

19.9.2022

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yrittäjän eläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

1. Tiivistelmä Suomen Yrittäjien keskeisistä huomioista

- Esityksen tavoite on parantaa yrittäjien eläketurvaa ja tukea yrittäjän eläkelain toimeenpanoa. Tavoite on kannatettava. Esitykseen on mielestämme kuitenkin vielä tehtävä muutoksia sekä säännöksiin että perusteluihin.
- On varmistettava, ettei sääntelyä toimeenpanna yksioikaisesti korostamalla mediaanipalkan / toimialan palkkatason merkitystä työtuloa asetettaessa ja tarkistettaessa. Tältä osin laista ja perusteluista tulisi esitettyä korostetummin ilmetä, että toimialan palkkataso on vain yksi vaikuttava seikka osana laajempaa kokonaisharkintaa. Lisäksi sääntelyssä pitäisi selkeästi todeta, että työtulo pitää aina asettaa siten, että se on kohtuullisella tasolla yrittäjän työpanoksen arvoon sekä yritystoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Erityisesti tämä on tärkeää sen vuoksi, ettei sääntelyuudistus johda yritystoiminnan aloittamisen vaikeutumiseen.
- Korostamme, että yrittäjän työpanoksen arvon määrittäminen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Myös päätösten perustelemisessa eläkelaitoksen tulee kyetä kertomaan mitä seikkoja se on työtulopäätöksessään huomionnut ja miten ne ovat vaikuttaneet työtulon suuruuden määrittämiseen. Erilaiset yritystoiminnan tunnusluvut eivät suoraan ja/tai yksiselitteisesti kerro yrittäjän työpanoksen arvosta, joten esimerkiksi niihin pohjautuvan laskurin lopputulokseen vetoaminen ei mielestämme täytä tapauskohtaisen harkinnan vaatimusta.
- Esitämme, että perusteluihin lisättäisiin seuraava virke, jotta sääntelyä osataan toimeenpanna oikein ja jotta yrittäjän oikeusturva toteutuu nykyistä paremmin. Tällä hetkellä yrittäjän antama selvitys yritystoimintansa työllistävyyydestä ja työpanoksensa arvosta saataan eläkeyhtiön toimesta sivuuttaa, vaikka se ei olisi ristiriidassa yritystoiminnasta muutoin saatavien tietojen kanssa:

- ”Yrittäjältä saatuun tietoon yritystoiminnan työllistävydestä on muissakin tilanteissa luotettava, jos muu selvitys ei sen uskottavuutta horjuta.”
- Esityksen siirtymäsäännösten pidentämistä ja enimmäiskorotusrajoja on syytä vielä pohtia, jotta vältetään liian nopeilta ja voimakailta muutoksilta yksittäisten yrittäjien työtuloihin.
- Esitämme, että eduskunta edellyttää ryhdyttäväksi lainsäädäntötoimiin YEL-järjestelmän laajemmaksi uudistamiseksi siten, että tarkasteluun otetaan YEL-vakuuttamisen rajojen lisäksi työtulon tason määrittämisen vapauttaminen ja rahastoinnin sisällyttäminen YEL-järjestelmään.

2. Lähtökohdat

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yrittäjän eläkelakia. Esityksen mukaan ehdotettujen muutosten 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.

Hallituksen esitys on tehty erityisesti siksi, että Finanssivalvonta julkaisi keuhkosairauksien teema-arvion yrittäjän eläkelain mukaisen vakuuttamisen toimeenpanosta, jossa se totesi, etteivät eläkeyhtiöt ole noudattaneet lakia riittävällä tarkkuudella. Teema-arvion pohjalta vaikuttaa, että yhtiöiden tekemät työtulon vahvistamispäätökset ovat valtaosin yrittäjän hakemuksen mukaisia, eikä niissä ole osoitettavissa tapauskohtaista harkintaa. Finanssivalvonnan mukaan työtuloja vaikutetaan vahvistetun, vaikka yrittäjän arvion mukaisella työtulon määrällä yrittäjä ei uskottavasti voisi palkata vastaavan ammattitaidon omaavaa henkilöä kyseiseen työhön. Mahdollinen menetely, jossa yrittäjän oma arvio lähes poikkeuksetta vahvistetaan lopulliseksi työtulon määräksi, ei Finanssivalvonnan mukaan kuitenkaan täytä

vaatimusta yhtiön omasta harkinnasta eikä siten vastaa sääntelyn vaatimuksia työtulon määrittämisestä.

