteisen työeläketurvan karttumisen ja kohtuullinen eläkeaikainen toimeentulo. Tämän vaikutuksen toteutumista tukee työtulon nykyistä täsmällisempi määrittely ja yritystoiminnan jatkuessa työtulon tarkistaminen säännöllisin väliajoin. Lisäksi ehdotuksella voidaan varmistaa yrittäjän työuran aikaisen sosiaaliturvan taso, koska monien etuuksien taso määrittyy YEL-työtulon perusteella.

Työtulojen odotettavissa oleva yhdenmukaistuminen vaikuttaa yritysten väliseen kilpailuun ja yrittäjänä tai työntekijänä tehtävän työn kilpailuasetelmaan. Ehdotetut muutokset parantavat yrittäjien ja palkansaajien välistä yhdenvertaisuutta. Jatkossa yrittäjä voi aiempaa varmemmin saada saman tasoista sosiaaliturvaa kuin hän saisi palkansaajana vastaavassa työssä. Lisäksi mahdollinen työn hinnoittelusta johtuva ohjaava vaikutus, valinta työntekijän palkkaamisen tai työn yrittäjällä teettämisen välillä vähenee. Kun työtulot vahvistetaan aiempaa yhdenmukaisemmin perustein riittävälle tasolle, paranee myös yrittäjien keskinäinen terve kilpailu ja yhdenvertaisuus työn hinnoittelun mahdollisten vääristymien vähetessä.

YEL-työtulon taso vaikuttaa YEL-vakuutusmaksuihin ja siten yrittäjien ja yritysten kustannuksiin eläketurvan järjestämisestä. Kun yrittäjälle vahvistettu työtulo nousee, nousevat myös vakuutusmaksut. Esityksessä vahvistettavan työtulon arviointiperusteena on vastaavaa työtä tekevän koko-aikaisen palkansaajan mediaanipalkka. Vuonna 2019 kaikkien koko-aikaisten palkansaajien mediaanipalkka oli 39 000 euroa vuodessa. Vuonna 2019 yrittäjien vahvistettujen YEL-työtulojen mediaaniarvo oli 19 000 euroa. Mediaaniarvot eivät ole suoraan vertailtavissa, koska yrittäjissä on mukana myös osa-aikaisia yrittäjiä. On kuitenkin perusteltua olettaa, että YEL-työtulot ja siten myös YEL-vakuutusmaksut tulevat nousemaan. Yksilötasolla työtulojen nousulla on näin ollen vaikutusta myös yrittäjäkotalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ja työmarkkina-asemaan sekä kulutus- ja säästämissäyttyymiseen.

Vahvistettujen YEL-työtulojen nousulla olisi todennäköisesti käyttäytymisvaikutuksia kyseisten yrittäjien toimintaan. Todennäköisesti yritykset pyrkisivät siirtämään ainakin osan kohonneesta YEL-maksurasituksestaan tuotteidensa hintoihin, jotta yritystoiminta säilyisi kannattavana. Hintojen nousu vähentäisi todennäköisesti yrittäjän työpanoksen kysyntää. Yritysten kannattavuus puolestaan heikkenisi siltä osin kuin ne eivät pystyisi siirtämään kohonneen YEL-maksurasituksen vaikutuksia hintoihinsa. Yrittäjän työpanoksen kysynnän pieneneminen ja yritystoiminnan kannattavuuden heikkeneminen voisivat vähentää yrittäjätoiminnan houkuttelevuutta, vaikka korkeammille YEL-maksuille saa vastinetta karttuvien eläkeoikeuksien muodossa. Toisaalta lakisääteisten yrittäjän eläkemaksujen kasvu voisi johtaa erityisesti vakiintuneiden yrittäjien vapaaehtoisen eläkesäästämisen vähenemiseen. Tämä luultavasti vaimentaisi edellä kuvattuja vaikutuksia, koska eläköitymiseen varautuminen vain lähinnä muuttaisi muotoaan. Etukäteen on kuitenkin hankala arvioida missä määrin kukin edellä kuvattu ilmiö toteutuisi, mutta todennäköisenä voi pitää, että niitä kaikkia esiintyisi jossakin määrin.

Osakeyhtiömuotoisten yritysten osalta on suomalaisessa tutkimuksessa havaittu, että yrittäjien lisääntynyt vapaus valita sosiaaliturvansa taso laskee maksettuja eläkemaksuja merkittävästi, tutkitussa tapauksessa keskimäärin n. 16 prosentilla⁹. Pienemmät pakolliset vakuutusmaksut kuitenkin lisäävät selvästi nuorten yritysten liikevaihtoa (n. 11 prosentilla) sekä palkkakuluja (n. 6 prosentilla¹⁰). Sitä vastoin vanhemmilla yrityksillä (yli 5-vuotiaat yritykset) vakuutusmaksujen tasolla ei havaittu vaikutusta yritystoiminnan laajuuteen, sillä pienemmät vakuutusmaksut lisäävät ainoastaan sijoituksia yrityksen sijoitusvarallisuuteen. Tämän tutkimuksen perusteella pakollisten eläkevakuutusmaksujen tason muutokset siis vaikuttavat selkeästi eri tavoin erikäisten yritysten toimintaan.

Mikäli työtulojen muutokset olisivat maltillisia, voisi myös käyttäytymisvaikutusten olettaa kokonaisuutena jäävän maltillisiksi. Tässäkin tapauksessa vaikutukset joidenkin yksittäisten yrittäjien kohdalla voisivat olla merkittäviä ja vaikutukset olisivat erilaisia yritysten ominaisuuksista riippuen.

Seuraavissa kuvioissa on esitetty Eläketurvakeskuksen laskelmiin¹¹ perustuvia arvioita työtulo-summan mahdollisesta kasvusta kolmen erilaisen esimerkkilaskelman mukaisena. Lakiehdotuksen perusteella ei ole mahdollista tietää, minkälaisia tietoja yrittäjät toisivat esiin työtuloa

⁹ Matikka, Tuomas; Harju, Jarkko (2019): Yrittäjien sosiaaliturva ja yritystoiminnan aktiivisuus, VATT Policy Brief 2-2019, <https://www.doria.fi/handle/10024/169588>

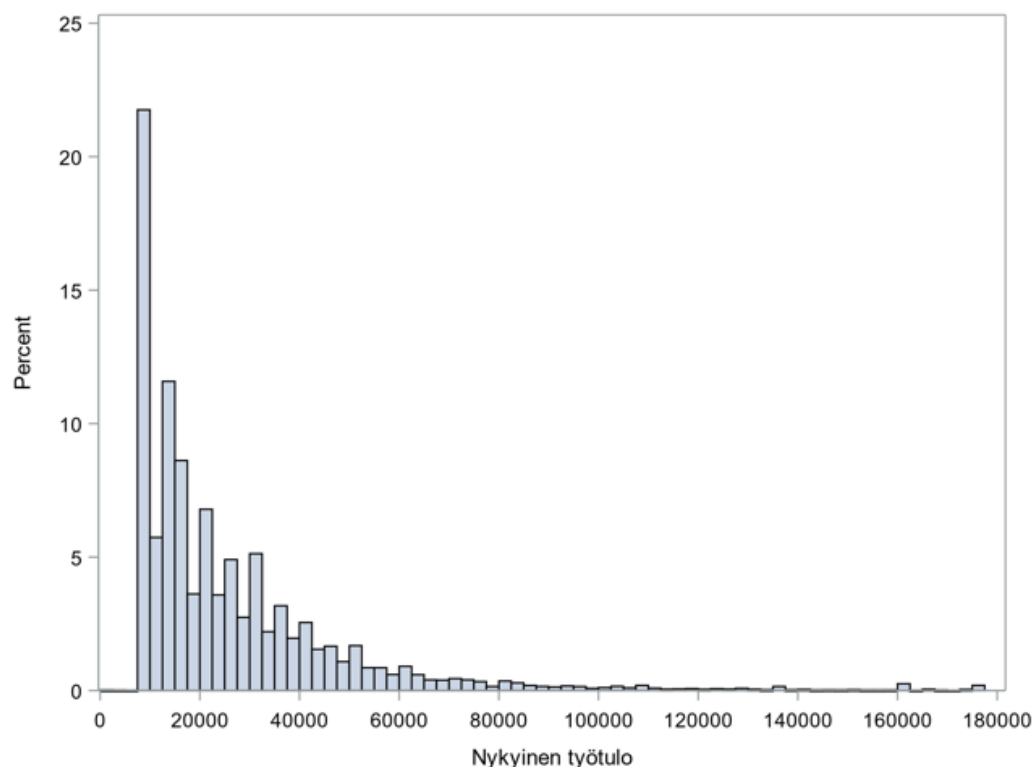
¹⁰ Korkeammat palkkakustannukset voivat johtua uusien työntekijöiden palkkaamisesta, korkeammasta palkkatasosta tai molemmista.

¹¹ Lähde: Vaikutusarvioita YEL:n työtuloa koskevien pykälien 112 § ja YEL 112 a § muutosehdotuksista. 7.4.2022 Eläketurvakeskus, julkaisematon muistio

vahvistettaessa eikä toisaalta myöskään sitä, millaiseksi työtulon vahvistamisprosessi muotoutuisi eläkelaitoksissa.

Eläketurvakeskuksen käyttämässä aineistossa nykyisistä työtuloista yli 20 prosenttia on vakuutettu lähellä YEL:n alarajaa, 25 prosenttia työtuloista on alle 11 000 euroa ja 75 prosenttia nykyisistä työtuloista on alle 33 000 euroa. Kaikissa esimerkkilaskelmissa on oletettu, että niiden yrittäjien työtuloja, joilla työtulo on jo oman toimialan mediaanipalkkaa korkeampi, ei lasketa nykyisestä työtulosta. Lisäksi on oletettu, että korkeintaan 20 prosenttia oman toimialan mediaanipalkan alapuolella olevien yrittäjien työtulo on riittävällä tasolla. Laskelmissa on oletettu, että niiden yrittäjien, jotka ovat saaneet palkkaa muualta eli jotka saattavat olla osa-aikaisia, työtulo olisi puolet mediaanipalkasta. Laskelmissa on otettu myös huomioon lyhyen yrittäjäkemuksen tai laajuudeltaan vähäisen yrittäjätöiminnan vaikutukset.

Kuvio 1. Nykyisten työtulojen jakauma. Lähde Eläketurvakeskus.

