STM/SVO/EVY/KT

ASIANTUNTIJALAUSUNTO EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAEIKSI YRITTÄJÄN ELÄKELAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 102/2022)

Hallituksen esitys liittyy pääministeri Marinin hallitusohjelmaan, jossa edellytetään selvitettäväksi keinoja yrittäjän eläke- ja muun sosiaaliturvan parantamiseen. Valmistuneen esityksen taustalla on virallinen, vuosina 2017 – 2019 toiminut sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää ratkaisuvaihtoehtoja alivakuuttamiseen ja keinoja YEL-vakuuttamisen joustavuuden lisäämiseksi. Työryhmä julkaisi raporttinsa maaliskuussa 2019 (Yrittäjän työeläketurvan kehittäminen, Työryhmän raportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:23). Jatkovalmistelu käynnistyi syksyllä 2020 sosiaali- ja terveysministeriössä työryhmässä, johon ovat kuuluneet työmarkkinakeskusjärjestöt, Suomen yrittäjät ry, Eläketurvakeskus, Työeläkevakuuttajat TELA ry ja valtiovarainministeriön edustus.

Esityksen taustalla on myös Finanssivalvonnan keväällä 2021 tekemä selvitys eläkelaitosten käytännöistä YEL-työtulon määrittämisessä. Selvityksessä ilmeni, että yrittäjien työtulon arviointiin on muodostunut eläkelaitosten toimeenpanossa käytäntöjä, joiden mukaan yrittäjän työtuloa ei ole arvioitu työpanoksen mukaisesti ja yrittäjän työtulo on vahvistettu ainoastaan yrittäjän oman ilmoituksen mukaisesti. Yrittäjille onkin syntynyt väärä kuva tavasta, jolla työtulo tulisi vahvistaa. Myös OECD:n 2019 julkaisemassa maa-arviossa kritisoitiin Suomen tilannetta, jossa yrittäjät voivat vapaasti määritellä itse työtulonsa suuruuden.

Voimassa olevan yrittäjän eläkelain 112 §:n mukaan yrittäjän vuotuinen YEL-työtulo vahvistetaan eläkelaitoksessa sellaiselle tasolle, että se vastaa yrittäjän työpanosta. Voimassa olevan lain mukaan ”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.” Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia tähän perusteeseen. Yrittäjän eläkelakiin ehdotetaan lisättäväksi täsmennys, mitä tietoja eläkevakuutuslaitos ottaa huomioon vahvistaessaan yrittäjän YEL-työtulon vakuutusta haettaessa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi YEL-työtulon säännöllisestä seurannasta ja seurannassa sovellettavasta tarkistamismenettelystä. Lakiehdotuksessa palkan tai korvauksen lähtötiedoksi esitetään tilastotietoihin perustuvaa yksityisen sektorin toimialan työntekijöiden mediaanipalkkaa. Mediaanipalkkatiedon lisäksi otetaan huomioon yrittäjän ammattitaidosta, kokemuksesta ja muutoin yrittäjätoiminnan laadusta ja laajuudesta saadut tiedot. Näin ollen mediaanipalkka ei ole ainoa tekijä, jonka perusteella työtulo arvioidaan. Yrittäjä voi itse esittää kyseistä muuta selvitystä, jonka eläkelaitos voi ottaa huomioon työtulon määrittelyssä.

Työeläkejärjestelmämme on rakentunut niin, että se kattaa kaiken ansiotarkoituksessa tehtävän työn. Sen tarkoitus on taata toimeentulon säilyminen kohtuullisella tasolla eläkeiässä. Tästä syystä vakuuttaminen on vain vähäisin poikkeuksin pakollista kaikille ja perustuu kollektiiviseen riskinkantoon työkyvyttömyyden ja vanhuuden varalta. Tämän perusperiaatteen mukaisesti niin työntekijät kuin yrittäjät osallistuvat yksilöllisistä tarpeista ja olosuhteistaan riippumatta näiden sosiaalisten riskien kantamiseen voimassaolevassa laissa säädetyllä tavalla. Koska

työeläkejärjestelmässä vakuuttamisvelvollisuus ja kokonaisvakuutusmaksu ovat työntekijöille ja yrittäjille samat, ovat myös eläke-etuuksia ja eläkkeen karttumista koskevat säännökset samat. Yrittäjä saa yrittäjän eläkevakuutuksestaan työeläkkeen samoin perustein kuin työntekijäkin.