3. Esityksen tavoitteet ovat kannatettavia – säännöksiä ja perusteluita täydennettävä

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

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

Yrittäjän työtulon määrittelemisen peruseriaate säilyisi esityksen mukaan entisellään. Työtulo olisi siis edelleen se palkka, joka kohtuudella olisi maksettava, jos yrittäjätoimintaan suorittamaan olisi palkettava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö, tai se korvaus, jonka muutoin voidaan katsoa keskimäärin vastaavan sanottua työtä. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi sääntelyä työtulon määrittämisessä käytettävistä tiedoista. Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden vuoksi pidämme täsmentämistä perusteltuna, mutta katsomme, että tältä osin esitysluonnoksessa on korjattavaa sekä pykälätekstin että perusteluiden osalta.

Ehdotetussa uudessa yrittäjän eläkelain 112 §:n 2 momentin ensimmäisessä lauseessa todetaan, että työtuloa vahvistaessaan eläkelaitos pitää edellä mainittuna palkkana ja korvauksena yksityisen sektorin kyseisen toimialan kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkkaa. ”Edellä mainittuna” viittaa pykälän 1 momenttiin, jossa säilyisi nykyisin voimassa oleva työtulon määritelmä saman ammattitaidon omaavalle henkilölle maksettavasta palkasta/korvauksesta. Kyseinen 1 momentin määritelmä kattaa sekä kokoaikaisen että osa-aikaisen yritystoiminnan. Osa-aikaisen yritystoiminnan osalta palkkana/korvauksena ei voida pitää kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkkaa.

Edellä mainittu säännösehdotus on aiheuttanut julkisessa keskustelussa jo merkittävän määrän väärinymmärrystä, kun moni osa-aikainen tai pieni-muotoista toimintaa harjoittava yrittäjä on pelännyt, ettei heille enää jatkossa voitaisi vahvistaa toimialan mediaanipalkkaa pienempää YEL-

työtuloa. Säännösesitystä ei siten voida pitää kovin onnistuneena. Koska hallituksen esityksen mukaista säännöstä laajalti on yrittäjäkunnassa (ja osin myös muualla) tulkittu virheellisesti, olisi eduskunnassa syytä pohtia säännöksen muokkaamista niin, että alan palkkataso mainitaan säännöksessä vain yhtenä seikkana muiden esitettyjen seikkojen ohella eikä sitä erityisesti korostettaisi viittaamalla tietyn toimialan mediaanipalkkatasoon. Näin säännöstä on ymmärtääksemme myös tarkoitettu käytännössä sovellettavan.

Mikäli mediaanipalkkataso ehdotuksessa säilytetään, pitää nähdäksemme perusteluita täsmentää. Ehdotetun 112 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen yksityiskohtaiset perustelut ohjaavat hyvin yksisilmäiseen mediaanipalkan käyttöön, ja pelkäämme valitun muotoilun johtavan siihen, että eläkeyhtiöt ryhtyvät ehdottomasti kyseistä lukua etsimään ja soveltamaan. Perusteluissa tuodaan esille, että tietoa mediaanipalkoista saa Tilastokeskuksesta, muttei täsmällisemmin tuoda esille, miten kyseisiä tietoja pitää käytännössä hyödyntää ja miten Tilastokeskuksen palkkaluokittelusta päädytään toimialakohtaisiin mediaanipalkkoihin.

Perusteluissa ei myöskään arvioida tilanteita, joissa mediaanipalkkatietoa ei ole tai alalla on esimerkiksi huomattavan paljon enemmän palkansaajia julkisella sektorilla kuin yksityisellä sektorilla. Perusteluissa olisi hyvä myös arvioida esimerkiksi yrittäjän toimipaikan sijainnin ja mahdollisesti muidenkin muuttujien vaikutus siihen, miten toimialan valtakunnallista mediaanipalkkatasoa on syytä työtulon arvioinnissa hyödyntää. Sääntely ei saa johtaa siihen, että toimeenpanossa mediaanipalkan (tai ylipäätään toimialan palkkatason) merkitys korostuu suhteessa muihin yrittäjän työpanoksesta ja yritystoiminnan laajuudesta saataviin ja/tai yrittäjän antamiin tietoihin nähdessä.