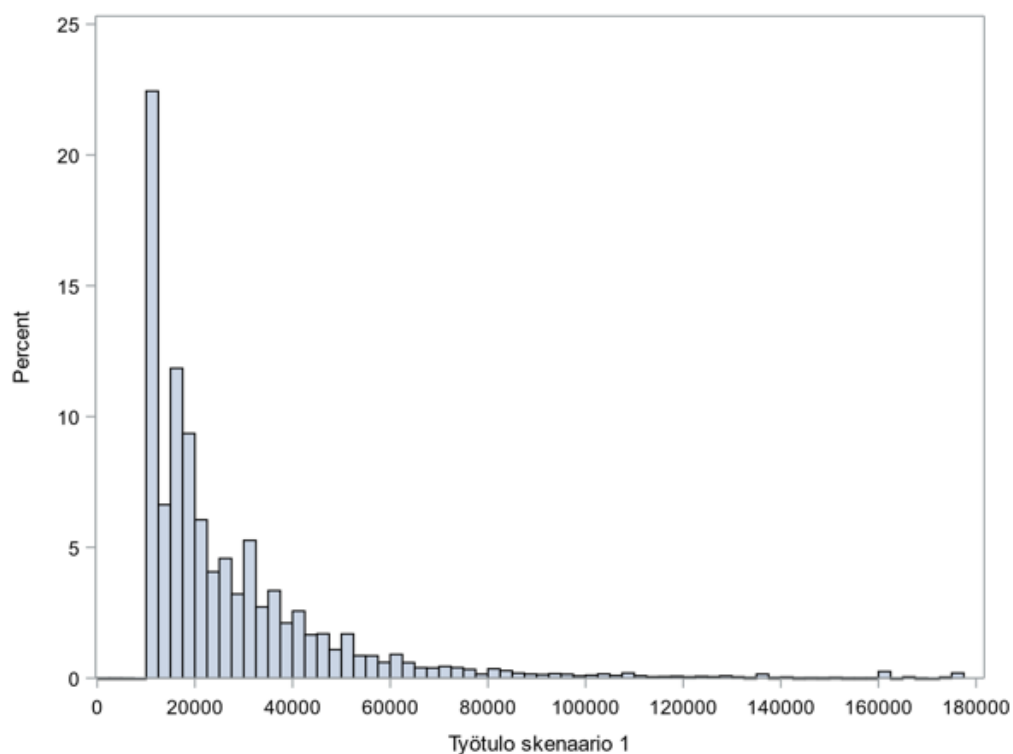


Esimerkkilaskelmissa niille henkilöille, joiden yrittäjävakuutettu ura on korkeintaan 5 vuotta, on asetettu työtuloksi 70 prosenttia mediaanipalkasta. Tämä vastaa suunnilleen kokoaikaisten työntekijöiden palkkajakauman alimman kymmenyksen ansiota suhteessa kokoaikaisten työntekijöiden mediaanipalkkaan. Niille, joiden toiminnan laajuus on aineiston perusteella vähäinen, on esimerkkilaskelmassa asetettu työtuloksi puolet mediaanipalkasta. Laskelmissa on myös oletettu, että 10 prosenttia yrittäjistä toisi esiin joitain muita tekijöitä, joiden perusteella työtulo

olisi näiden yrittäjien kohdalla puolet mediaanipalkasta. Yrittäjä voi kuulua useampaan mainituista ryhmistä.

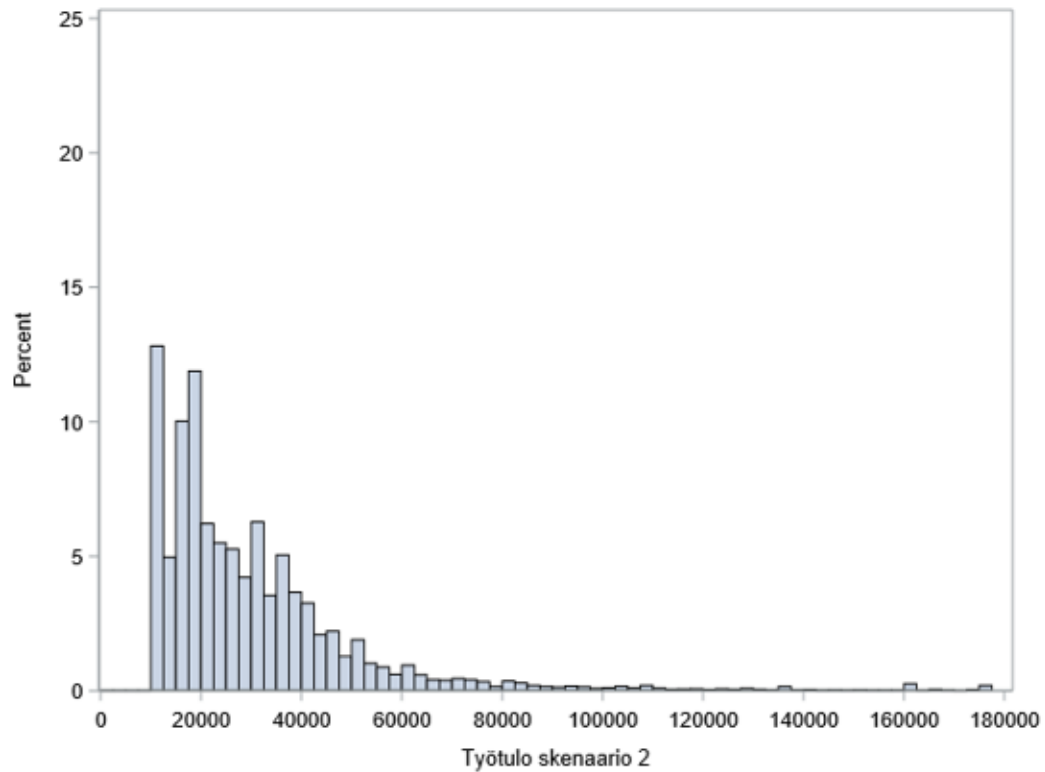
Ensimmäisessä esimerkkilaskelmassa aloittavien yrittäjien työtulo olisi lakiehdotuksen mukainen heti heidän aloittaessaan yritystoimintansa. Voimassaolevien vakuutusten työtuloja nostetaan kahdessa tarkistuksessa kummassakin 10 prosenttia niille, joiden nykyinen työtulo on enemmän kuin puolet toimialan mediaanipalkasta ja vähemmän kuin 80 prosenttia toimialan mediaanipalkasta ja 15 prosenttia niille, joiden nykyinen työtulo on alle puolet toimialan mediaanipalkasta. Voimassaolevien vakuutusten työtulot eivät välttämättä nouse toimialan mediaanipalkan tasolle. Näin arvioituna työtulosumma kasvaisi nykyiseen työtulosummaan verrattuna 6 prosenttia.

Kuvio 2. Työtulojen jakauma laskelmassa 1. Lähde Eläketurvakeskus.



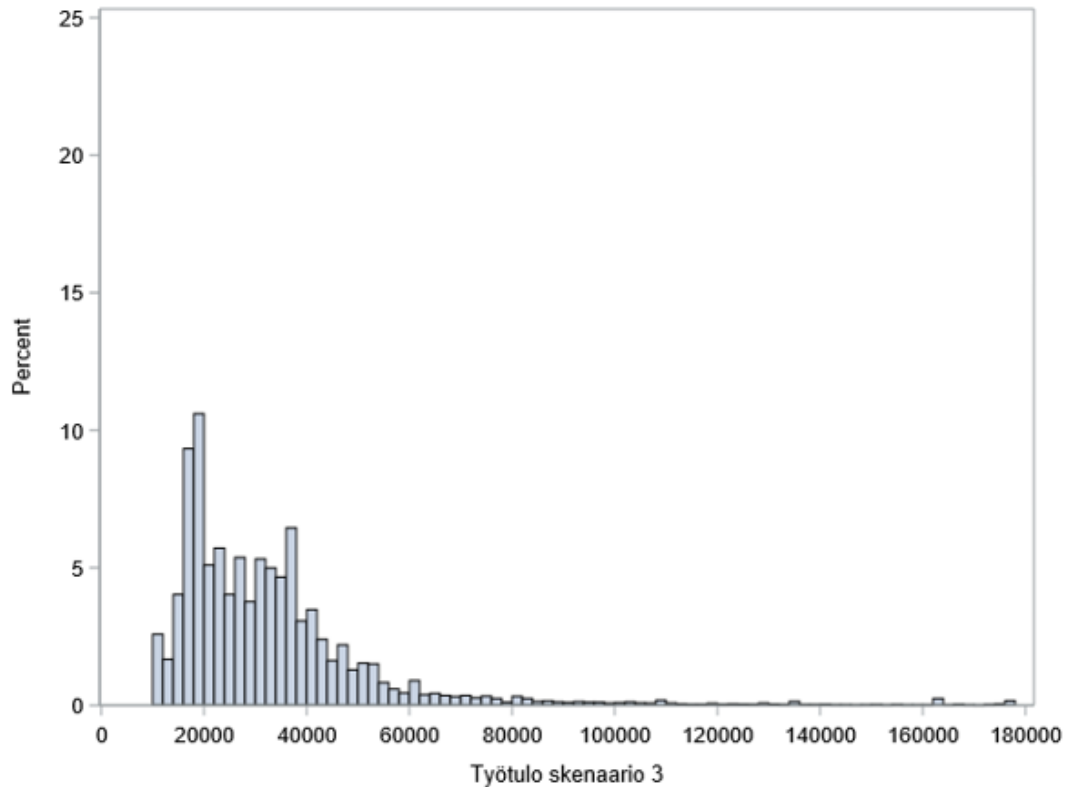
Toisessa esimerkkilaskelmassa noin puolella yrittäjistä työtulo on ensimmäisen laskelman mukainen ja puolella kolmannen laskelma mukainen. Siten toinen laskelma on kuvattujen laskelmien välissä. Tässä laskelmassa työtulosumma kasvaisi voimaantulosäännöksessä mainitun siirtymäajan jälkeen noin 15 prosenttia nykyiseen työtulosummaan verrattuna.

Kuvio 3. Työtulojen jakauma laskelmassa 2. Lähde Eläketurvakeskus.



Kolmannessa esimerkkilaskelmassa oletetaan, että sellaisten yrittäjien työtulot, jotka ovat nyt alle 80 prosenttia toimialan mediaanipalkasta, ovat siirtymäajan jälkeen toimialan mediaanipalkan tasolla tai puolet tai 70 prosenttia mediaanipalkasta. Tässä laskelmassa työtulosumma kasvaisi voimaantulosäännöksessä mainitun siirtymäajan jälkeen noin 26 prosenttia nykyiseen työtulosummaan verrattuna.

Kuvio 4. Työtulojen jakauma laskelmassa 3. Lähde Eläketurvakeskus.



Esimerkkilaskelmien taustalla olevat oletukset ovat suuntaa-antavia eikä niitä tule pitää tarkkana kuvauksena ehdotettujen lakimuutosten vaikutuksista. Huomattavaa kuitenkin on, että vaikka realistista oletusta työtulojen kasvusta ei ole mahdollista esittää, kasvattavat kaikki oletukset nykyistä YEL-työtulosummaa. Myös YEL-vakuutusmaksut kasvavat vastaavalla tavalla.

Seuraavassa osiossa kuvataan näiden esimerkkilaskelmien vaikutuksia yrittäjien käytettävissä oleviin tuloihin koko kansantalouden tasolla. Näin on tehty, koska vaikutukset julkisessa taloudessa ovat peilikuva sille, miten yrittäjien käytettävissä olevat tulot eri esimerkkilaskelmissa muuttuvat.

