

19.9.2022

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi yrittäjän eläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (102/2022 vp)¹

1. Tiivistelmä

Yrittäjäeläkejärjestelmä ei toimi tyydyttävästi eikä myöskään siten kuin lainsäädännössä on tarkoitettu. Osin vajavaisen sääntelyn vuoksi on muodostunut laaja alivaikuttamisen käytäntö, jolla on tuntuvat seuraukset yrittäjien eläkkeille ja muulle sosiaaliturvalle. Työtulon määrittämiseen liittyvät epäkohdat vääristävät myös kilpailua ja lisäksi valtion talousarviosta maksettava täyterahoitus on kasvanut suureksi.

Esitetty uudistus on yhtäältä välttämätön ja toisaalta hyvin maltillinen. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia järjestelmän perussisältöön, mutta ehdotukset sisältävät maksujen oikeamääräisyyttä palvelevia tarkennuksia. Muutosten jälkeenkään säännösten toimeenpano ei olisi kaikissa tilanteissa helppoa eikä järjestelmä ole rakenteellisestikaan ongelmaton. Nämä eivät ole syitä jättää tekemättä esitettyjä tarkistuksia, jotka merkitsevät selvää parannusta nykytilaan. Yrittäjille on hyvä jättää näiden muutosten jälkeen tältä osin työrauha, mutta ennen pitkää tulee palata kysymykseen järjestelmän laajemmasta uudistamisesta.

2. Yleisiä näkökohtia

Vuonna 1970 voimaan tullut yrittäjien eläkejärjestelmä on osa Suomen lakisääteisen työeläkejärjestelmän kokonaisuutta. Koko järjestelmän johtoajatus on, että työeläke perustuu työuran aikaisiin ansiotuloihin, joiden perusteella on maksettu myös eläkemaksut. Työeläkejärjestelmän kehittämisen yhtenä pitkän aikavälin linjana on ollut järjestelmän kattavuuden vahvistaminen.

Työeläkejärjestelmän yleisten periaatteiden soveltaminen yrittäjätoimintaan ei ole aivan helppoa. Palkkatulon eläkemaksun kohteena olevan tulon määrän toteamiseen liittyy vain marginaalisia kysymyksiä, kun taas yrittäjätulon määrittämiseen voi sisältyä suuriakin arvionvaraisia elementtejä.

¹ Olen Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elon hallituksen jäsen. Tämä lausunto on laadittu vain työelämäprofessorin ominaisuudessa.

19.9.2022

Voidaan sinänsä esittää erilaisia näkemyksiä siitä, mihin asti ihmisten vakuuttamisesta tulee säätää lailla ja missä määrin asian pitäisi olla kunkin yksilön vastuulla. Eri väestöryhmiä on kuitenkin perusteltua kohdella tässä suhteessa tasapuolisesti. Ei ole paikallaan, että vakuutusmaksujen taso olisi osalle vakuutetuista valittavissa, kun toisilla ei tällaista mahdollisuutta ole. Vakuuttamispakon kääntöpuolena on tietysti vakuutuksen tuoma turva, joka merkitsee muun muassa vanhuuseläkettä, työkyvyttömyyseläkettä ja perhe-eläkettä. Yrittäjien tapauksessa myös muuta merkittävää sosiaaliturvaa on kytketty YEL-tuloon.²

Nopeasti kasvaneen osan yrittäjäeläkemenosta kustantaa nykyisin valtio, mikä poikkeaa palkansaajien eläkejärjestelmästä. Valtion maksuosuus on vielä selvästi suurempi maatalousyrittäjien eläkkeissä, mutta siihen on loogisia syitä siltä osin kuin tarve valtion rahoitukseen johtuu maatalouden suuresta rakennemuutoksesta ja maksajien lukumäärän romahtamisesta.³ Yrittäjien tai heidän todellisten tulojensa kokonaismäärä ei ole alentunut vastaavalla tavalla eikä valtion maksuosuudelle YEL-järjestelmässä ole siihen perustuvaa syytä. Kaikesta päätellen valtion jo yli 400 miljoonaan euroon vuodessa noussut maksuosuus johtuu merkittävässä määrin alivakuuttamisesta.

Yrittäjien työtulon ja palkkatulon eläkemaksuprosentit ja eläkkeiden määräytymissäännöt ovat pääsääntöisesti yhtenevät.⁴ Kun yrittäjien eläkejärjestelmässä ei ole rahastointia, rahoituspohja ei saa vahvistusta sijoitustuotoista palkansaajien järjestelmien tavoin. Yli ajan tämä heikentää järjestelmän rahoituspohjaa. Osana tulevaisuudessa toivottavasti tehtäviä yrittäjäeläkejärjestelmän laajempia arviointeja on paikallaan selvittää myös rahastoinnin tarvetta ja mahdollisuutta. Merkittävän rahastoinnin aloittaminen nolasta olisi kylläkin vaikeaa, kun ensimmäisinä vuosikymmeninä rahastoinnista on lähinnä kustannuksia. Nytkään ei ehkä oltaisi vaiheessa, jossa rahastointi helpottaisi rahoitusta, vaikka sille tielle olisi lähdetty vuosikymmeniä sitten. Pitkien kaarien vuoksi eläkerahastointi on aina paljolti olemassa olevan tilanteen vanki.

