

07.05.2019

**LAUSUNTOYHTEENVETO YRITTÄJÄN TYÖELÄKETURVAN KEHITTÄMISTÄ SELVITTÄNEEN
TYÖRYHMÄN RAPORTISTA****Yleistä**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 19.3.2019 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausuntoja yrittäjän työeläketurvan kehittämistä selvittäneen työryhmän (jäljempänä työryhmä) raportista. Lausuntoja tuli yhteensä 16 kappaletta. Lisäksi oikeusministeriö ilmoitti, että sillä ei ole lausuttavaa asiassa. Lausunnon antoivat seuraavat tahot:

- Akava ry
- Eläkesäätiöyhdistys ESY ry
- Eläketurvakeskus ETK
- Finanssiala ry
- Finanssivalvonta FIN-FSA
- Kansaneläkelaitos Kela/Fpa
- KT Kuntatyönantajat
- Maatalousyrittäjien eläkelaitos Mela
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Tapaturmavakuutuskeskus TVK
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Työeläkevakuuttajat TELA ry
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- Valtiovarainministeriö

Työryhmä selvitti yrittäjän työeläketurvan kehittämistarpeita. Työryhmän tehtävänä oli selvittää ratkaisuvaihtoehtoja alivakuuttamiseen ja työtulon määrittämiseen liittyvien ongelmien ja kehittämistarpeiden osalta sekä selvittää yrittäjän eläkelain (YEL) mukaisen 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.

Työryhmässä YEL-järjestelmän keskeisimmäksi ongelmaksi tunnistettiin yrittäjien työskentelyn alivakuuttaminen ja siitä johtuva yrittäjän sosiaaliturvan alhainen taso.

Raportti sisältää ehdotukset YEL-työtulon määrittämisen ja tason arvioinnin täsmentämisestä, YEL-työtulon tason seurannasta yritystoiminnan jatkuessa, YEL-vakuutusten tarjonnassa noudatettavasta tiedonantovelvollisuudesta, YEL-vakuutukseen liittyvän viestinnän ja työeläkeotteen kehittämisestä, YEL:n vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävän yrittäjätyön vakuuttamisen

kehittämisestä sekä YEL:n hoitokuluosaan liittyvien muutostarpeiden selvittämisestä. Raporttiin liittyy eriyvä mielipide.

Lausunnonantajien yleisiä näkemyksiä

Suurin osa lausunnonantajista totesi kannattavansa työryhmän ehdotuksia sekä yrittäjän eläketurvan kehittämistä. Useampi lausunnonantaja piti myös tärkeänä, että yrittäjän eläketurvaa kehitetään työryhmän raportin pohjalta, vaikka eri intressien yhteensovittaminen olisi hankalaa. Myös vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävän yrittäjätyön vakuuttamisen kehittämistä pidettiin usean lausunnonantajan taholta tärkeänä.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että sääntelyn vaatimusten selkeyteen ja asianmukaiseen sääntelytasoon kiinnitetään huomiota. Lisäksi Finanssivalvonta pitää myönteisenä, että yrittäjien eläketurvaan, sen tasoon ja tarjoamisen menettelytapoihin on kiinnitetty raportissa erityistä huomiota.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry (SAK) pitää yhdenvertaisuuden kannalta tärkeänä, että yrittäjätyönä tehdyn työn alihinnoittelu vähenee. Raportissakin ehdotetut alivakuuttamisen vähentämiseen tähtäävät muutokset voivat SAK:n mukaan vaikuttaa työmarkkinoilla siten, että mahdollinen työn hinnoittelusta johtuva ohjaava vaikutus valintaan työntekijän palkkaamisen ja työn yrittäjällä teettämisen välillä vähenee.

Suomen Yrittäjät ry:n (SY) mukaan järjestelmää on joustavoitettava lisäämällä yrittäjän vapauttaja vastuuta oman turvansa järjestämisestä. Toisaalta tulee varmistaa se, että myös pakollisen vakuutuksen piirissä olevalla yrittäjällä on oikeus sosiaaliturvaan ja erityisesti ansioturvaetuksiin. SY on lausunnossaan kertonut ehdottaneensa työryhmälle lausunnossa toteamiaan toimenpiteitä YEL-vakuutuksen kehittämiseksi. SY pitää tärkeänä, että asian jatkovalmistelussa tuotetaan selkeät ja kattavat vaikutusarvioinnit sekä työryhmän raportissa esitetyille ratkaisumalleille että Suomen Yrittäjien ehdotusten pohjalta ja vasta tämän jälkeen ratkaistaan, millaisia muutoksia on järkevää järjestelmään tehdä.