Merkittävä ero työntekijään tulee kuitenkin siitä, että YEL-työtulo on myös yrittäjän työuran aikaisen muun sosiaaliturvan perusta. Työtulon perusteella määräytyvät esimerkiksi päiväraha vanhempainvapaan tai sairauden ajalta. Työtulon määrä ratkaisee, voiko yrittäjä vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta, tai onko hänellä oikeus ammatilliseen kuntoutukseen vapaaehtoisesti ottamansa työtapaturmavakuutuksen perusteella. Eläketurvakeskuksen tutkimusten mukaan vuoden 2014 jälkeen keskimääräinen YEL-työtulo on laskenut selvästi suhteessa yleisen ansiotason kehitykseen. Käytännössä yrittäjän vakuutusturvan taso on siis yhä useammin alhaisempi kuin laissa edellytetty vastaavan ammattitaidon omaavan työntekijän palkkaa vastaava vakuutusturvan taso olisi. Ilmiötä kutsutaan alivakuuttamiseksi. Nyt esillä olevan hallituksen esityksen taustalla onkin huoli yrittäjän eläke- ja muun sosiaaliturvan jäämisestä alhaiseksi. Hallituksen esityksen tavoitteena on, että yrittäjän työtulo olisi läpi yrittäjän työuran oikealla ja riittävällä tasolla. Samoin tavoitteena on, että eläkevakuutusyhtiöiden soveltamiskäytäntö on yhdenmukaista.

Alivakuuttaminen on ongelma myös julkisen talouden näkökulmasta. Yrittäjän eläkevakuutus on jakojärjestelmä, joka rahoitetaan yrittäjien vakuutusmaksuilla ja, siltä osin kuin maksutulo ei riitä eläkkeiden maksamiseen, valtion budjettirahoituksella. 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. Alivakuuttaminen voi myös vinouttaa yrittäjien välistä kilpailuasetelmaa. Jos samoilla markkinoilla toimivista yrittäjistä osa hakee kilpailuetua pienentämällä eläkevakuutusmaksujaan, on muidenkin yrittäjien vaikea maksaa asianmukaisia maksuja.

Työeläkejärjestelmässämme on kysymys järjestelystä, jolla turvataan ihmisten kohtuullista toimeentuloa pitkälle tulevaisuuteen. Hallituksen esityksen vaikutusarviointi on pyritty tekemään niin huolellisesti kuin käytössä olevien tietojen perusteella on mahdollista. On selvää, että yksilötasolla YEL-työtulon nouseminen johtaa vakuutuksesta maksettavan vakuutusmaksun nousuun. Isommalla vakuutusmaksulla saa parempitasoista sosiaaliturvaa. On myös selvä, että vakuutusmaksutason nousu laajasti vahvistaisi julkista taloutta, koska se pienentäisi valtionosuutta yrittäjien eläkejärjestelmään. On kuitenkin vaikea arvioida tarkkaan, kuinka suurta osaa yrittäjistä muutos koskee, sillä esitys ei sisällä mitään yksiselitteistä perustetta, jonka mukaan yrittäjän työtulo automaattisesti määritetään ja eläkelaitoksille jää edelleenkin harkintavaltaa niille toimitettujen selvitysten arvioinnissa. Oletettavaa kuitenkin on, että yrittäjille, joilla työtulo on jo riittävän lähellä työpanoksen arvoa, ei seuraisi muutoksia työtuloon. Esitys vaikuttanee työtuloja nostavasti lähinnä niiden yrittäjien kohdalla, joilla työtulo on selvästi toiminnan laatua ja laajuutta ja siten myös työpanoksen arvoa matalampi.

Neuvotteleva virkamies Kirsi Terhemaa