4.2.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Seuraavassa on arvioitu, miten vahvistettujen YEL-työtulojen kasvu vaikuttaisi edellä tarkemmin esitellyissä esimerkkilaskelmissa julkiseen talouteen. Samalla kuvataan vaikutuksia yrittäjiin kokonaisuudessaan kansantalouden tasolla, sillä tämä vaikutus on peilikuva julkisen talouden vaikutuksesta. Julkisen talouden vahvistuminen tietyllä summalla ja tietynä ajanhetkenä

pienentää staattisessa tarkastelussa yrittäjien käytettävissä olevia tuloja samalla summalla ja päinvastoin.

Vahvistettujen YEL-työtulojen tason nousu vaikuttaisi YEL-maksujen ja YEL-eläkemenojen lisäksi erilaisiin etuusmenoihin sekä valtion ja kuntien verotuloihin, sillä YEL-maksut ovat verotuksessa vähennyskelpoisia. Vaikutusarvioissa ei ole huomioitu muutosten aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia, joita on kuvailtu tarkemmin yllä. Oletuksena laskelmissa on myös, että YEL-työtulojen muutokset johtuvat vain vahvistettujen YEL-työtulojen muutoksista eivätkä ne johdu yrittäjän todellisen työpanoksen vaihtelusta tai muista muutoksista yritystoiminnassa.

Laskelmien lähtöaineistona on käytetty yllä esiteltyjen Eläketurvakeskuksen tekemien arvioiden vaikutuksia YEL-järjestelmän eläkemenoihin, kansaneläkemenoihin ja YEL-eläkemaksutuloihin. Näihin perustuen Kelassa on arvioitu vaikutuksia vanhempain- ja sairauspäivärahoihin ja niiden rahoitukseen vakuutusmaksuilla, toimeentulotukeen, yleiseen asumistukeen sekä eläkkeensaajien asumistukeen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa on puolestaan arvioitu vaikutuksia työttömyyden perusturvaan ja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ja näiden rahoitukseen. Valtiovarainministeriössä on arvioitu välittömiä muutoksia ansio- ja pääomatulojen verotuottoon sekä julkiseen talouteen kokonaisuutena.

Julkisen talouden vaikutuksia on tarkasteltu kansantalouden tilinpidon kehikossa. Kansantalouden tilinpidossa julkiseen talouteen luokitellaan valtionhallinto, paikallishallinto sekä sosiaaliturvarahastot, jotka jakautuvat vielä työeläkelaitoksiin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin. Työeläkelaitoksiksi luokitellaan mm. YEL-vakuutusta toimeenpanevat eläkeyhtiöt.

Ilman käyttäytymisvaikutuksia vahvistettujen YEL-työtulojen nousu pienentäisi vastaavalla summalla yrittäjän verotettavia sekatulona, sillä YEL-maksut ovat yrittäjän verotuksessa täysimääräisesti vähennyskelpoisia. Yrittäjän sekatulona verotetaan valtaosin ansiotuloina ja vain pieneltä osin pääomatulona, joten yksinkertaisuuden vuoksi muutoksen on oletettu kohdistuvan vain ansiotuloihin. Valtiovarainministeriön arvion mukaan yrittäjien ansiotuloverotuksen verotuotto pienenee noin 45 prosentilla suhteessa verotettavien tulojen supistumiseen. Tätä samaa oletusta on käytetty arvioitaessa sitä, miten erilaisten aktiiviyrittäjien saamien etuustulojen ja muiden sosiaalivakuutusmaksujen muutokset vaikuttaisivat verotuottoihin. Lisäksi on oletettu, että ansiotuloverotuoton muutoksesta noin 74 % kohdentuisi valtiolle ja loput noin 26 % kunnille sote-uudistuksen astuttua voimaan.¹²

Yrittäjien työtulojen kasvu näkyisi pitkällä aikavälillä parempana yrittäjäläkkeiden tasona. Parempi yrittäjäläkkeiden taso vähentää kansaneläkemenoja, mutta kasvattaa kokonaisuutena eläkkeellä olevien yrittäjien eläketuloja. Laskelmassa on oletettu, että tuloverotuotto kasvaa noin 40 prosentilla suhteessa siihen kuinka paljon eläköityneiden yrittäjien yhteenlasketut eläketulot kasvavat. Lisäksi on oletettu, että ansiotuloverotuoton muutoksesta noin 68 % kohdentuisi valtiolle ja loput noin 32 % kunnille sote-uudistuksen astuttua voimaan.

Taulukoissa 1–3 on tarkasteltu Eläketurvakeskuksen arvioimien kolmen esimerkkilaskelman pohjalta, mitkä olisivat YEL-työtulojen erikokoisten muutosten välittömät vaikutukset yrittäjiin

¹² Lisäksi muutos pienentäisi myös Kansaneläkelaitoksen perimän sairaanhoitovakuutusmaksun maksupohjaa, mutta yksinkertaisuuden vuoksi tässä vaikutus on sisällytetty valtion ansiotuloveron tuottoon.

koko kansantalouden tasolla sekä julkiseen talouteen vuosina 2023–2085. Taulukoissa on lisäksi havainnollistettu muutosten suuruusluokkaa pääoma-arvoina.¹³ Laskelmassa 1 YEL-työtulot kasvaisivat keskimäärin noin 6 %, laskelmassa 2 keskimäärin noin 15 % ja laskelmassa 3 keskimäärin noin 26 %. Kaikissa esimerkkilaskelmissa YEL-työtulojen kasvu painottuu pienimpiin työtuloihin.

Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin laskelmaa 2, joka on vaikutuksiltaan noin puolivälissä verrattuna vähäisten vaikutusten laskelmaan 1 ja merkittävien vaikutusten laskelmaan 3. Lain voimaantulosäännösten vuoksi vaikutukset eivät olisi täysimääräisiä heti lain voimaantuloa seuraavina vuosina. Tästä syystä perusteltuna tarkasteluajankohtana on käytetty vuotta 2030, jolloin lain vaikutukset olisivat täysimääräisesti näkyvissä.

Taulukon 2 perusteella laskelmassa 2 yrittäjien maksamat YEL-maksut kasvaisivat nykyrahassa noin 190 milj. eurolla vuodessa vuoden 2030 tasolla ja vastaavasti maksetut ansiotuloverot vähenisivät noin 90 milj. eurolla vuodessa. Aktiiviyrittäjien saamat sosiaalietuudet kasvaisivat noin 10 milj. eurolla vuodessa ja heidän maksamansa muut sosiaalivakuutusmaksut kasvaisivat noin 15 milj. eurolla vuodessa. Kokonaisuutena aktiiviyrittäjien käytettävissä olevat tulot pienenisivät runsaalla 100 milj. eurolla vuodessa. Julkinen talous vahvistuisi vastaavalla summalla.

Julkisen talouden vahvistuminen johtuisi ennen kaikkea siitä, että valtionosuus YEL-järjestelmään pienenesi, kun YEL-maksutulot kasvaisivat ja YEL-eläkemenot eivät alkuun ehtisi vielä kasvaa. Toisaalta valtion saamat ansio- ja pääomaverotulot pienenisivät vuonna 2030 arviolta yli 60 miljoonalla eurolla nykyrahassa. Kunnilla vastaavat verotulot pienenisivät yli 20 miljoonalla eurolla. Lisäksi muun sosiaaliturvan kustannukset kasvaisivat selvästi alle 10 miljoonalla eurolla ja niiden rahoittamiseksi kerätyt muut vakuutusmaksutulot pitkälti yli 10 miljoonalla eurolla.

Vähitellen YEL-työtulojen kasvu näkyisi eläköityneiden yrittäjien työeläkkeiden kasvuna. Esimerkiksi vuonna 2050 eläkkeellä olevien yrittäjien työeläkkeet kasvaisivat yli 110 miljoonalla eurolla vuodessa vuoden 2022 hinnoin. Tällöin työeläketulojen kasvu pienentäisi maksettuja kansaneläkkeitä ja eläkkeensaajien asumistukea lähes 20 miljoonalla eurolla vuodessa. Eläkkeellä olevien yrittäjien verotettavien tulojen kasvu kasvattaisi eläkkeistä perittyjä verotuloja noin 40 miljoonalla eurolla. Tällöin eläkkeellä olevien yrittäjien verojen jälkeiset tulot kasvaisivat noin 60 miljoonalla eurolla vuodessa.

Vaikka julkinen talous vahvistuisikin laskelman ensimmäisinä vuosikymmeninä, kääntyisi tilanne päinvastaiseksi 2060-luvun aikana, kun korkeammilla työtuloilla vakuuttaneet yrittäjät olisivat laajasti eläköityneet ja eläkemenot kasvaisivat siten huomattavasti. Vuoden 2085 tasolla YEL-työtulojen kasvu heikentäisi julkista taloutta maltillisesti, noin 80 miljoonalla eurolla vuoden 2022 hintatasossa, kun valtion osuus YEL-järjestelmään kasvaisi. Etupainoisen vahvistumisen ansiosta julkinen talous vahvistuisi pitkällä aikavälillä pääoma-arvona noin 1,4 mrd. eurolla ja yrittäjien käytettävissä olevat tulot laskisivat vastaavalla summalla.

Esimerkkilaskelman 1 vaikutukset olisivat samankaltaiset, mutta n. 55 % pienemmät kuin yllä esitetyn laskelman 2 vaikutukset. Laskelman 3 vaikutukset olisivat puolestaan samankaltaiset, mutta n. 60 % suuremmat kuin yllä esitetyn laskelman 2 vaikutukset.

¹³ Pääoma-arvojen laskennassa on käytetty eläkevarojen tuotto-oletusta vastaavaa 3,5 % reaalista diskonttokorkoa. Pääoma-arvojen laskentaa on jatkettu käytännössä ikuisuuteen.