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) tuo esiin, että työeläkevakuutuksen tavoin työtapaturma- ja ammattitautivakuutus on lakiin perustuvaa sosiaaliturvaa. Keskeinen tavoite on ollut yhdenmukaistaa näiden työsuhteeseen perustuvien sosiaalivakuutusten työsuhde-, yrittäjä- ja palkkakäsitteet. Yhtenäiset peruskäsitteet helpottavat sekä toimeenpanijoiden että vakuuttamisvelvollisten työnantajien työtä vakuutuksen käytännön hoidossa sekä lisäävät työnantajien ja työntekijöiden tietoa näiden pakollisten vakuutusten pakottavasta luonteesta ja siitä, että lakien henkilölliset soveltamisalat eivät ole vapaasti työntekijän ja työnteettäjän sovittavissa.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry (STTK) pitää tärkeänä erityisesti alivakuuttamisen vähentämistä koskevaa tavoitetta, koska alivakuuttamisen seurauksena yrittäjän eläketurvan ja muun sosiaaliturvan taso jää usein heikoksi. STTK:n mukaan alivakuuttamisen vähentämisellä voitaisiin parantaa yrittäjien työeläketurvan ja työuran aikaisen sosiaaliturvan tasoa sekä edistää palkansaajana ja yrittäjänä tehtävän työn yhdenvertaisuutta sosiaaliturvajärjestelmässä.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) pitää yrittäjien eläketurvan alivakuuttamista vakavana ongelmana, joka heikentää yrittäjien sosiaaliturvaa ja lisää valtion kustannuksia. Yhtenä syynä alivakuuttamiseen on yrittäjien näkemys YEL-vakuutuksesta. Sitä pidetään vakuutuksen sijasta usein lähinnä sijoituksena, jonka tuottoa pyritään vertailemaan erilaisten finanssi- ja kiinteistösijoitusten odotettuun tuottoon. YEL-vakuutus on kuitenkin etuusperusteinen riskivakuutus, ei sijoitustuote.

Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ry (TYJ) kiinnittää huomiota siihen, että samojen käsitteiden erilainen määrittely saattaa aiheuttaa käsitesekevyyttä samojen vakuutettujen keskuudessa. Esim. työttömyysturvajärjestelmän yrittäjämääritelmä on laveampi kuin eläkevakuutuksessa. Määritelmien erilaisuus on aiheuttanut ongelmia ansioturvakatuutuksen puolella, kun henkilöt, jotka eivät ole yrittäjiä muussa lainsäädännössä, eivät tunnista olevansa sitä ansioturvakatuutuksessa.

Valtiovarainministeriön (VM) mukaan työryhmän esitysten tärkeimpänä periaatteellisena lähtökohtana voidaan nähdä vakuuttamisen pakollisuuden vahvistamiseen tähtäävät toimet. On olemassa näyttöä siitä, etteivät ihmiset itse osaa etukäteen riittävässä määrin varautua eläkkeellä oloa varten. Sama koskee myös varautumista niihin riskeihin, joihin työuran aikainen sosiaaliturva tarjoaa suojaa. VM:n mukaan ei ole myöskään nähtävissä erityisiä perusteita sille, miksi eläkevakuuttaminen ei olisi yrittäjille kattavaa ja pakollista, kun se on sitä palkansaajille.

VM:n mukaan alivakuuttamisen vähentäminen vahvistaisi niiden sekä niiden yrittäjien asemaa, jotka ovat jo nykyisellään huolehtineet riittävästä vakuutusturvastaan että niiden yrittäjien, jotka näin haluaisivat tehdä, mutta eivät siihen pysty yrittäjien välisestä kireästä kilpailutilanteesta johtuen. Työtulonsa alivakuuttavat yrittäjät voivat tällä hetkellä myydä tuotteitaan ja palveluitaan muita edullisemmin, jos ja kun he eivät muilla keinoin varaudu riskeihin, joilta YEL-vakuutus suojaa. Esityksen voi katsoa vahvistavan yrittäjien välisiä tasapuolisia kilpailuolosuhteita.

YEL-työtulon määrittely ja seuranta

Finanssivalvonta pitää kannatettavana, että yrittäjien työtulojen jatkuvaa seuranta ja tarkistamista koskevia säännöksiä tarkistetaan ja täsmennetään ja, että työtulon tarkistamismenettelystä otettaisiin lakiin selkeät säännökset.