3. Nykytilan ongelmista

Yrittäjän oikeamääräisen työtulon määrittäminen ei ole helppoa erilaisten merkittävästi arviomääräisten tekijöiden vuoksi. Määrittämisprosessiin voi tämän lisäksi liittyä tekijöitä, joiden vuoksi aina ei myöskään pyritä mahdollisimman oikeaan tulokseen.

Lienee selvää, että monet yrittäjät maksavat eläkemaksuja mieluummin vähemmän kuin enemmän huolimatta eläketurvan ja muiden sosiaaliturvaetuuksien perusteen heikkenemisestä. Osassa tapauksia tämä voi johtua taloudellisesta välttämättömyydestä. Toisissa tapauksissa yrittäjän arvio voi olla se, että pienempien eläkemaksujen tuomalle säästölle voidaan saada parempi tuotto muualta tai rahalle on muuten parempaa käyttöä.

Yksi syy, joka voi houkutella työtulon alimitoitukseen, on, että eläkejärjestelmän ideana oleva maksujen ja tulevien hyötyjen vastaavuus ei kaikissa tilanteissa toteudu. Tällainen ei sinänsä ole tavatonta vakuutustoiminnassa, mutta Suomen eläkejärjestelmän kokonaisuudessa on myös rakenteellisia piirteitä, jotka horjuttavat tätä vastaavuutta. Merkittävin näistä on se, että jos koko työuran työtulot jäävät pieniksi, eläkemaksuille ei saa täyttä vastinetta työeläkkeenä kansan-

²² Pienimuotoinen yritystoiminta jää suurelta osin työjärjestelmän katvealueelle. Tätä voidaan pitää varteenotettavana epäkohtana, jota ei kuitenkaan juuri ole tämän esityksen kohteena.

³ Siltä osin kuin valtion rahoitustarve MyEL-järjestelmässä johtuu eläkemaksujen mataluudesta perusteet ovat epäselvemmät.

⁴ Aloittavien yrittäjien maksualennus on poikkeus tähän.

19.9.2022

eläke- ja takuueläkejärjestelmän johdosta. Tämä rakenteellinen asetelma koskee niin yrittäjätuloa kuin palkkatuloa, mutta palkkatyön tapauksessa tähän ei voida reagoida säästämällä maksuista. Tämä vastaavuusvaje on koko työeläkejärjestelmälle varsin vakava haaste, joka vaatii tulevaisuudessa laajempaa pohdintaa.

Yrittäjän omalla käsityksellä ja yrittäjältä saatavilla tiedoilla on Finanssivalvonnan taannoin tekevässä tarkastuksessa ilmenneellä tavalla suuri merkitys eläkemaksun perusteena olevan työtulon määrittämisessä. Työtulopäätös on kuitenkin eläkelaitoksen tehtävä ja vastuulla. Myös eläkelaitoksissa voi olla aidon työtulon määrittämisvaikeuksien lisäksi kannustimia, jotka eivät tue lainsäädännön tarkkaa soveltamista. Muun muassa markkinaosuuksista huolehtiminen voi vähentää halukkuutta YEL-tulon määrittämiseen yrittäjän toiveista poikkeavasti.

Edellä mainitut tekijät lienevät merkittäviä syitä tilanteeseen, jota Finanssivalvonta on kuvannut näin: *"Yrittäjän eläkevakuutukseen vahvistettu työtulo vaikuttaa jäävän usein matalaksi suhteessa työpanokseen, ja tilastojen perusteella aloittavien yrittäjien työtulon määrän keskiarvo maanlaajuisesti on aleneva."*

Tällä on useita ongelmallisia seurauksia.

Ensinnäkin yrittäjien *eläke- ja muu sosiaaliturva* jää vajaaksi. Tästä voi aiheutua yrittäjille ja mahdollisesti heidän perheenjäsenilleen menetyksiä niin lyhyellä kuin pitkällä tähtäyksellä. Myös veronmaksajille syntyy kustannuksia muun muassa kansaneläke- ja takuueläkemenojen kasvuna.

Toiseksi eläkemaksujen oikeamääräisyyden suuriin eroihin liittyy *kilpailua vääristäviä* tekijöitä. Alimittaisen maksujen vuoksi yrittäjän oman työn kustannusrakenne voi olla kevyempi kuin työn tekijöitä työllistävässä kilpailevassa yrityksessä. Myös yksinyrittäjien kesken syntyy vääristymiä. Käräjöinä ovat ne yrittäjät, joiden yrityksissä eläkemaksut ovat lainmukaisella tasolla.

Kolmantena on *valtion talousarviosta* suoritettavien menojen nopea kasvaminen jo absoluuttisesti suuriksi. Tästä aiheutuvia ongelmia ei poista se, että noin 2060-luvulta alkaen budjettivaihtuuden arvioidaan kääntyvän nykysäännöin päinvastaiseksi.

