28.9.2022

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Eduskunta

Viitetieto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrittäjän eläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 102/2022 vp), kuulemistilaisuudet 9.9.2022, 20.9.2022 ja 23.9.2022

Vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön (STM) vastinetta valiokunnalle annetuista ja toimitetuista asiantuntijalausunnoista. Lausuntonsa ovat antaneet Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus (ETK), Finlands svenska författareförening rf, Forum Artis ry, Liisa Hanén yrittäjien YEL-kansalaisadressin laatijana ja 1. allekirjoittajana, Hyvinvointiala HALI ry, Kansaneläkelaitos, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry, Suomen Freelance-journalistit ry, Suomen Hiusyrittäjät ry, Suomen Journalistiliitto – Finlands Journalistförbund ry, Suomen lääkäriliitto ry., Suomen Kuntoutusyrittäjät ry, Suomen Kunto- ja terveysliikuntakeskusten yhdistys SKY ry, STTK ry, Suomen Yrittäjänaiset ry, Suomen Yrittäjät ry, Taide- ja kulttuurialan ammattijärjestö TAKU ry yhdessä Kieliasiantuntijat ry:n kanssa, TEME ry, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Uusi työ ry. ja työelämäprofessori, OTT Timo Viherkenttä.

Pääsääntöisesti lausunnoissa katsotaan, että hallituksen esityksen tavoitteet ovat hyviä ja tarpeellisia. Useissa lausunnoissa todetaan myös, että lakiehdotuksen toimeenpanoa koskevat ehdotukset ovat yhdenmukaisen ja tasavertaisen toimeenpanon kannalta tarpeen. Myös ehdotettua tarkistusmenettelyä pidetään laajasti tarpeellisena. Toisaalta useissa lausunnoissa todetaan myös, että yrittäjän eläkelaki kaipaa kokonaisuudistusta, joka ottaisi aidosti huomioon yrittäjätyön antaman toimeentulon, apurahan varassa toimimisen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen. Useissa lausunnoissa viitattiinkin käynnissä olevaan sosiaaliturvakomitean työhön.

Seuraavassa käsitellään lausuntoja lausujittain ja teemoittain:

Liisa Hanén kiinnittää huomiota YEL-vakuutuksen korkeaan maksutasoon, joka on suhteeton vakuutusmaksuista saatavaan etuun nähden. Yrittäjien ansiotaso on lähtökohtaisesti alhaisempi kuin työntekijöillä. Nyt ehdotettujen muutosten mukaan määräytyvät vakuutusmaksut estävät kannattavan yrittäjätoiminnan ja sen kasvattamisen. Lakiehdotukseen kirjattu mediaanipalkan käyttö ei paranna yrittäjän tilannetta, vaan lisää ahdinkoa. Lausuja viittaa erityisesti niin sanottuihin kevytyrittäjiin, joiden toimintamahdollisuuksia lakimuutos heikentää lausunnossa viitatun kyselytutkimuksen mukaan selvästi. Lausuja kiinnittää huomiota myös toimeenpanevien eläkelaitosten resursseihin, jotka eivät lausujan mukaan tosiasiallisesti salli niiden tehdä lakiehdotuksessa edellytettyä kokonaisharkintaa. Edellä mainituista syistä ehdotusta on syytä muuttaa ja lain voimaantuloa tulisi lykätä. Lausuja pitää hyvänä, että ETK:n tehtäväksi ehdotetaan työtulon tietopohjan ylläpitämistä. Tietopohjaan perustuva ETK:n tarjoama työtulon

laskentapalvelu voisi lausujan mukaan edistää joustavaa ja resurssien kannalta tehokkaasti toteutuvaa työtulon määrittymistä.