Kansaneläkelaitoksen (Kela) mukaan YEL-työtulo vaikuttaa useisiin sen maksamiin sosiaalietuuksiin ja niiden määriin. Ongelmallisempia ovat tilanteet, joissa YEL-vähimmäistyötuloa ei ole, koska etuudensaaja ei ole vakuuttamisvelvollinen tai on laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuutensa. Yrittäjän työuran aikainen sosiaaliturvan taso saataisiin paremmin vastaamaan yrittäjän todellista taloudellista tilannetta, jos YEL-työtulo määritettäisiin täsmällisemmin yrittäjän todellisten tulojen perusteella. Toisaalta siinä missä ehdotetut uudistukset mahdollisesti vähentäisivät kansaneläkkeen, takuueläkkeen ja asumistukien käyttöä päivärahaetuuksien menot vastaavasti lisääntyisivät.

KT Kuntatyönantajien mukaan jatkotyössä tulee ottaa huomioon, että yrittäjälle määritellyllä työtulolla on vaikutusta koko yrittäjän sosiaaliturvaan, kuten esim. sairaspäivärahaan tai työttömyyskorvaukseen.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela) pitää tärkeänä, että työtuloa määriteltäessä ja sähköistä työtulolaskuria hyödynnettäessä riittävä yksilölliset olosuhteet huomioon ottava joustavuus olisi tärkeätä olla mukana lakitason säännöksissä. MYEL-työtuloa määritettäessä pellon ja metsämaan antaman työtuloputken avulla on työtulon määrittämistä koskeviin säännöksiin otettu mukaan yksilöllistä harkintaa mahdollistavat erityissäännökset. Näissä säännöksissä on erikseen lueteltu sellaiset seikat, jotka huomioon ottaen työtulo voidaan vahvistaa työtuloputkesta poiketen. Lisäksi työtulon seurannassa säännöksissä olisi hyvä olla joustavuutta yksilöllisten olosuhteiden huomioimisessa tarkistuskynnyksen ylittymisen osalta.

Melan mukaan olisi hyvä olla säättää laissa tietty aikaraja, jona sivutoiminen/päätoiminen/työpanoksen arvo -asiaa tarkastellaan ensimmäisen kerran aloittavan yrittäjän vakuutuksen vahvistamisen jälkeen yrittäjien yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.

SY:n mukaan tilinpäätös- ja verotustietojen huomioiminen työtulon arvioinnissa on haastavaa ja ne eivät välttämättä lainkaan ole objektiivisia mittareita suhteessa työpanoksen arvoon. Myös yhtiökumppaneiden ja työntekijöiden määrä, omistusosuus yrityksestä, yritystoiminnan pituus ovat mittareita, joiden käyttöä työpanoksen arvon määrittelyssä on syytä SY:n mukaan välttää. SY:n mukaan johtopäätöksenä tulisi olla se, että yrittäjä jatkossakin itse määrittää työpanoksensa arvon ja sitä kautta YEL-työtulonsa tason. Tilinpäätöstietoja ja yrittäjän verotustietoja ym. voidaan parhaimmillaan ja enintään hyödyntää ainoastaan informaatiolähteenä yrittäjälle ja eläkeyhtiölle, apuna oikean työtulotason määrittelyssä.

Työeläkevakuuttajat TELA ry (TELA) pitää tavoitetta työtulon arvioimisen tarkentamiseksi on kannatettavana, mutta tuo esiin, että toimeenpanijoiden huolen siitä, saadaanko ehdotettavasta mallista riittävästi tukea työtulon määrittelyyn. Eläkelaitokset tarvitsevat yhdenmukaiseen arviointiin myös riittävästi ohjeistusta, eikä hallinnollinen taakka saa muodostua liialliseksi. TELA:n mukaan tavoitteena tulee olla myös YEL:n ansiotason muuttamisen joustavoittaminen vastaamaan yrittäjien vaihtelevaa tulovirtaa. TELA:n mukaan työtulon määrittämisen ja sähköisen menetelmän tulee tukea toimeenpanijoita ja tarjota kaikille samanlainen laskentakaava. Toimeenpanijoille huolia herättää se, että eri eläkelaitoksissa voitaisiin edelleen päätyä harkinnan ja tietyn vaihteluvälin perusteella eri työtuloihin. Työtulon määrittelyä ja vahvistamista tulee jatkovalmistelussa huolellisesti tarkastella eri vaihtoehtojen kautta. Myös tarkistusmenettelyn ja työtulon valvonnan kokonaisuus on jatkotyössä pohdittava tarkasti.