4. Esitettävistä muutoksista

Vuosien mittaan on selvitetty erilaisia vaihtoehtoisia perusteita yrittäjien eläkemaksuille. Osa selvitettyistä keinoista olisi muuttanut maksupohjaa perustavanlaatuisemmin ja osassa on taas haettu enemmänkin tietopohjan vahvistamista.

Nyt käsiteltävässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia järjestelmän perusrakenteeseen eikä oikeastaan edes varsinaisia substantiaalisia muutoksia maksujen perusteeseenkaan. Sen sijaan muutoksilla pyritään täsmentämään menettelyjä, joilla päästäisiin lähemmäs laissa tarkoitettua työtuloa. Käyttöön ei silti oltaisi ottamassa pitkälle meneviä päätöksenteon aikaisia taikka jälkikäteisiä menettelyjä tulon oikeamääräisyyden varmistamiseksi.

Nykyjärjestelmässä alivakuuttamista näyttää liittyvän sekä aloittavan yrittäjän alkutulon määrittämiseen että tulon myöhempiin tarkistuksiin. Uudistuksessa pyritään täsmentämään molempia vaiheita, mikä on perusteltua. Näitä koskevat muutokset ovat varovaisia ja maltillisia.

Ehdotettujen muutosten jälkeenkin maksujen oikeamääräinen määrittäminen jää puutteelliseksi. Voidaan ehkä pitää optimistisena esityksen 112 §:n perusteluissa olevaa ilmaisua, jonka mukaan "ehdotetun 2 momentin tietojen perusteella voitaisiin useimmissa tapauksessa määrittää

19.9.2022

työtulo riittävän täsmällisesti 1 momentin mukaiselle tasolle”. Muutokset selkeyttävät ja yhdenmukaistavat kuitenkin käytäntöjä ilmeisellä tavalla ja merkitsevät selvää parannusta nykytilaan. On toivottavaa, että myös Eläketurvakeskuksen soveltamissuositukset saavat vastaisuudessa riittävän merkityksen, ja on myönteistä, että Eläketurvakeskukselle säädettäisiin nimenomaisesti tehtäväksi tässä tarvittavan tietopohjan ylläpitäminen ja kehittäminen.

Julkisessa keskustelussa näyttää korostuneen mediaanipalkan merkitys työtulon määrittämisessä. Tähän on voinut vaikuttaa uuden 112.2 §:n esitetty muotoilu. Lainkohdan sanonta, jonka mukaan ”*eläkelaitos pitää palkkana...mediaanipalkkaa PISTE*” ei ole asian herkkyyden vuoksi oikein onnistunut, vaikka heti seuraavassa virkkeessä lukeekin, että huomioon otetaan myös ”muut yrittäjän työpanoksen määrää, yrittäjätoiminnan laajuutta, yrittäjän ammattitaitoa ja yrittäjän työpanoksen arvoa kuvaavat tiedot” ja perusteluissa avataan tätä laajahkosti. Joistakin keskustelupuheenvuoroista on tosin saattanut välittyä hienoista tahallisenkin väärinymmärryksen vaikutelmaa. Valiokunnan mietintötekstillä voitaisiin joka tapauksessa tarvittaessa lisätä luottamusta siihen, että mediaanitulon lisäksi huomioon voidaan ottaa muitakin tekijöitä.

On ymmärrettävää, että muutoksiin kohdistuu myös tyytymättömyyttä, koska osalle yrittäjistä muutokset merkitsevät maksujen nousemista, ehkä selvästikin. Voitaneen silti sanoa, että maksujen nousu on tyypillisesti tuntuvinta niissä tapauksissa, joissa nykyisin maksetaan pienempiä maksuja kuin lainsäädäntö näyttää edellyttävän. Näiltä osin maksujen nousu ei kohdennu erityisen virheellisesti.

Pidän esitettyjä muutoksia kauttaaltaan perusteltuina, vaikka työtulon määrittämisen ongelmia ei ratkaistakaan niillä lähimainkaan kokonaan. Kun muutokset toisivat joissakin tapauksissa maksuihin ehkä huomattaviakin nousuja, vaikutuksia yksittäisiin yrittäjiin pehmennettäisiin tulojen tarkistamisen toteuttamisella vaihteittain sekä enimmäiskorotusta koskevilla säännöksillä. Näihin ratkaisuihin on perusteltuja syitä, vaikka niillä osin jatketaankin nykyjärjestelmään sisältyviä vääristymiä. Mikäli esityksessä nähdään tarpeita vielä joihinkin lisäpehmennyksiin joko julkisen kritiikin takia tai muista syistä, muutosten olisi mielestäni parempi kohdistua täysimääräisen soveltamisen vaiheistukseen kuin varsinaiseen perussisältöön. Asteittaista tosiasiallista voimaantumia koskevat säännösethdotukset ovat tosin jo nyt varsin suosiollisia.