STM toteaa, että valmistelun aikana eläkelaitokset ovat ilmoittaneet, että ne kykenevät hoitamaan niille osoitetun tehtävän asianmukaisesti ja lain velvoitteet huomioon ottaen ilman merkittävää nousua yrittäjäeläkejärjestelmän hoitokustannuksissa. STM korostaa, että työeläkejärjestelmämme kohtelee työntekijää ja yrittäjää samalla tavalla. Eläkevakuutusmaksu peritään saman suuruisena riippumatta tulon suuruudesta ja maksu kerryttää eläketurvaa samalla tavalla. Pienituloisen yrittäjän asema ei poikkea pienituloisen palkansaajan tilanteesta. YEL-työtulo ei kuitenkaan ole palkansaajan palkan tavoin yksi selvästi osoitettava luku, josta vakuutusmaksu peritään, vaan abstraktimpi käsite, jota nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä pyritään täsmentämään. On myös huomattava, että yrittäjälle syntyy heti korottuneen YEL-työtulon perusteella oikeus parempiin päivärahaetuuksiin ja riittävälle tasolle noustuaan myös työttömyysturvaan. Nykyisellään yrittäjän eläkelaki ei sisällä erityisiä säännöksiä sivutoimisista yrittäjistä. On kuitenkin selvä, että sivutoimisuus vaikuttaa yrittäjän työpanoksen määrään, minkä tulee näkyä vahvistetussa työtulossa. Kuten on aiemmin todettu, hallituksen esityksen yhteydessä ei ollut mahdollista käsitellä pienimuotoista tai satunnaista yrittäjätyötä tai ns. kevytyrittäjien asemaa koskevia kysymyksiä. Lakimuutoksen tarkoitus on ainoastaan tarkentaa nykylainsäädäntöä, jotta YEL-työtulot saataisiin vastaamaan sitä, mitä niiden olisi pitänyt olla jo nykylainsäädännön mukaan ja jotta soveltamiskäytäntö olisi mahdollisimman yhtenäinen.

Työelämäprofessori Viherkenttä pitää ehdotettua muutosta tarpeellisena erityisesti maksujen oikeamääräisyyden näkökulmasta. Myös tarve toimeenpanojärjestelmän yhdenmukaistamiseen on ilmeinen. Kysymyksessä on selvä ja välttämätön parannus nykytilaan. Ehdotuksen 112 § 2 momentin sanamuoto ei ole lausujan mielestä kuitenkaan paras mahdollinen, minkä vuoksi on syntynyt laajaa väärinymmärrystä. Laajempi YEL-järjestelmän uudistus olisi kaiken kaikkiaan tarpeen. Lausuja katsoo, että tietopohjan ylläpitämistehtävästä säätäminen on hyvä ratkaisu.

Suomen Yrittäjät (SY) esittää, että sekä 112 §:n 2 momentin sanamuotoa että perusteluja parannettaisiin. Esityksessä ei lausujan mukaan korostu riittävästi kohtuullisuusarviointi eikä työtulon määrittämiseen liittyvä kokonaisharkinta. Yrittäjien asemaa parhaimpana tietolähteenä tulee korostaa. Lausuja pitää myös YEL-järjestelmän kokonaisuudistusta hyvin tarpeellisena. STM toteaa, että SY osallistui esitysluonnoksen valmisteluun ja esitti korjausehdotuksia jo lausuntovaiheessa, ja että näitä ehdotuksia on otettu huomioon hallituksen esityksessä. STM kiinnittää huomiota, että työtulon arviointiin liittyvä harkinnan kohtuullisuuden tarve on jo lausuttu julki YEL 112 §:n 1 momentissa. Lisäksi eläkejärjestelmän toimeenpanossa on kysymys julkisesta hallintotehtävästä, jossa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita. Eläkelaitoksella on hallintolaissa säädetty velvollisuus riittävään ja asianmukaiseen asian selvittämiseen ja päätöksen perustelemiseen, joista viime mainittua vielä täsmennetään nyt esillä olevassa esityksessä.