TEM:n mukaan käytännön ongelmana alivakuuttamisen vähentämisessä on yrittäjän todellisen työpanoksen suuruuden selvittäminen. Yrityksen taloudelliset tunnusluvut eivät toimi yksiselitteisenä työpanoksen määrän ja sen mitattavissa olevan todellisen arvon mittareina, joten TEM:n mielestä niitä ei tulisi käyttää työpanoksen arvon määrittelyssä ainakaan lain tasolla. TEM toteaa lisäksi, että YEL-työtulon määrittelyn jättäminen vakuutetun vapaan harkinnan varaan tuskin vähentäisi keskeisenä ongelmana pidettyä alivakuuttamista.

YEL-viestintä ja tiedonantovelvollisuus YEL-vakuutusten tarjonnassa

Finanssivalvonta kannattaa vakuutusten tarjoamisen yhteydessä annettavia tietoja koskevien säännösten ottamista lakiin. Valvonnan yhteydessä on tullut esiin tilanteita,

joissa yrittäjän lakisääteinen eläkevakuutus, vahvistettavan työtulon tasoa koskevat kriteerit ja vakuutuksen ja työtulon merkitys eläke- ja muulle sosiaaliturvalle ovat jääneet epäselviksi muun vakuutusturvan myynnin yhteydessä annettujen tietojen valossa. Tiedonantosaännöksiä kirjoitettaessa on syytä varmistaa, että lainsäädännön muodostama kokonaisuus on selkeä ja yhtenäinen. Finanssivalvonta huomauttaa, että YEL-vakuutusten tarjoamista koskee myös vakuutusten tarjoamisesta annettu laki (234/2018). Vaikka sanottu laki ei varsinaisesti koske työeläkevakuutusyhtiöitä, se koskee kuitenkin työeläkevakuutuksia välittäviä vakuutusedustajia. Finanssivalvonta ehdottaa, että jatkovalmistelussa harkittaisiin, onko tarpeen säätää, mitä seurauksia on siitä, että vakuutuksenhakijalle tai vakuutuksenottajalle annetaan virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ennen YEL-vakuutuksen ottamista tai sen voimassa ollessa.

TVK pitää hyvänä sitä, että yrittäjien tietoisuutta YEL:n vaikutuksesta muuhun sosiaaliturvaan lisätään. Kyse ei ole vain YEL-työtulon vaikutuksista muihin etuuksiin, vaan jo siitä, että YEL-eläkevakuutuksen voimassaolo vaikuttaa myös TyTAL:n mukaisen vapaaehtoisen työajan tapaturmavakuutuksen myöntämiseen ja sen voimassaoloon. TyTAL:n mukaisen vapaaehtoisen työajan vakuutuksen myöntäminen ja voimassaolo edellyttävät sitä, että yrittäjällä on YEL:n mukainen eläkevakuutus. Myös TyTAL:n mukaisen vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella maksettavat ansionmenetykskorvaukset kytkettiin yrittäjän YEL-työtuloon.

TEM:n mukaan työryhmän ehdotus työeläkelaitosten tiedonantovelvollisuuden lisäämisestä ja sen lakisääteisyydestä on kannatettava, koska YEL-järjestelmän tuntemus ei yrittäjien keskuudessa ole riittävän hyvä. Työeläkeotteen tulisi olla kattavampi ja sen tulisi sisältää laskelmia eläkkeiden tulevasta määrästä. Järjestelmän periaatteiden ja yksityiskohtien parempi tuntemus voisi muuttaa yrittäjien asenteita ja ajattelutapaa ja vähentää siten osaltaan alivakuuttamista.

YEL:n rahoitus ja taloudelliset vaikutukset

VM:n mukaan esitetyt muutokset kasvattaisivat YEL-vakuutusmaksutuloja ja vahvistaisivat sitä kautta julkista taloutta etenkin lyhyellä aikavälillä. Pidemmällä aikavälillä valtion kustantaman perussosiaaliturvan kustannukset pienenisivät, kun YEL-eläkkeiden taso kasvaisi. Toisaalta YEL-vakuutusmaksujen kasvu vähentäisi valtion ja kuntien saamia verotuloja vakuutusmaksujen vähennysoikeuden vuoksi ja YEL-työtulon perusteella maksetun sosiaaliturvan kustannukset kasvaisivat. VM:n mukaan ehdotus johtaisi yrittäjien maksamien pakollisten verojen ja veronluonteisten maksujen kasvuun, millä saattaisi olla myös kielteisiä työllisyysvaikutuksia. Siksi uudistus olisi hyvä tehdä vaiheittain tai riittävällä siirtymäajalla, jotta yrittäjillä olisi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen. VM toteaa myös, että hoitokuluosan määräytymisperusteet on syytä selvittää jatkovalmistelussa.