Taulukko 1. Laskelma 1: YEL-työtulojen 6 prosentin kasvun vaikutus yrittäjiin ja julkiseen talouteen, milj. euroa vuoden 2022 hintatasossa sekä vuoden 2023 pääoma-arvona

	Pääoma-arvo vuonna 2023	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2085
Yrittäjät	-648	-15	-41	-42	-34	-18	-1	19
<i>Aktiiviyrittäjät</i>	-1 480	-15	-41	-47	-52	-58	-66	-81
<i>Maksetut YEL-maksut</i>	-2 494	-24	-69	-79	-87	-98	-112	-136
<i>Saadut sosiaaliturvaetuudet</i>	33	1	1	1	1	1	1	2
<i>Maksetut muut sosiaalivakuutusmaksut</i>	-230	-5	-6	-7	-8	-9	-10	-13
<i>Maksetut verot</i>	1 211	13	33	38	42	47	54	66
<i>Eläkkeellä olevat yrittäjät</i>	832	0	0	5	18	40	65	100
<i>Saadut työeläkkeet</i>	1 645	0	3	14	39	79	127	188
<i>Saadut kansaneläkkeet ja asumistuki</i>	-258	0	-2	-6	-9	-14	-18	-22
<i>Maksetut verot</i>	-555	0	0	-3	-12	-26	-44	-67
	Pääoma-arvo vuonna 2023	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2085
Julkinen talous	648	15	41	42	34	18	1	-19
<i>Verotulot</i>	-656	-13	-33	-35	-30	-21	-11	1
<i>Valtion verotulot</i>	-519	-9	-25	-26	-23	-17	-10	-4
<i>Kuntien verotulot</i>	-137	-3	-9	-9	-7	-4	0	4
<i>Valtion maksama osuus YEL-menosta</i>	849	23	67	65	48	18	-15	-52
<i>Maksetut etuudet (pl. YEL-menot)</i>	225	0	2	5	8	12	16	20
<i>Muut vakuutusmaksutulot</i>	230	5	6	7	8	9	10	13

Taulukko 2. Laskelma 2: YEL-työtulojen 15 prosentin kasvun vaikutus yrittäjiin ja julkiseen talouteen, milj. euroa vuoden 2022 hintatasossa sekä vuoden 2023 pääoma-arvona

	Pääoma-arvo vuonna 2023	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2085
Yrittäjät	-1 437	-40	-106	-105	-80	-32	19	78
<i>Aktiiviyrittäjät</i>	-3 952	-40	-108	-124	-137	-154	-177	-215
<i>Maksetut YEL-maksut</i>	-7 009	-70	-192	-221	-244	-274	-314	-381
<i>Saadut sosiaaliturvaetuudet</i>	419	9	10	12	14	16	19	23
<i>Maksetut muut sosiaalivakuutusmaksut</i>	-595	-13	-15	-17	-20	-23	-26	-33
<i>Maksetut verot</i>	3 233	33	88	102	112	126	145	176
<i>Eläkkeellä olevat yrittäjät</i>	2 515	0	2	19	58	122	196	293
<i>Saadut työeläkkeet</i>	4 682	1	9	42	114	229	360	530
<i>Saadut kansaneläkkeet ja asumistuki</i>	-490	-1	-5	-11	-18	-26	-34	-41
<i>Maksetut verot</i>	-1 677	0	-2	-13	-39	-81	-131	-196
	Pääoma-arvo vuonna 2023	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2085
Julkinen talous	1 437	40	106	105	80	32	-19	-78
<i>Verotulot</i>	-1 557	-33	-87	-89	-74	-45	-14	20
<i>Valtion verotulot</i>	-1 252	-24	-64	-67	-57	-38	-18	3
<i>Kuntien verotulot</i>	-304	-9	-22	-22	-17	-7	4	17
<i>Valtion maksama osuus YEL-menosta</i>	2 327	69	184	178	130	45	-46	-148
<i>Maksetut etuudet (pl. YEL-menot)</i>	71	-9	-6	-1	4	10	15	18
<i>Muut vakuutusmaksutulot</i>	595	13	15	17	20	23	26	33

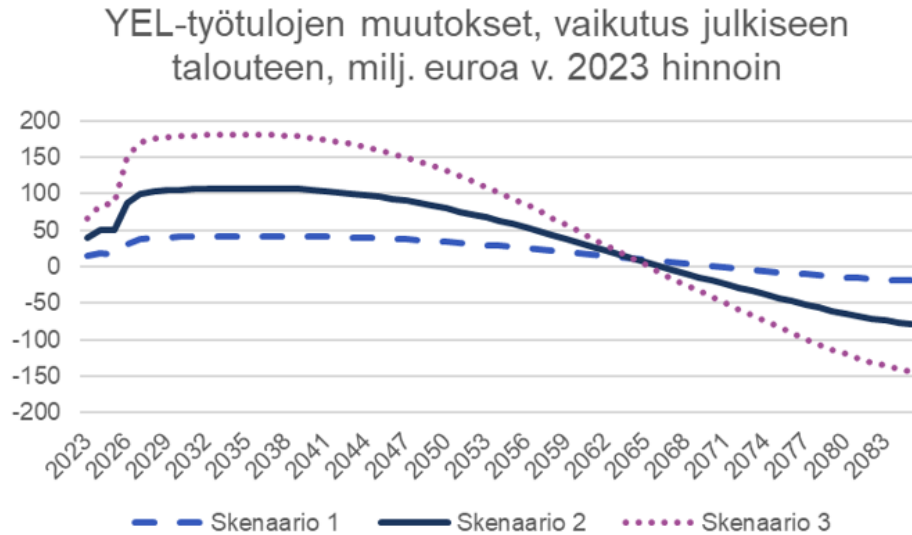
Taulukko 3. Laskelma 3: YEL-työtulojen 26 prosentin kasvun vaikutus yrittäjiin ja julkiseen talouteen, milj. euroa vuoden 2022 hintatasossa sekä vuoden 2023 pääoma-arvona

	Pääoma-arvo vuonna 2023	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2085
Yrittäjät	-2 318	-66	-179	-177	-131	-48	42	144
<i>Aktiiviyrittäjät</i>	-6 712	-67	-184	-211	-233	-262	-301	-365
<i>Maksetut YEL-maksut</i>	-12 008	-117	-329	-378	-418	-469	-538	-653
<i>Saadut sosiaaliturvaetuuudet</i>	792	18	19	23	26	30	35	44
<i>Maksetut muut sosiaalivakuutusmaksut</i>	-988	-22	-24	-28	-33	-38	-44	-55
<i>Maksetut verot</i>	5 492	54	150	172	191	214	246	299
<i>Eläkkeellä olevat yrittäjät</i>	4 395	0	5	34	102	214	343	509
<i>Saadut työeläkkeet</i>	8 045	1	15	73	197	395	620	909
<i>Saadut kansaneläkkeet ja asumistuki</i>	-721	-1	-7	-16	-26	-38	-49	-60
<i>Maksetut verot</i>	-2 930	0	-3	-23	-68	-143	-228	-339
	Pääoma-arvo vuonna 2023	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2085
Julkisen talous	2 318	66	179	177	131	48	-42	-144
<i>Verotulot</i>	-2 562	-54	-147	-150	-123	-72	-18	40
<i>Valtion verotulot</i>	-2 072	-40	-109	-112	-95	-62	-27	10
<i>Kuntien verotulot</i>	-490	-14	-38	-38	-28	-10	9	31
<i>Valtion maksama osuus YEL-menosta</i>	3 963	115	314	305	221	74	-83	-255
<i>Maksetut etuudet (pl. YEL-menot)</i>	-71	-17	-13	-6	0	8	14	16
<i>Muut vakuutusmaksutulot</i>	988	22	24	28	33	38	44	55

Kuviossa 1 ja taulukossa 4 on yhteenvetona esitetty eri esimerkkilaskelmien tulokset rinnakkain. Kuviossa 1 on esitetty kaikkien laskelmien vaikutukset julkiseen talouteen vuosina 2023–2085 miljoonissa euroissa vuoden 2022 hintatasossa. Kuviosta havaitaan, että YEL-työtulojen kasvu vahvistaisi julkista taloutta lähivuosikymmeninä, jonka jälkeen vaikutus pienenesi ja kääntyisi päinvastaiseksi. Vaikutukset yrittäjiin olisivat päinvastaiset kuin julkisen talouden vaikutukset. Nämä vaikutukset eivät kuitenkaan huomioi mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia.

Taulukossa 4 on esitetty kaikkien laskelmien vaikutukset yrittäjiin ja julkiseen talouteen vuoden 2023 pääoma-arvona. Taulukon avulla on mahdollista helpommin vertailla eri esimerkkilaskelmia keskenään. Taulukosta havaittavat tulokset ovat vastaavat kuin kuviossa 1 ja taulukoissa 1–3.

Kuvio 1. YEL-työtulojen muutosvaikutukset julkisessa taloudessa.



Taulukko 4. YEL-työtulojen muutosten vaikutus yrittäjiin ja julkiseen talouteen vuoden 2023 pääoma-arvona, milj. euroa

	Skenaario 1	Skenaario 2	Skenaario 3
Yrittäjät	-648	-1 437	-2 318
<i>Aktiiviyrittäjät</i>	-1 480	-3 952	-6 712
<i>Maksetut YEL-maksut</i>	-2 494	-7 009	-12 008
<i>Saadut sosiaaliturvaetuudet</i>	33	419	792
<i>Maksetut muut sosiaalivakuutusmaksut</i>	-230	-595	-988
<i>Maksetut verot</i>	1 211	3 233	5 492
<i>Eläkkeellä olevat yrittäjät</i>	832	2 515	4 395
<i>Saadut työeläkkeet</i>	1 645	4 682	8 045
<i>Saadut kansaneläkkeet ja asumistuki</i>	-258	-490	-721
<i>Maksetut verot</i>	-555	-1 677	-2 930
	Skenaario 1	Skenaario 2	Skenaario 3
Julkinen talous	648	1 437	2 318
<i>Verotulot</i>	-656	-1 557	-2 562
<i>Valtion verotulot</i>	-519	-1 252	-2 072
<i>Kuntien verotulot</i>	-137	-304	-490
<i>Valtion maksama osuus YEL-menosta</i>	849	2 327	3 963
<i>Maksetut etuudet (pl. YEL-menot)</i>	225	71	-71
<i>Muut vakuutusmaksutulot</i>	230	595	988

4.2.2 Vaikutukset toimeenpanoon ja viranomaisten toimintaan

Lainmuutoksilla lisätään eläkelaitoksille velvoitteita, joita niillä ei tällä hetkellä ole. YEL-työtulojen säännönmukainen tarkistaminen lisäisi eläkelaitosten käsittelytyötä, mikä edellyttää tarvittavien lisäresurssien osoittamista. Eläkelaitokset ovat arvioineet, että toimeenpanon osalta perustamiskustannukset ovat noin 2–3 miljoonaa euroa. Erityisesti tarkistamismenettelyn katsotaan edellyttävän manuaalikäsittelyä, minkä aiheuttamaa kustannusten nousua ei pystytä tarkasti arvioimaan. Kustannusarviossa on otettu huomioon myös suunnitellun työtulosuosituksen laskentapalvelun rakentamis- ja ylläpitokustannuksia.

Ehdotuksella voi olla myös vaikutusta muutoksenhakujärjestelmään. Jos ehdotetun mukaiset työtulon vahvistamiskriteerit tai säännöllisesti toistuvan tarkistamisen toimet koetaan perusteiltaan virheellisiksi, on mahdollista, että eläkelaitoksen päätöksiin haetaan aiempaa enemmän muutoksia. Muutoksenhakujärjestelmän kustannukset kasvavat ja myös muutoksenhaun joutuisuus voi heikentyä.

4.2.3 Muut vaikutukset

Tarkasteltaessa ehdotuksen vaikutuksia miesten ja naisten välillä voidaan edellä osiossa 4.2.1.1 kuvattujen esimerkkilaskelmien aineiston perusteella havaita, että naisten nykyiset työtulot vaikuttavat olevan jo jossain määrin lähempänä laskelmissa tehtyjen oletusten mukaisia työtuloja.