Suomen yrittäjänaiset nostaa esille Suomen eriytyneet työmarkkinat, joiden vuoksi naisyrittäjien ansiot ovat miehiä alhaisempia, mikä heijastuu yrittäjänaisten sosiaaliturvaan. Lakiehdotukseen sisältyvä mediaanipalkka työtulon perusteena ei saa painottua, vaan toimeenpanossa tulee olla joustavuutta. Lakiehdotuksen tarkoitus on joka tapauksessa hyvä, ja lausuja korostaakin neuvonnan ja opastuksen tarvetta työtulon oikean tason määrittämiseksi. ETK:n työtulolaskurin tarjoamista yrittäjän avuksi pidetään tarpeellisena. Suomen Hiusyrittäjät katsoo lakiehdotuksen nostavan kynnystä yrittäjätoiminnan aloittamiselle epätoivottavalla

tavalla. Alan kustannuspaineet muodostuvat kohtuuttomiksi mediaanipalkkaan perustuvan työtulon vuoksi. Lainsäädännössä tulisi olla joustovaraa työtulon tasoon.

Akava pitää esitystä perusteltuna, mutta nostaa esille, että suomalainen työtulon käsite on kansainvälisesti arvioiden poikkeuksellinen. Lausujan mukaan YEL-järjestelmä edellyttää kokonaisuudistusta ja tällöin tulisi arvioida, voisiko yrittäjän työtulo perustua verotuksessa todettuihin tuloihin. Lausuja pitää tarkistamismenettelyä erittäin tärkeänä. KT kannattaa lakiehdotuksiin sisältyviä muutoksia kaikilta osin, mutta katsoo, että YEL-järjestelmään tarvittaisiin välttämättömästi kokonaisuudistus. Myös SAK kannattaa ehdotusta ja pitää kokonaisuudistusta

tarpeellisena. Lakiehdotuksen perusteista SAK nostaa erityisesti esille tarpeen torjua alivakuuttamista. Alivakuuttaminen on voinut johtaa työsuhteiden naamiointiin ja lisätä niin sanottua pakkoyrittäjyyttä. STTK pitää ehdotettuja muutoksia hyvinä ja tarpeellisina. Ehdotettava korjaus on kuitenkin vain osittainen, sillä työtuloa vahvistettaessa tulisi ottaa huomioon yrittäjän todelliset tulot. Ehdotus ei myöskään puutu vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävän yrittäjätoiminnan asemaan.

ETK kannattaa esitystä ja korostaa, että työtulon vahvistaminen on aina eläkelaitoksen vastuulla. ETK toteaa myös lausunnossaan, että jo nykyiset soveltamissuositukset ottavat huomioon lakiehdotukseen sisältyvät työtulon perusteeksi esitetyt seikat. TELA kannattaa esitystä ja katsoo, että työeläkejärjestelmämme kattavuus on sellaisenaan merkittävä arvo, ja nyt esillä oleva esitys vahvistaa työeläkejärjestelmän kattavuutta. EK katsoo, että lakiehdotus on valmisteltu asianmukaisesti ja tehty lakiluonnos tulee hyväksyä esitetyn kaltaisena. KELA ottaa lausunnossaan kantaa lähinnä ehdotukseen sisältyvään työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistämisestä annetun lain jatkamiseen. KELA pitää ao lain jatkamista tarpeellisena, mutta katsoo myös YEL-muutoksen olevan kannatettava.

HALI ry pitää esitystä tavoitteiltaan oikeana ja varsin kattavasti perusteltuna. YEL-kehittämistä on kuitenkin jatkettava niin, että eläkejärjestelmä ottaa nykyistä paremmin huomioon pienimuotoista ja satunnaista yrittäjätoimintaa tekevien aseman. Suomen Kuntoutusyrittäjät katsoo, että yrittäjien keskinäisen kilpailun kannalta lakiehdotus tavoitteiltaan oikea ja kannatettava. Myös osa-aikainen toiminta on otettu hyvin huomioon. Lain voimaantuloaikataulua tulisi kuitenkin vielä arvioida, koska lähivuosien sopimuskaudet on jo kilpailutettu, eikä sopimusten uudelleen hinnoittelu ole mahdollista. Lausuja pitää tärkeänä SY:n tapaan, että yrittäjän omaa asemaa tietolähteenä korostettaisiin.