VM on todennut, että jatkovalmistelussa tulee arvioida esityksen vaikutuksia vakuutettuihin, työeläkelaitoksiin, työmarkkinoihin tai yritystoimintaan laajemmin sekä erityisesti valtion ja kokonaisuutena julkisen talouden näkökulmasta.

Vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävien YEL-vakuutuksen kehittäminen

Kansaneläkelaitos pitää tärkeänä, että nykyisin YEL-vakuutuksen ulkopuolelle jäävien ansiotulojen vakuuttamisen kehittämisen yhteydessä selvitetäisiin vakuuttamismallin

vaikutukset Kansaneläkelaitoksen maksamiin etuuksiin, koska yrittäjän tulot ja YEL-vakuuttaminen vaikuttavat tiettyjen Kelan maksamien etuuksien määrään.

TVK tuo esiin, että TyTAL:n mukainen vapaaehtoinen työajan vakuutus edellyttää voimassaolevaa YEL vakuutusta. Ns. tilapäisen työnantajan vakuuttamistekniikalla toteutetun yrittäjän työeläkevakuuttamisen kytkös TyTAL:n mukaiseen vapaaehtoiseen työtapaturvavakuutukseen tulee selvittää jatkovalmistelussa.

TEM tuo esiin, että työn murros on lisännyt yksinyrittäjien ja muiden itsensä työllistäjien määrää, ja tällaisen trendin jatkuminen on todennäköistä. Tämän seurauksena pieniä yrittäjätuloja on kertynyt yhä useammille. Nämä tulot jäävät YEL-vakuutuksen ulkopuolelle, ja näiden tulojen saamista vapaaehtoisen vakuuttamisen piiriin kannattaisi edistää. Tällaisen vakuuttamisen yksityiskohtia kannattaa jatkovalmistelussa selvittää työryhmän ehdotuksen mukaisesti.

Muut huomiot ja ehdotukset

Kansaneläkelaitoksen mukaan yrittäjiin ja yrittäjyyteen liittyvä kansainvälinen näkökulma olisi hyvä huomioida raporttia tarkemmin jatkovalmistelussa.

TEM katsoo, että YEL-järjestelmällä voisi mahdollisesti muutoinkin olla nykyistä selvempi yhteys työttömyysturvajärjestelmään. Jatkovalmistelussa tms. voitaisiin selvittää esim., olisiko eläkelainsäädännössä määriteltyä päätoimisen yrittäjän minimitulorajaa mahdollista käyttää myös työttömyysturvajärjestelmässä osoittamaan yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta. Lisäksi nykyistä paremmin yrittäjän työpanoksen todellista arvoa vastaava YEL-vakuutuksessa käytettävä työtulo saattaisi mahdollistaa myös yrittäjän työttömyysetuuden työvoimapolitiittisten edellytysten yksinkertaistamisen. Tämän suuntaiset muutokset voisivat selkiyttää yrittäjän eläke- ja työttömyysturvan kokonaisuutta ja myös vähentää alivakuuttamista.

TYJ tuo esiin, että työttömyysturvalain mukaan yrittäjän ansiopäivärahan määrä lasketaan yrittäjäkassassa otetun vakuutuksen perusteella (ansiopäivärahassa enintään 20 %:n korotus), mutta eläkevakuutuksen korotukset jäävät usein yrittäjiltä työttömyyskassaan päivittämättä ja yrittäjä voi luulla vakuutustason päivittyvän automaattisesti myös työttömyyskassassa. Asiaa helpottaisi, jos työttömyysvakuutus seuraisi automaattisesti YEL-työtulon korottamista tai jos työttömyyskassat saisivat nykyistä paremmin tiedon YEL-vakuutustason muutoksista.

TYJ kiinnittää huomiota siihen, että YEL-vuositasojen korottaminen pyörityksineen ja työttömyyskassojen kuukausittaisen minimirajan korotus pyörityksineen eivät kohtaa. Joinain vuosina YEL-taso on jäänyt vuoden vaihteessa alle työttömyysturvassa edellytetyn tason pyörityssääntöjen vuoksi. Ongelma on poistettava jonkun lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.