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

Suomen Yrittäjien vaikutuksesta sosiaali- ja terveysministeriö on tältä osin täydentänyt esitystä lauseella: ”Esimerkiksi aloittavalle yrittäjälle ei välttämättä ole vielä kertynyt yritystoiminnan työllistävytydestä kertovaa tietoa, jolloin yrittäjä itse saattaa olla ainoa tietolähde hänen kohdallaan soveltuvaan työpäntöksen määräästä.” Tämä perustelujen lause on erittäin tärkeä,

koska aloittavalle yrittäjälle ei ole yleensä vielä kertynyt mitään yritystoiminnan työllistävyydestä kertovaa tietoa. On myös täysin selvää, ettei aloittava yrittäjä voisi kohtuudella maksaa ulkopuoliselle henkilölle palkkaa esimerkiksi toimialan mediaani- tai keskipalkan mukaan. Myös tämä on tärkeä huomata säännöksen perustelutekstissä ja varmistaa se, ettei uudistus johda yritystoiminnan aloittamisen vaikeutumiseen.

Esitämme perusteluita tältä osin edelleen täydennettäväksi lauseella

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

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

Pidämme kannatettavana ja hyvin perusteltuna sitä, että eläkelaitoksen tulisi jatkossa kirjata työtulon vahvistamisen perusteena käytetyt, erityisesti 112 §:n 2 momentin, tiedot yrittäjän työtulon vahvistamisesta annettavaan päätökseen. Tämä lisää merkittävällä tavalla yrittäjän oikeusturvaa.

Kuten 112 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, yhtä kaikille yrittäjille poikkeuksetta sopivaa työtulosääntöä ei kuitenkaan ole, vaan eläkelaitoksen tulee käyttää työtuloa vahvistaessaan kokonaisharkintaa ja ottaa huomioon tasapainoisesti kaikki sillä olevat ja sille esitetyt tiedot, kun niillä on vaikutusta yrittäjän työtuloon. Korostammekin, että yrittäjän työpanoksen arvon määrittäminen ei voi olla mekaanista/automaattista vaan edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Myös päätösten perustelemisessä eläkelaitoksen tulee kyetä kertomaan mitä seikkoja se on työtulopäätöksessään huomionnut ja miten ne ovat vaikuttaneet työtulon suuruuden määrittämiseen. Erilaiset yritystoiminnan tunnusluvut eivät suoraan ja/tai yksiselitteisesti kerro yrittäjän työpanoksen arvosta, joten esimerkiksi niihin pohjautuvan laskurin lopputulokseen vetoaminen ei mielestämme täytä tapauskohtaisen harkinnan vaatimusta.

4. Siirtymäsäännösten pehmentämistä pohdittava

Esitettyjen siirtymäsäännösten mukaan eläkeyhtiö tarkistaisi

- vuoden 2023 loppuun mennessä niiden yrittäjien työtulot, joilla työtulo on alle 15 000 euroa,
- vuoden 2024 loppuun mennessä niiden yrittäjien työtulot, joilla työtulo on välillä 15 000–25 000 euroa ja
- vuoden 2025 loppuun mennessä niiden yrittäjien työtulot, joilla työtulo on yli 25 000 euroa,

ellei työtuloon ole tehty tarkistusta viimeisen kolmen kalenterivuoden aikana.

Lisäksi esityksessä asetetaan enimmäiskorotusraja koskien lain voimaantulon jälkeen ensimmäistä työtulotarkistusta yrittäjillä, joilla on YEL-vakuutus voimassa lain muutosten voimaantullessa 1.1.2023. Vuotuista työtuloa voitaisiin nostaa korkeintaan 8000 eurolla tai 20 prosenttia riippuen siitä, kumpi tarkoittaisi suurempaa muutosta työtuloon.