Kuten vaikutusarvioissa on esitetty, työtulosumma kasvaisi lainmuutosehdotuksen voimaantulosäännöksen siirtymäajan jälkeen laskelman 1 oletuksilla 6 prosenttia nykyisestä työtulosummasta, laskelman 2 oletuksilla 15 prosenttia nykyisestä ja laskelman 3 oletuksilla 26 prosenttia nykyisestä. Kun näitä kasvulukuja tarkasteltiin erikseen naisten ja miesten osalta, havaittiin, että laskelmassa 1 työtulosumman kasvut olivat sekä naisille että miehille 6 prosenttia, laskelmassa 2 kasvu oli naisille 14 prosenttia ja miehille 16 prosenttia ja laskelmassa 3 kasvu oli naisille 24 prosenttia ja miehille 28 prosenttia. Siten laskelmien 2 ja 3 työtulosumman kasvuprosentit eroavat hieman sukupuolten välillä.

Kun aineistossa kaikkien yrittäjien nykyisten työtulojen mediaani oli 19 000 euroa, naisilla se oli 16 000 euroa ja miehillä 21 000 euroa. Sukupuolten välistä eroa työtulosummien kasvuprosenteissa selittää se, että naisille tulee hieman useammin esimerkkilaskelmassa valituksi työtuloksi 0,5 x mediaanipalkka tai 0,7 x mediaanipalkka kuin olisi naisten osuus kaikista aineistossa olevista yrittäjistä. Voidaan arvioida, että valittuihin oletuksiin perustuen lakiehdotuksen vaikutukset olisivat hieman merkittävämmät miesten kuin naisten kohdalla.

Ehdotuksella ei ole ympäristöön tai turvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Jos lakiin ei lisättäisi työtulon tarkistamista koskevaa säännöstä, ei ole odotettavissa, että alivaikuttamiseen liittyvät ongelmat väistyisivät. Pienillä työtuloilla vakuutettujen yrittäjien eläköityessä heidän vanhuuden toimeentuloturvaansa olisi välttämätöntä täydentää suuressa laajuudessa kansan- ja takuueläkkeellä näiden eläkkeiden perusteiden mukaan. Valtion rahoitusosuus yrittäjien eläkkeiden rahoituksesta jatkaisi kasvuaan.

Esityksen yhteydessä ei voitu käsitellä kaikkia sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän raportissa 2019:23 esiin nostettuja yrittäjien eläkejärjestelmän ongelmakohtia. Raportissa todetaan tarve selvittää YEL-vakuuttamisen joustavoittamista pienimuotoista ja satunnaista yrittäjätoimintaa harjoittavien osalta ja YEL:n vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävän yrittäjätyön vakuuttamisen kehittämistä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö

Yrittäjien sosiaaliturvaa koskeva keskustelu on lisääntynyt EU-tasolla aivan viime vuosina. EU-komissio julkisti vuonna 2018 sosiaalisen oikeudenmukaisuuden paketin¹⁴, jossa suositellaan muun muassa yrittäjien kattavamman sosiaaliturvan varmistamista. Taustalla on, että erilaisten yrittäjien asemaa koskevien selvitysten johtopäätöksenä on todettavissa yrittäjien eläketurvan jäävän vertailussa yleisesti palkansaajien keskimääräistä tasoa pienemmäksi. Voi olla, että yrittäjät ovat pienituloisempia, mutta mahdollisesti yrittäjätulon jääminen liian matalaksi on myös vaikuttamassa tilanteeseen.

Sisällöllisesti vertailtaessa sosiaalivakuutuksen laajuutta ja kattavuutta EU:n jäsenmaissa voidaan todeta, että yrittäjät ovat pääsääntöisesti turvattu vanhuuden, työkyvyttömyyden ja kuoleman varalta, ja valtaosassa maita yrittäjät ovat pakollisen eläkevakuutuksen piirissä. Muun sosiaalivakuutuksen osalta yrittäjien sosiaaliturva on kuitenkin palkansaajiin verrattuna heikompi, esimerkiksi sairauspäivärahojen osalta karenssiajat ovat palkansaajia pidempiä osassa vertailumaita. Selvimpänä erot näkyvät tapaturma- ja työttömyysvakuutuksessa, sillä yrittäjillä ei ole kaikissa maissa lainkaan oikeutta näihin etuuksiin. Suomessa yrittäjien lakisääteinen sosiaaliturva onkin kehittynyt muita Euroopan unionin jäsenmaita kattavammasiksi. Esimerkiksi useissa maissa osakeyhtiöissä toimivat yrittäjät ovat useimmiten yrittäjiä koskevan eläkelain ulkopuolella, mutta mahdolliset palkkatulot vakuutetaan palkansaajia koskevan lainsäädännön mukaan.

Valtaosassa vertailukelpoisia maita yrittäjät ovat pakollisen eläkevakuutuksen piirissä ja useimmissa maissa lakisääteinen työeläketurva on osa julkishallintoa. Lähes kaikissa maissa yrittäjien työtulolle on asetettu yläraja. Suomessa ylätuloraja on korkein; yli neljä kertaa maan keskipalkan suuruinen. Myös Virossa katto on suhteessa keskipalkkaan saman tasoinen, eikä kummasakaan maassa ole asetettu ylärajaa palkansaajan eläkepalkalle. Muissa maissa ylätuloraja on samaa tasoa kuin palkansaajien eläkepalkkakatto. Suomessa vakuuttamisen alatuloraja on vertailumaiden keskitasoa korkeampi. Italiassa alaraja on korkein, noin puolet keskipalkasta. Useimmiten alaraja on sama kuin palkan-saajilla ja täten selvästi matalampi kuin Suomessa¹⁵.

Keskeinen kysymys yrittäjän kannalta on, mitä eläketurvan järjestäminen yrittäjälle maksaa. Kansainvälisesti vertailtuna verottaja on keskeinen toimija työtulon määrittelyssä sekä eläke- ja muiden sosiaalivakuutusmaksujen keräämisessä. Tavallisesti yrittäjien eläkkeen karttuminen ja maksut määräytyvät yrityksen liiketoiminnan tuloksesta tai voitosta, josta vähennetään kansallisessa verolainsäädännössä määritetyt tulon hankkimisesta aiheutuneet menot ja muut kulut. Näin ollen yrittäjien eläkemaksut ovat noin puolessa maissa samalla tasolla kuin palkansaajilta ja työnantajilta yhteensä perittävät eläkemaksut. Muissa maissa yrittäjien maksut ovat matalammat, varsinkin kokonaissosiaalivakuutusmaksuja vertailtaessa. Tähän vaikuttaa yrittäjien palkansaajaa heikompi muu sosiaaliturva ja valtion tuki rahoituksessa. Koska Suomessa vakuutusmaksu määräytyy itse arvioitun työtulon perusteella, on kansainvälisesti vertailtuna Suomen

¹⁴ Social Fairness Package. <http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-131>

¹⁵ Lähde: Yrittäjien eläkevakuuttaminen ja työtulon määräytyminen muissa maissa, Mielonen, Vidlund & Väänänen 17.3.2021, Julkaisematon muistio, Eläketurvakeskus.

järjestely poikkeuksellinen. Suomi sai OECD:n vuoden 2019 maa-arviossa¹⁶ kriittisiä huomioita yrittäjien vapaudesta määritellä itse työtulonsa suuruus, koska tästä voi aiheutua yrittäjien eläketurvan matala taso, myös palkansaajiin verrattuna. OECD onkin kehottanut Suomea seuraamaan työtulojen kehitystä ja harkitsemaan yrittäjien eläkemaksun perusteen uudistamista.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yrittäjän eläkelaki

89 §. *Ansiorajojen, rahamäärien, vuotuisen työtulon ja kokonaistyötulon tarkistaminen palkkakertoimella.* Pykälässä säädetään YEL:n erilaisten raha- ja rajamäärien tarkistamisesta palkkakertoimella. Pykälän otsikkoa ja 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä mainittaisiin myös vuotuisen työtulon tarkistaminen. Momenttiin lisättäväksi ehdotettava vuotuisen työtulon tarkistaminen palkkakertoimella tehdään nykyisin ehdotettua säädöstä vastaavalla tavalla Eläketurvakeskuksen ohjeiden ja vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti.

95 a §. *Päätösten perustelevuus.* Pykälässä säädetään hallintolakia täydentävästi päätöksen perustelevuudesta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa sääntelyä päätösten perusteluista täydennettäisiin eläkelaitosten työtulojen arviointia koskevan yhdenmukaisen käytännön valvontaa ja YEL:n toimeenpanon kehittämistä varten. Momentin mukaan eläkelaitos kirjaisi työtulon vahvistamisen perusteena käytetyt, erityisesti 112 §:n 2 momentin, tiedot yrittäjän työtulon vahvistamisesta annettavaan päätökseen. Myös vakuutushakemuksessa kysytyt yritystoimintaa koskevat tiedot kirjattaisiin päätökseen. Eläkelaitoksen on kirjattava päätökseensä perustelut myös silloin, kun työtulo vahvistetaan työtulon tarkistamisen jälkeen.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin, että työtulon vahvistamista koskevaan päätökseen ei sovelleta hallintolain 45 §:n 2 momentin 4 kohtaa, jonka mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta. Tällöin hallintolain pääsäännön mukainen päätöksen perusteluvollisuus tulisi selkeästi koskemaan kaikissa tilanteissa myös työtulon vahvistamista koskevaa päätöstä, jolloin olennaiset asiaan vaikuttaneet tiedot tulisi kirjata kaikkiin työtulon vahvistamista koskeviin päätöksiin, myös niihin, joissa työtulo vahvistetaan yrittäjän hakemuksen mukaisena. Päätökseen kirjattujen tietojen ja niistä tehtyjen, päätökseen kirjattujen, johtopäätösten perusteella yrittäjän ja myös muun ulkopuolisen tahon tulisi voida selkeästi päätellä, millä perusteella päätöksessä vahvistettuun työtulon määrään on päädytty. Tällöin myös ulkopuolinen taho, kuten muutoksenhakulautakunta tai tuomioistuin, voisi nykyistä paremmin arvioida päätöksen lainmukaisuutta. Käytännössä tämä menettely toteuttaisi myös nykyistä paremmin hallintolain päätösten perustelua koskevan velvoitteen. Säännöksellä ei rajoitettaisi hallintolain mukaista velvoitetta päätösten perustelevuuteen, vaan täydennettäisiin työtuloa koske-

¹⁶ OECD (2019) Pensions at a Glance. [How does Finland Compare? http://www.oecd.org/finland/PAG2019-FIN.pdf](http://www.oecd.org/finland/PAG2019-FIN.pdf)

van päätöksen osalta perusteluilta edellyttävää sisältöä. Päätösten perustelua koskevan hallintolain sääntelyn mukaisesti eläkelaitoksen tulee perustella työtulon vahvistamista koskeva päätös myös muutoin eli jatkossa esimerkiksi siltä osin, miten 112 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan tiedot vaikuttavat työtulon tasoon.