Suomen lääkäriliitto pitää lakiehdotusta pääasiassa kannatettavana. On yrittäjän oman edun mukaista kerryttää riittävästi eläke- ja sosiaaliturvaa. On myös hyvä, että eläkelaitosten perusteluvelvollisuutta lisätään. YEL-työtulo ei kuitenkaan saa perustua vain mediaanipalkkaan. Ei ole myöskään kannustavaa, että YEL-työtulon kasvaessa sv-päiväraha leikkautuu suhteellisesti. Tarkistusmenettelyä ei lausujan mielestä ole tarpeellista toteuttaa ehdotetulla tiheydellä. Lausuja pitää tarpeellisena laajempaa yrittäjän eläkevakuutusjärjestelmän uudistusta. Yrittäjille tulisi sallia vapaampi henkilökohtainen varautuminen, mikä tulisi ottaa huomioon vakuutusmaksussa. Myös vakuuttamisvelvollisuuden alarajaa tulee nostaa.

Suomen Freelance-journalistit pitää lausunnossaan esityksen tavoitteita kannatettavina. Lausuja kuitenkin toteaa, että työtulon määräytyminen mediaanipalkan perusteella olisi journalistisella alalla erittäin merkittävä ja nostaisi pienituloisten freelancereiden YEL-vakuutusmaksuja kohtuuttomasti. Hallituksen esityksessä ei myöskään oteta mitenkään huomioon, että kaikilla aloilla ei ole lainkaan työsuhteisia, joten ei ole edes määriteltävissä toimialan mediaanipalkkaa. Lausuja kuitenkin kannattaa tarkistamismenettelyä. Finlands svenska författareförening ry esittää, että monipuolisista lähteistä tuloja saavien kirjailijoiden

eläkevakuuttaminen keskitettäisiin kuten apurahansaajien kohdalla Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen MELA:an. Lausuja näkee mediaanipalkkaan perustuvan työtulon liian joustamattomana ja katsoo, että ehdotukseen sisältyvä YEL-työtulon korottaminen on rangaistuksen luonteinen. Lausuja kiinnittää huomiota taiteilijaeläkkeiden vähäiseen määrään. STM toteaa, että valmistelun aikana YEL-vakuutuksen keskittäminen yhteen laitokseen oli esillä, mutta esitys ei saanut työryhmässä kannatusta. Forum Artis katsoo, että ehdotus tekee pienituloisimmista syyllisiä alivakuuttamiseen. Tarkistamismenettelyyn esitetty 2 viikon reagointiaika on liian lyhyt. On varmistettava, että maksamattomia vakuutusmaksuja ei siirretä ulosottoon, ennen kuin työtuloratkaisu on saanut lainvoiman. Esitys on palautettava valmisteluun, ja jatkotyöstämisessä on ratkaistava työn, sosiaaliturvan ja apurahan varassa työskentelemiseen liittyvät ongelmat. Teme ry nostaa myös esille mediaanipalkan soveltumattomuuden työtulon perusteeksi ja sen, ettei mediaanipalkkaa ole kaikille löydettävissä. Luovan alan työ on muusta työstä poikkeavaa, ja yrittäjän omaan

tietämykseen työstään tulee voida luottaa. Ehdotus ei ota huomioon yrittäjämäisen toiminnan, apurahatyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista. Lausuja pitää tärkeänä, että sotu-komitean työssä asia huomioidaan. STM toteaa, että sosiaaliturvauudistusta koskevassa työssä edetään niiden linjausten mukaisesti mihin komiteatyössä päädytään. Lisäksi Teme ry esittää myös huolensa eläkelaitosten käytettävissä olevista resursseista. Taide- ja kulttuurialan ammattijärjestö TAKU ja Kieliasiantuntijat pitävät yhteisessä lausunnossaan mediaanipalkkaan perustuvaa työtuloa kohtuuttomana, koska alalla toimivien yrittäjien tulot ovat hyvin pieniä. Lausujat pitävät perusteltuna arvioida lain siirtymäaikoja uudelleen. Myös tässä lausunnossa nostetaan esille yrittäjien tarpeet työttömyysturvan ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseksi.