Pidämme tärkeänä ja perusteltuna, että esityksessä asetetaan siirtymäaika ja kohtuulliset rajat erityisesti ensimmäiselle esityksen voimaan tulon jälkeiselle YEL-työtulon tarkastukselle. On erittäin tärkeää huomata, ettei nykyisessä yrittäjän eläkelaiissa tällaisia rajoja ole, ja siten eläkeyhtiön tulee asettaa työtulo aina yrittäjän työpanosta vastaavalle tasolle riippumatta siitä, miten iso muutos siitä työtuloon aiheutuu.

Ottaen huomioon erityisesti alle 15 000 työtulolla vakuutettujen yrittäjien määrä (yli 100 000 henkilöä) voisi olla järkevää pohtia eläkeyhtiölle asetetun tarkistamisajanjakson pidentämistä, jotta jokaisen vakuutetun kohdalla eläkeyhtiö pystyisi tekemään kunnollisen kokonaisharkinnan lisäksi hyvin perustellun päätöksen. Näin vähennettäisiin myös muutoksenhakuun kohdistuvaa painetta. Em. painetta voitaisiin vähentää myös pohtimalla vielä ensimmäisen korotuksen enimmäisrajoja sekä sitä, olisiko syytä pohtia enimmäisrajojen asettamista myös sen jälkeiseen korotukseen kohtuullisella siirtymäajalla.

Enimmäiskorotusrajojen osalta on myös syytä huomata se, että nyt esityksessä muodossa ne kohtelevat hyvin eri tavalla eri työtulotasolla toimivia, kun alarajalla toimivalla enimmäiskorotus on lähes 100 prosenttia. Voisikin olla perusteltua pohtia myös sitä, että siirtymäajan työtulon enimmäiskorotusraja olisi pelkästään prosenttiperusteinen.

5. Olisi tärkeää käynnistää laajempi YEL-reformi

Hallituksen esityksessä esitetty muutos on juridisesti hyvin pieni ja pohjautuu lähinnä Finanssivalvonnan eläkeyhtiöille YEL-toimeenpanosta

antamaan kritiikkiin. YEL-järjestelmää on kuitenkin syytä uudistaa myös isommin eikä vähiten järjestelmän rahoittajien eli yrittäjien luottamuksen parantamiseksi.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia vakuuttamisen rajoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että jatkossakin pakollisen YEL-vakuutuksen piirissä on yritystoimintaa, jonka vakuuttaminen ei hyödytä vakuutettua yrittäjää millään tavalla, vaan hän saattaa päätyä lähinnä rahoittamaan muiden vakuutettujen etuuk-sia. Katsommekin, että seuraavaksi tulee tarkasteluun ottaa vakuuttamis-velvollisuuden alaraja ja nostaa se tasolle, jossa em. riskiä ei enää ole tai se merkittävässä määrin pienenee. Myös yrittäjän vapautta valita turvansa taso tulee em. muutoksen jälkeen ottaa tarkasteluun.

Nyt esitetyt muutokset tulevat toteutuessaan suurella todennäköisyydellä nostamaan joidenkin yrittäjien YEL-työtulotasoja ja mahdollisesti lyhytaikai-sesti parantamaan YEL-järjestelmän rahoitustilannetta siten, että valtion-osuuden tarve pienenee. Toisaalta nousevat YEL-työtulot tarkoittavat sitä, että valtion verotulot tulevat pieneneään, koska YEL-vakuutusmaksu on verotuksessa vähennyskelpoinen kuluerä. Pitkässä juoksussa vaikutus YEL-järjestelmän valtionosuuden osalta kääntyyneen päinvastaiseksi, koska korkeammista YEL-vakuutustasoista seuraa lisää eläkevastuita, jotka tulevaisuudessa tulee kyetä kattamaan. YEL-järjestelmän kehittämisen osalta tulisikin pohtia myös rahastoinnin sisällyttämistä järjestelmään. Muuta kei-noa valtionosuuden pysyväksi pienentämiseksi on vaikea nähdä.

Ehdotammekin, että eduskunta edellyttäisi sekä otettavaksi valmisteluun edellä mainitulla tavalla konkreettiset lainsäädäntömuutokset yrittäjän eläkelakiin että selvitettäväksi rahastointijärjestelmän sisällyttämisen YEL-jär-jestelmään. Rahastoinnin erilaisten rakentamismallien vaikutukset valtionta-louteen pitäisi arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Suomen Yrittäjät

Harri Hellsten
työmarkkina-asioiden päällikkö