112 §. Työtulon määrä ja vahvistaminen. Pykälässä säädettäisiin yrittäjän työtulosta ja sen vahvistamisesta käytettävistä tiedoista. Pykälän otsikkoa muutettaisiin sisältöä vastaavasti. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti työtulon määritelmästä. Momentin mukaan yrittäjän työpanosta vastaava työtulo olisi se palkka, joka olisi kohtuudella maksettava, jos yrittäjän työn tekisi joku toinen yhtä ammattitaitoinen henkilö yrittäjän sijasta tai joka keskimäärin vastaa kyseisestä työstä maksettua korvausta. Työtulon on siten vastattava yrittäjän työpanoksen taloudellista arvoa, ei yritystoiminnan taloudellista tulosta.

Pykälän 2 momentti on uusi. Ehdotetulla 2 momentilla täsmennettäisiin voimassa olevan yrittäjän eläkelain sääntelyä työtulon määrittämisessä käytettävistä tiedoista. Täsmennyksillä tuettaisiin työtulon yhdenmukaista vahvistamista yksittäisissä arviointitilanteissa ja eri eläkelaitoksissa. Huomioon otettavista tiedoista säätäminen auttaisi paitsi eläkelaitoksia myös yrittäjää itseään arvioimaan työtulonsa tasoa nykyistä täsmällisemmin. Jos yrittäjän tilanne merkittävästi muuttuu, yrittäjän työtuloa voidaan tarkistaa yrittäjän hakemuksesta. Työtulon tarkistamisesta säädettäisiin 112 a §:ssä.

Momentissa määriteltäisiin palkaksi ja korvaukseksi yksityisen sektorin kyseisellä toimialalla kokoaikaisesti työtä tekevien mediaanipalkka. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jos yksityisen sektorin saman toimialan kokoaikaisen työntekijän mediaanipalkka on 30 000 euroa vuodessa, kokoaikaista työtä tekevän yrittäjän työtuloksi vahvistettaisiin 30 000 euroa, ellei momentissa mainituista muista täydentävistä tiedoista muuta johdu.

Tilastokeskuksen tietoina on saatavilla kokoaikaisen työntekijöiden keski- ja mediaanipalkkatietoja. Yksityisen sektorin kuukausipalkkaisilla kokoaikaisuuden määrittely perustuu palkkarakennetilaston tavoin pääsääntöisesti viikkotyöaikaan. Kokoaikaisiksi palkansaajiksi määritellään tilastossa ne palkansaajat, joiden säännöllinen viikkotyöaika on yli 90 prosenttia kyseisen alan yleisestä työajasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös niistä tiedoista, jotka eläkelaitos ottaa huomioon työtuloa vahvistaessaan. Näitä olisivat tiedot yrittäjän ammattitaidosta, kokemuksesta sekä muusta yrittäjätoiminnan laadusta ja laajuudesta. Selvityksenä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi tietoja yritystoiminnan kausiluonteisuudesta tai ympärivuotisuudesta, koko- tai osapäiväisyydestä, työntekijöiden määrästä, liikevaihdosta tai muista seikoista, joilla voi olla merkitystä työpanoksen taloudellisen arvon määrittämisessä. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi viikkotyötuntien määrä, yritystoiminnan harjoittaminen sivutoimisena kokoaikaisen palkkatyön ohella sekä saadut tai arvioidut vuotuiset työkorvaukset tai laskutuspalveluyrityksen kautta laskutetut palkkasuoritukset. Myös yrittäjä itse voi antaa edellä kuvattua tietoa ja selvitystä omaa yrittäjätoimintaansa koskien.

Pykälän 2 momentin 2 virke tarkoittaisi sitä, että 2 momentin 1 virkkeen perusteella määräytyvästä työtulosta voitaisiin poiketa näiden tietojen perusteella. Jos yrittäjätoiminta on esimerkiksi osa-aikaista siten, että yrittäjän viikkotyötuntimääräksi voidaan luotettavan selvityksen perusteella arvioida olevan keskimäärin 20 tuntia viikossa, työtuloksi vahvistettaisiin puolet yksityisen sektorin kyseisen toimialan kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkasta. Työtulo voitaisiin vahvistaa mediaanipalkkaa korkeammaksi esimerkiksi silloin, kun yrittäjän työpanoksen arvo on laskustietojen perusteella alan mediaanipalkkaa korkeampi. Laskustietojen perus-

teella työpanoksen arvo voisi olla myös mediaanipalkkaa matalampi. Vastaavasti työtulo voitaisiin vahvistaa mediaanipalkkaa matalammaksi myös silloin, jos yrittäjä esittää riittävän selvityksen siitä, että hänen ammattitaitonsa ei vielä ole keskitasolla. Näin voisi olla esimerkiksi sen vuoksi, että yrittäjällä on vain vähäinen kokemus vastaavassa ammatissa toimimisesta, kuten esimerkiksi vastavalmistuneen sähköasentajan kohdalla. Näitä esimerkkejä ei tule pitää tyhjentävänä luettelona huomioon otettavista tiedoista tai niiden vaikutuksesta työtuloon.

Ehdotetun 2 momentin tietojen perusteella voitaisiin useimmissa tapauksessa määrittää työtulo riittävän täsmällisesti 1 momentin mukaiselle tasolle. Koska yhtä, kaikille yrittäjille poikkeuksetta sopivaa työtulosääntöä ei kuitenkaan ole, eläkelaitoksen tulisi käyttää työtulon vahvistessaan kokonaisuuskintaa ja ottaa huomioon tasapainoisesti kaikki sillä olevat ja sille esitetyt tiedot, kun niillä on vaikutusta 1 momentin mukaan määräytyvään yrittäjän työtuloon.

Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 2 pykälän 6 kohdan mukaan Eläketurvakeskuksen tehtävänä on antaa eläkelaitoksille suosituksia yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi yksityisten alojen työeläkelakien, niiden nojalla annettujen asetusten ja muiden määräysten soveltamisesta. Nyt annettavan YEL-työtulon sääntelyä koskevan muutoksen yhteydessä ehdotetaan lisättäväksi Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §:n uusi 8 kohta, jossa Eläketurvakeskuksen tehtäviin lisätään velvollisuus ylläpitää 6 kohdassa tarkoitettujen soveltamissuosituksen tukena yrittäjän eläkelain 112 §:n 2 momentissa tarkoitettuja työtulon määrittämisessä tarvittavaa tietopohjaa.

Pykälän 3 momenttiin siirrettäisiin voimassa olevan lain säännös työtulon arvioimisesta, kun yrittäjällä on useita yritystoimintoja. Säännöksen sisältö säilytetään ennallaan. Sen mukaan, jos yrittäjällä on useita yrittäjätoimintoja, hänen työtulonsa lasketaan näihin yrittäjätoimintoihin yhteensä käytetyn työpanoksen perusteella. Momentissa säädettäisiin lisäksi uutena työtulon vahvistamisesta tilanteissa, jossa vakuutus yritystoiminnan jatkuessa siirretään toiseen eläkelaitokseen. Tällöin eläkelaitos ei voi vahvistaa samaa yritystoimintaa koskevaa työtuloa aiempaa alemmalle tasolle, ellei siihen ole erityistä syytä, kuten yrittäjän työpanoksen määrässä tapahtuneita muutoksia. Säädöksen tarkoituksena on vähentää tilanteita, jossa yrittäjä voi alivakuuttaa työnsä siirtämällä vakuutuksensa matalampaa työtuloa tarjoavaan eläkelaitokseen.

Ehdotetun pykälän 3 momenttiin sisältyisi myös voimassa olevan lain pykälän 1 momentin säädös suurimmasta lainmukaisesta työtulosta. Euromääräinen raja säilyisi ennallaan. Laissa mainittu euromäärä vastaisi 89 §:n 2 momentin mukaista palkkakertoimen arvoa yksi (1,000) vuonna 2004. Raja on 187 625 euroa vuoden 2022 tasossa.

112 a §. Työtulon muutokset ja tarkistaminen. Pykälä on uusi. Pykälän 1 momenttiin siirrettäisiin voimassa olevan 112 §:n säännökset työtulon takautuvan muuttamisen kiellosta sekä muuttamisesta silloin, kun yrittäjälle myönnetään työkyvyttömyyseläke.

Uusina säännöksinä pykälässä ehdotetaan säädettäväksi yrittäjälle aiemmin vahvistetun työtulon tarkistamisesta ja tarkistamiseen liittyvästä menettelystä. Pykälän 2 momentin mukaan työtulon taso tarkistettaisiin säännöllisesti joka kolmas vuosi kaikissa vakuutuksissa. Eläkelaitos tarkistaisi yrittäjälle aiemmin vahvistetun työtulon sen kalenterivuoden aikana, jolloin tulee kuluneeksi 3 vuotta edellisestä työtulon vahvistamisesta. Eläkelaitos tekisi yrittäjälle kirjallisen ehdotuksen tarkistuksen vireille tuloa seuraavan toisen kuukauden alusta lukien sovellettavasta työtulosta.

Eläkelaitos tekisi yrittäjälle työtuloehdotuksen niiden 112 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen perusteella, jotka ovat eläkelaitoksen saatavilla. Saatavilla olevia tietoja voisivat olla muun muassa yrittäjän toimiala ja yrittäjätoiminnan laajuutta ja kehittymistä koskevat tiedot,

toimialan mediaanipalkka sekä yrittäjätoiminnan laajuutta kuvaavina tietoina esimerkiksi toimialaa ja yrityksiä koskevaa liikevaihtotietoa, yrityksen palkatun henkilöstön määrä, YEL-vakuutetun yrittäjäuran pituus ja tieto muusta vakuutetusta työskentelystä. Eläkelaitos tekisi saatavilla olevien tietojen sekä mahdollisesti muiden yrittäjän ilmoittamien tietojen perusteella eläkelaitos tekisi yrittäjälle työtuloehdotuksen. Jos yrittäjä hyväksyisi eläkelaitoksen ehdotuksen työtulosta sellaisenaan tai ei reagoisi ehdotukseen laissa asetetussa määräajassa, eläkelaitos tekisi tarkistuksen vahvistamalla uuden työtulon tekemänsä ehdotuksen mukaisena. Yrittäjä voisi tarvittaessa täydentää yrittäjätoimintaansa kuvaavia tietoja ja esittää selvitystä, jos työtulossa yrittäjän käsityksen mukaan tulisi huomioida myös muita kuin ehdotuksessa jo huomioituja tietoja, ja jos työtulo tulisi yrittäjän käsityksen mukaan vahvistaa muulle kuin eläkelaitoksen ehdottamalle tasolle. Tutkittuaan mahdollisen yrittäjän esittämän selvityksen ja sen vaikutuksen työtuloon eläkelaitos vahvistaisi yrittäjälle uuden työtulon.