Uusi työ ry. pitää lakiehdotuksen tavoitteita ymmärrettävinä ja hyvinä. Lakiehdotuksen pykämuotoiluja tulisi kuitenkin muokata osa-aikaisen yrittäjyyden ja ns. kevytyrittäjyyden paremmin huomioiviksi. Perusteluihin esitettävät tarkennukset, tarkistamismenettely ja sen aikataulutus ovat hyviä. Sen sijaan itse lakimuutoksen voimaantuloaikataulua tulisi vielä arvioida ja vakuutusmaksun korotus tulisi muuttaa pelkästään prosenttiperusteiseksi. Mediaanipalkan sijaan tulisi käyttää todellisia ansiotuloja ja aloittavan yrittäjän asema tulisi ottaa huomioon. Kuten useat muutkin lausujat myös Uusi työ ry:n katsoo, että YEL-järjestelmä kaipaa laajempaa uudistusta, jossa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon yrittäjä- ja palkkatyön yhdistäminen.

Suomen Kunto- ja terveysliikuntakeskusten yhdistys pitää tarpeellisena luottamukseen perustuvaa työtulon vahvistamista. Mediaanipalkka ei voi olla ainoa peruste. Lausujan mukaan yrittäjän eläkevakuutuksen työtuloluokitusta ja lakimuutoksen aikataulua tulisi arvioida uudelleen. Lausuja pitää lainsäädännön kokonaisuudistusta tarpeellisena.

STM korostaa, että lakiehdotuksessa yrittäjän työtuloa vahvistamista ei ole sidottu toimialan mediaanipalkkaan. Yrittäjän yksilöllistä YEL-työtuloa vahvistettaessa on YEL 112 §:n 2 momentissa mainitut seikat otettava tasavertaisesti huomioon. Tällä perusteella YEL-työtulo voidaan asettaa mediaanipalkkaa pienemmälle tai suuremmalla tasolle yrittäjätoiminnan laadun ja laajuuden mukaan. YEL-vakuutuksessa on tälläkin hetkellä käytettävissä vakuutusmaksuun kohdistuvia huojennuksia, eikä näihin huojennusmekanismeihin esitetä muutoksia. Aloittava yrittäjä saa 22 %:n alennuksen vakuutusmaksustaan jopa 4 vuoden ajaksi, mikä aika useimmissa tapauksissa riittää yrittäjätoiminnan vakiinnuttamiseen. Lisäksi kaikilla yrittäjillä on mahdollisuus YEL-vakuutusmaksujoustoon. Tällöin yrittäjä voi vakuuttaa eläketurvaansa suuremmalla tai pienemmällä vakuutusmaksulla vahvistettua työtuloaan muuttamatta, ja jouston ajalla eläke karttuu maksetun vakuutusmaksun mukaisesti. YEL-vakuutusmaksujouston käyttö on kuitenkin ollut vähäistä. Lakiehdotusta valmisteltaessa on tullut esille, että kaikilla aloilla ei ole riittävää tilastollista mediaanipalkkaa. Näissä tilanteissa korostuu tarve työtulon määrittämiseen yksilöllistä yrittäjätoimintaa koskevan tiedon perusteella.

Hallituksen esityksen valmistelusta ja laajan lausuntokierroksen puuttumisesta on esitetty useita huomautuksia edellä luetelluissa lausunnoissa. STM toteaa, että työeläkejärjestelmän lainsäädäntövalmistelussa tarvittavan lausuntovaiheen pituus ja laajuus on arvioitu suhteessa ehdotettujen muutosten laatuun ja laajuuteen. Pitkään kestäneestä valmistelusta huolimatta nyt esillä olevat säännösehdotukset ovat suppeita ja lähinnä on kysymys täsmennyksistä, jotka kohdistuvat pieneen määrään voimassaolevan lain pykäliä. Kysymys ei ole yrittäjän eläkelain merkittävästä uudistuksesta, mihin toki tarvittaisiin kattavaa yrittäjäkentän ja muiden yhteiskunnan toimijoiden kuulemista. Ajankohtainen julkisen keskustelun laajuus osoittaa, että työeläkejärjestelmän muutokset edellyttävät nyt toteutunutta laajempaa lausuntokierrosta. Sen puuttuminen oli virhe.