Uusi tarkistettu työtulo tulisi voimaan tarkistukseen ryhtymistä seuraavan toisen kalenterikuuauuden alusta. Tarkistuksen seuraava ajankohta laskettaisiin siitä hetkestä, kun yrittäjälle on annettu uudesta työtulosta suositus joko kirjallisella ehdotuksella tai ehdollisella päätöksellä. Työtulo tarkistettaisiin siten siitä ajankohdasta alkaen, jolloin tarkistus on tullut vireille, vaikka työtulosta annettaisiin yrittäjän selvityksen jälkeen uusi päätös. Käytännössä työtulojen säännöllinen tarkistaminen voitaisiin porrastaa eläkelaitoksissa esimerkiksi YEL-vakuutuksen aloitusajankohdan mukaan siten, että kaikkia työtuloja ei tulisi tarkistettavaksi samaan aikaan vuodesta. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että työtuloehdotus voitaisiin myös antaa tarvittaessa ehdollisena päätöksenä, joka tulisi voimaan, ellei yrittäjä reagoisi ehdolliseen päätökseen säädetyssä ajassa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tarkistettavien työtulojen rajaamisesta siten, että eläkelaitos ei tekisi 2 momentin mukaista ehdotusta uudesta työtulosta, jos aiemmin vahvistettu työtulo muuttuisi 112 §:n 2 momentin tietojen perusteella arvioituna enintään 5 prosenttia aiemmasta. Rajauksella vähennettäisiin eläkelaitokselle aiheutuva epätarkoituksenmukaista hallinnollista työtä niissä tilanteissa, joissa työtulo on jo aiemmin vahvistettu lain edellyttämälle tasolle eikä työtuloon ole tullut merkittävää muutosta.

Jos yrittäjän nykyinen työtulo vastaisi vähintään edellä 112 § 2 momentin mukaista mediaanipalkkaa, ei eläkelaitos tekisi yrittäjälle uutta työtuloehdotusta. Asiaan palattaisiin 3 vuoden kuluessa uudelleen. Tästä voitaisiin tiedottaa yrittäjää vuosittain tehtävän palkkakerrointarkistuksen yhteydessä.

Pykälän 4 momentin mukaan työtulo voitaisiin nykyistä 112 §:ä vastaavasti tarkistaa myös yrittäjän omasta pyynnöstä. Säännös mahdollistaisi tarkistamisen myös silloin, kun eläkelaitos ei 2 momentin mukaan oma-aloitteisesti ehdottaisi uutta työtuloa. Momenttiin sisältyisi myös säännös siitä, että eläkelaitos voisi myös muissa kuin 2 momentin mukaisissa tilanteissa tarkistaa omasta aloitteestaan työtulon. Eläkelaitoksella on velvollisuus valvoa, että sen vakuuttamat yrittäjät täyttävät lain mukaiset ilmoittamis- ja vakuuttamisvelvoitteensa.

151 §. *Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitoksen oikeus saada tietoja valvontaa varten.* Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta. Eläketurvakeskuksen tiedonsaantioikeuksia täydennettäisiin niin, että Eläketurvakeskukselle lisättäisiin oikeus saada eläkevakuuttamisen valvontaa varten Verohallinnolta joukkotietoina tiedot osakeyhtiöyrittäjistä. Laajennus on tarpeen yrittäjien eläkevakuuttamisvelvollisuuden valvonnan varmistamiseksi.

On osoittautunut, että omassa osakeyhtiössään työskentelevien yrittäjien YEL-vakuuttamisessa on puutteita. Tämän ryhmän tuominen säännöllisen ja kattavan valvonnan piiriin olisi tärkeää

tasapuolisen kilpailuasetelman säilyttämiseksi yrittäjien kesken. Tämä tukee myös osaltaan harmaan talouden torjuntaa. Jotta YEL-vakuuttamisen valvonta kohdentuisi kattavasti osakeyhtiön kautta tapahtuvaan yrittäjätyöhön, tulisi Eläketurvakeskuksen tiedonsaantioikeuksiin sisältyä Verohallinnon tiedot osakeyhtiöyrittäjistä.

Osakastietojen lisäksi Eläketurvakeskus saisi Verohallinnolta osakeyhtiön nimen, Y-tunnuksen ja valvonnan kannalta välttämättömät tiedot toimialasta, liikevaihdosta, yhtiön maksamista palkoista ja yhtiön hallussa olevista osakkeista. Näitä tietoja tarvitaan valvonnan kohdentamisessa ja sen arvioimisessa, kuuluuko henkilö yrittäjän eläkelain soveltamisalaan. Toimiala, liikevaihto ja yhtiön maksamat palkat kertovat yritystoiminnan laajuudesta. Tieto yhtiön hallussa olevista osakkeista mahdollistaisi sen määrittelyn, kuuluuko yrittäjä osakeomistuksen perusteella YEL:n piiriin.

Työeläkejärjestelmän yhteisten rekistereiden (ansaintarekisteri ja eläkerekisteri) perusteella tietojoukkoa rajattaisiin ennen kuin osakkeiksi ilmoitetuille henkilöille haettaisiin ansaintatiedot tulorekisteristä 151 §:n 1 momentin perusteella. Esimerkiksi niistä yrittäjistä, joilla on jo YEL-vakuutus tai jotka ovat vanhuuseläkkeellä, ei tulorekisteritietoja pyydetäisi. Eläketurvakeskus hakisi tiedon yhtiön kokonaisosakemäärästä Patentti- ja rekisterihallitukselta YEL:n 151 §:n 1 momentin perusteella. Verohallinnosta ja Patentti- ja rekisterihallitukselta saatujen tietojen perusteella Eläketurvakeskus laskisi sen, kuinka suuren osan yhtiön osakepääomasta yrittäjä omistaa ja onko henkilö YEL-vakuuttamisvelvollisuuden piirissä.

7.2 Laki Eläketurvakeskuksesta

2 §. *Eläketurvakeskuksen tehtävät.* Pykälässä on lueteltu Eläketurvakeskuksen tehtävät. Eläketurvakeskuksen tehtävänä on muun muassa edistää ja yhteen sovittaa työeläketurvan toimeenpanoa ja kehittämistä sekä harjoittaa toimialaansa kuuluvaa tilasto- ja tutkimustoimintaa. Pykälän 1 momentin 8 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan Eläketurvakeskus ylläpitää ja kehittää soveltamissuosituksen tukena yrittäjän työtulon määrittämisessä tarvittavia tietopohjaa. Ylläpitotehtävä on tarpeen, jotta turvataan työtulon määrittämistä koskevien soveltamissuosituksen antamista varten tarvittava ajantasainen tietojensaanti, ja mahdollisuus kehittää soveltamissuositukset sähköiseksi työtulosuosituksen laskentapalveluksi. Tämän vuoksi katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, että myös tietopohjan ylläpitäminen mainittaisiin laissa yhtenä Eläketurvakeskuksen nykyisistä tehtävistä.

7.3 1.1 Laki työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä

12 §. *Voimaantulo.* Laki on ollut voimassa määräaikaisena vuoden 2010 alusta, ja sen voimassaoloaika on jatkettu vuoden 2022 loppuun. Määräaikaisen lain voimassaoloaika ehdotetaan jatkettavaksi vuoden 2023 alusta vuoden 2024 loppuun.

8 Voimaantulo

Lakimuutokset tulisivat voimaan 1.1.2023 ja niitä sovellettaisiin työtulon vahvistamiseen, joka tehtäisiin lain voimaantulon jälkeen. Niillä yrittäjillä, joilla YEL-vakuutus on voimassa ehdotettujen lakimuutosten tullessa voimaan, työtuloihin tulisi siirtymävaiheessa tehtäväksi tarkistukset siten kuin voimaantulosäännöksissä säädettäisiin. Yrittäjien keskinäiset kilpailunäkökohdat huomioon ottaen työtulotarkistukset kaikille yrittäjille olisi tarkoituksenmukaista tehdä mahdollisimman nopeasti. YEL-vakuutettuja on noin 210 000 kpl ja koko tämän joukon läpikäyminen vaatii aikaa. Tarpeellisinta tarkistaminen olisi niille yrittäjille, joilla YEL-vakuutus on alkanut kauan aikaa sitten, eikä työtuloon ole tehty tarkistuksia lainkaan tai pitkään aikaan.

Myös niiden yrittäjien työtulot tulisi tarkistaa ensimmäisten joukossa, joilla työtulo on lähellä YEL:n alarajaa.

Edellä esitetyistä syistä esitetään, että eläkelaitos tarkistaisi siten vuoden 2023 loppuun mennessä niiden yrittäjien työtulot, joilla työtulo on alle 15 000 euroa, ellei yrittäjän työtuloon ole tehty tarkistusta muulla perusteella viimeisen kolmen kalenterivuoden aikana. Eläkelaitos tarkistaisi vuoden 2024 loppuun mennessä niiden yrittäjien työtulot, joilla työtulo on välillä 15 000–25 000 euroa, ellei heidän työtuloonsa ole tehty tarkistusta viimeisen kolmen kalenterivuoden aikana. Eläkelaitos tarkistaisi vuoden 2025 loppuun mennessä niiden yrittäjien työtulot, joilla työtulo on yli 25 000 euroa, ellei työtuloon ole tehty tarkistusta viimeisen kolmen kalenterivuoden aikana. Tarkistusta ei myöskään olisi syytä tehdä, jos yrittäjälle vahvistettu työtulo muuttuisi 112 a §:n 3 momentin mukaisesti enintään 5 prosenttia aiempaan nähden.

Voimaantulovaiheen jälkeen YEL-työtulot tarkistettaisiin aina 3 kalenterivuoden välein.

Jotta yrittäjillä olisi aikaa varautua työtulojen ja vakuutusmaksun nousuun, säädettäisiin voimaantulosäännöksissä enimmäiskorotuksesta työtuloon. Enimmäiskorotusraja koskisi vain lain voimaantulon jälkeen ensimmäistä työtulotarkistusta niillä yrittäjillä, joilla on YEL-vakuutus voimassa lain muutosten voimaantullessa 1.1.2023. Vuotuista työtuloa voitaisiin nostaa heillä korkeintaan 8000 eurolla tai 20 prosenttia riippuen siitä, kumpi tarkoittaisi suurempaa muutosta työtuloon. Työtulon alarajalle vahvistettu työtulo voisi nousta ensimmäisessä työtulon tarkistuksessa siten korkeintaan noin 16 262 euroon vuoden 2022 tasossa, jolloin vakuutusmaksu nousisi keskimäärin enintään 170 eurolla kuukaudessa vuotuisesta vakuutusmaksusta laskettuna. Rajasta voitaisiin poiketa yrittäjän suostumuksella.

9 Toimeenpano ja seuranta

Esityksessä ehdotettujen muutosten toimeenpanosta huolehtivat lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti työeläkelaitokset. Työeläkejärjestelmän yhdenmukaisen soveltamiskäytännön toteutumista tukee se, että Eläketurvakeskus antaa eläkelaitoksille suosituksia yksityisten alojen työeläkelakien soveltamisesta Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) mukaisesti.

Ehdotettujen muutosten toimivuutta seurataan ja muilta osin yrittäjän työeläketurvan kehittämistä jatketaan sosiaali- ja terveysministeriössä sen hallinnonalaan kuuluvan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä. Lisäksi Eläketurvakeskus seuraa muutoksia lakisääteisen kehittämisen- ja tutkimustoimintansa yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotettujen lainmuutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuu pääasiassa perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan.