Useammassa lausunnossa esitetään, että on selvitettävä rahastoinnin mahdollisuus luoda yrittäjän eläke-vakuutusjärjestelmään. Yrittäjän eläkevakuutus on jakojärjestelmä, joka rahoitetaan yrittäjien vakuutusmaksuilla, ja siltä osin kuin maksutulo ei riitä eläkkeiden maksamiseen, valtion budjettirahoituksella. Valmistelun aikana valtiovarainministeriö selvitti mahdollisuutta luoda YEL-järjestelmään vähitellen osittainen eläkkeiden rahastointi muiden eläkelakien tapaan. VM:n laskelmien mukaan YEL-järjestelmän rahastointi edellyttäisi noin 9 mrd euron kertasuoritusta, jos YEL-järjestelmä tavoittelisi TyEL-järjestelmän 30 %:n rahastointiastetta. Kysymyksessä olisi 4 %-yksikön lisäys valtion velkasuhteeseen. VM arvioi rahastointia myös siitä näkökulmasta, ettei valtionosuuksia tarvittaisi lainkaan. Tätä varten tarvittaisiin lähes 40 mrd euron rahaston perustaminen.

Joissain lausunnoissa esitetään, että lain voimaan tuloa olisi syytä lykätä. STM toteaa, että Finanssivalvonnasta, eläkelaitoksista ja kuulemisissakin saadun tiedon mukaan laitokset ovat jo alkaneet määritellä työpanoksen arvoa lain kirjaimen edellyttämällä tavalla. Koska YEL 112 §:än esitetään nyt vain työpanoksen arvon määrittämistä täsmentäviä muutoksia, vaikuttaisi perustellummalta, että voimaantulo tapahtuisi ehdotetussa aikataulussa. Toimeenpanijat eivät myöskään ole nostaneet esille ongelmia liittyen tarkistamismenettelyn ehdotettuun aikatauluun. Kuluvan kuun aikana yrittäjien työeläkevakuuttamista hoitavat eläkelaitokset ovat ottaneet käyttöön uuden yhteisen työtulosuosituksen laskentapalvelun, joka korvaa perinteisen YEL-työtulo-oppaan ja perustuu voimassa olevaan lakiin. Tässä yhteydessä ETK on päivittänyt myös YEL-työtuloa koskevat soveltamisohjeet. Laskentapalvelu on eläkelaitoksen lisäksi yrittäjää itseään palveleva apuväline työpanoksen arvon arviointiin, vaikka työtulon vahvistaminen onkin aina eläkelaitoksen tehtävä. Tältä osin ja ottaen huomioon yrittäjien yhdenvertaisen kohtelun tarve ja heidän keskinäisen kilpailuasetelmansa tasavertaisuus STM katsoo, että voimaantuloajankohdan lykkäämiselle ei olisi perusteita.

Hallituksen esitykseen johtaneessa työryhmätyössä oli esillä useita kuulemislausunnoissa esille nostettuja kysymyksiä. Osa näistä oli esillä jo vuosien 2017 – 2019 aikana toimineessa työryhmässä. Pohdinnassa on ollut niin yrittäjän todellisiin tai verotuksessa todettuihin ansioihin perustuva työtulon määritelmä kuin myös prosentuaalisen joustovaran kirjaaminen säännökseen, joiden osalta ei kuitenkaan löydetty yksimielisyyttä. Esillä olevan ehdotus on kompromissi, jonka valmistelussa mukana olleet tahot saattoivat hyväksyä.

Neuvotteleva virkamies Kirsi Terhemaa