Omaisuuden suoja kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan alaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla yhdessä 12. lisäpöytäkirjan 1 artiklan kanssa suojaa laaja-alaisesti myös yhdenvertaisuutta ja kaikkinaisen syrjinnän kieltoa. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus myös välillisesti suojaa osin sosiaalisia oikeuksia ja näitä oikeuksia suojataan Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Lisäksi siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa

tapauksissa. (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudella tarkoitetaan varallisuusoikeudellisia etuja, joihin laajimpana kuuluu omistusoikeus. Se tarkoittaa muiden seikkojen ohella omistajan määräysvaltaa, joka merkitsee muun muassa valtaa luovuttaa, pantata ja testamentata omaisuus sekä perustaa siihen rajoitettuja esineoikeuksia.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa ei ole kysymys tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta (esimerkiksi PeVL 12/1995 vp) eikä se ulotu eläkejärjestelyjen pysyvyyteen. Eläkejärjestelmien uudistamisesta seuraavia tällaisia vaikutuksia ei näin ollen voida arvostella valtiosääntöoikeudellisin perustein, kunhan järjestelyin ei puututa maksettaviksi jo erääntyneisiin eläke-etuuksiin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu perustuslakivaliokunnan (PeVL 60/2002 vp ja PeVL 9/1999 vp, s. 2/I) tulkintaan, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa, mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana. Oikeutta kansaneläkkeeseen ei sen sijaan kansaneläkkeen rahoitustavasta huolimatta ole pidetty omaisuudensuojan piiriin kuuluvana.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätaja takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, muun muassa PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Esityksessä ehdotetaan muutoksia, joiden voidaan olettaa vaikuttavan yrittäjän työtulon määrään. YEL-työtulo tarjoaa osaltaan toimeentuloturvan perustan eri syistä aiheutuvan työkyvyn menettämisen varalta. Perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta kysymys on siitä, muodostuuko jokaisen perustoimeentulon turva myös yrittäjän kohdalla riittäväksi. Esityksessä parannetaan kertyvien etuuksien tasoa nykyiseen nähden. Ehdotetuilla muutoksilla täytetään perustuslain julkiselle vallalle asettama velvoite perustoimeentulon turvasta. Nämä seikat huomioon ottaen ehdotettuja muutoksia voidaan hallituksen käsityksen mukaan pitää perustuslain turvaaman perustoimeentulon turvan kannalta hyväksyttävänä.

Eläketurvakeskuksen tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin ehdotettavia muutoksia tu-lee tarkastella perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut arka-

luonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille (PeVL 78/2018 vp, s. 3). Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn laki-tasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Hallitus katsoo, että esitys on sopusoinnussa perustuslain kanssa, minkä vuoksi ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yrittäjän eläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yrittäjän eläkelain (1272/2006) 89 §:n otsikko ja 1 momentti, 112 §:n otsikko, 1 ja 2 momentti, sekä
lisätään 95 a §:ään uusi 2 momentti, 112 §:ään uusi 3 momentti, uusi 112 a § ja 151 §:n 2 momenttiin uusi 4 kohta seuraavasti:

89 §

Ansiorajojen, rahamäärien, vuotuisen työtulon ja kokonaistyötulon tarkistaminen palkkakertoimella

Tässä laissa tarkoitetut ansiorajat, rahamäärät ja rajamäärät sekä eläkelaitoksen vahvistama yrittäjän vuotuinen työtulo tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetulla palkkakertoimella. Eläkettä laskettaessa kokonaistyötulot tarkistetaan palkkakertoimella eläkkeen alkamisvuoden tasoon. Lisäksi osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen jälkeen maksettavaa muuta eläkettä tai osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen jälkimmäistä eläkeosuutta laskettaessa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen perusteen vielä myöntämättä oleva eläkeosuus tarkistetaan palkkakertoimella eläkkeen alkamisvuoden tasoon.

95 a §

Päätöksen perusteleminen

Eläkelaitoksen päätöksen työtulon vahvistamisesta tulee sisältää työtulon vahvistamisen perusteena käytetyt tiedot. Työtulon vahvistamista koskevaan päätökseen ei sovelleta, mitä hallintolain 45 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädetään.

112 §

Työtulon määrä ja vahvistaminen

Eläkelaitos vahvistaa yrittäjälle vakuutuksen alkaessa yrittäjän työpanosta vastaavan vuotuisen työtulon. Työtulo on se palkka, joka kohtuudella olisi maksettava, jos hänen tässä laissa tarkoitettua yrittäjätoimintaansa suorittamaan olisi palkattava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö, tai se korvaus, jonka muutoin voidaan katsoa keskimäärin vastaavan sanottua työtä.

Työtuloa vahvistaessaan eläkelaitos pitää edellä mainittuna palkkana ja korvauksena yksityisen sektorin kyseisen toimialan kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkkaa. Lisäksi eläkelaitos ottaa huomioon muut yrittäjän työpanoksen määrää, yrittäjätoiminnan laajuutta, yrittäjän ammattitaitoa ja yrittäjän työpanoksen arvoa kuvaavat tiedot.

Jos vakuutus alkaa sen vuoksi, että vakuutus on siirtynyt toiseen eläkelaitokseen, ei työtuloa voi ilman erityistä syytä vahvistaa aiemmasta poikkeavalle tasolle. Jos yrittäjällä on useita yritystoimintoja, hänen työtulonsa vahvistetaan näihin yritystoimintoihin yhteensä käytetyn työpanoksen perusteella. Vuotuista työtuloa ei vahvisteta 125 000,00 euroa suuremmaksi.

112 a §

Työtulon muutokset ja tarkistaminen

Työtuloa ei saa muuttaa takautuvasti. Työtulon saa kuitenkin muuttaa takautuvasti silloin, kun yrittäjälle myönnetään työkyvyttömyyseläke. Tällöin yrittäjän työtuloksi vahvistetaan eläketahtumasta alkaen se työtulo, joka vastaa yrittäjän tässä laissa tarkoitettua yrittäjätoimintaa.

Eläkelaitos tarkistaa yrittäjälle aiemmin vahvistetun työtulon joka kolmas vuosi antamalla yrittäjälle kirjallisen ehdotuksen uudesta työtulosta eläkelaitoksen saatavilla olevien 112 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen perusteella. Ehdotuksen saatuaan yrittäjä voi antaa eläkelaitokselle lisätietoja työpanoksensa taloudelliseen arvoon vaikuttavista seikoista, jolloin eläkelaitoksen tulee arvioida yrittäjän antamien uusien tietojen vaikutus työtuloon. Jos yrittäjä ei vastaa työtulosta annettuun ehdotukseen 2 viikon kuluessa ehdotuksen tiedoksisaannista eikä asiassa ilmene muutakaan työtulon arviointiin vaikuttavaa tietoa, eläkelaitos vahvistaa uuden työtulon yrittäjälle annetun ehdotuksen tarkistamisen vireille tuloa seuraavan toisen kuukauden alusta lukien.

Eläkelaitos voi tarkistaa työtulon myös ehdollisella päätöksellä, joka tulee voimaan, jos yrittäjä ei vastaa työtulosta annettuun ehdotukseen 2 viikon kuluessa ehdollisen päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaika alkaa ehdollisen päätöksen voimaantulosta. Ehdollinen päätös raukeaa, jos yrittäjä vastaa työtulosta annettuun ehdotukseen 2 viikon kuluessa ehdollisen päätöksen tiedoksisaannista. Jos yrittäjälle vahvistettu työtulo muuttuisi tarkistuksen yhteydessä enintään 5 prosenttia aiemmasta, eläkelaitos ei tee ehdotusta uudesta työtulosta.

Yrittäjän vuotuinen työtulo voidaan tarkistaa myös yrittäjän hakemuksesta tai eläkelaitoksen aloitteesta, jos työtuloon vaikuttavat seikat muusta syystä olennaisesti muuttuvat.

151 §

Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitoksen oikeus saada tietoja valvontaa varten

Eläketurvakeskuksella on valvontavelvollisuuden täyttämiseksi lisäksi oikeus saada Verohallinnolta joukkotietoina:

4) osakeyhtiön osakkaiden nimet, henkilötunnukset ja välttämättömät tiedot osakeomistuksesta sekä osakeyhtiön nimen, y-tunnuksen ja välttämättömät tiedot toimialasta, liikevaihdosta, maksetuista palkoista ja yhtiön hallussa olevista osakkeista.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023 ja sitä sovelletaan työtulon vahvistamiseen, joka tehdään lain voimaantulon jälkeen.

Sen estämättä mitä 112 ja 112 a §:ssä säädetään, ennen lain voimaan tuloa alkaneen vakuutuksen työtulo tarkistetaan 112 a §:n mukaisesti kolmen vuoden kuluessa lain voimaan tulosta. Eläkelaitos tarkistaa vuoden 2023 loppuun mennessä niiden yrittäjien työtulot, joilla työtulo on alle 15 000 euroa, ellei yrittäjän työtuloon ole tehty olennaista tarkistusta viimeisen kolmen kalenterivuoden aikana. Eläkelaitos tarkistaa vuoden 2024 loppuun mennessä niiden yrittäjien

työtulot joilla työtulo on alle 25 000 euroa, ellei yrittäjän työtuloon ole tehty olennaista tarkistusta viimeisen kolmen kalenterivuoden aikana. Eläkelaitos tarkistaa vuoden 2025 loppuun mennessä niiden yrittäjien työtulot, joilla työtulo on yli 25 000 euroa, ellei työtuloon ole tehty olennaista tarkistusta viimeisen kolmen kalenterivuoden aikana.

Eläkelaitos ilmoittaa 12 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta tulevasta tarkistamisesta kaikille niille yrittäjille, joilla on voimassa oleva yrittäjän eläkelain mukainen vakuutus kyseisessä eläkelaitoksessa.

Työtuloa, joka on vahvistettu edellisen kerran ennen tämän lain voimaantuloa, voidaan ensimmäisen kerran tarkistaa enintään 8000 euroa tai 20 prosenttia riippuen siitä, kumpi rajoista on korkeampi. Rajasta voidaan poiketa yrittäjän suostumuksella.

Tämän lain 151 §:n 4 kohtaa sovelletaan lain voimaantulon jälkeen tehtävään tietopyyntöön.

2.

Laki

Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1111/2007, 901/2014 ja 1263/2016 uusi 8 kohta seuraavasti:

2 §

Eläketurvakeskuksen tehtävänä on:

6) antaa eläkelaitoksille suosituksia yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi yksityisten alojen työeläkelakien, niiden nojalla annettujen asetusten ja muiden määräysten soveltamisesta;

7) tiedottaa ja antaa neuvontaa työeläkkeistä ottaen kuitenkin huomioon, mitä työntekijän eläkelain 211 §:ssä ja yrittäjän eläkelain (1272/2006) 153 §:ssä säädetään; sekä

8) ylläpitää ja kehittää 6 kohdassa tarkoitettujen suositusten tukena yrittäjän eläkelain 112 §:n 2 momentissa tarkoitettua työtulon määrittämisessä tarvittavaa tietopohjaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

3.

Laki

työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä annetun lain (738/2009) 12 § 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1154/2020, seuraavasti:

12 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2024.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

Helsingissä . .2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

Liite
Rinnakkaistekstit