

YEL-järjestelmän muutostarpeita ja
**YEL-työtulon käyttämistä yrittäjien
sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan
perusteena selvittäneen (YEL) työryhmän
muistio**

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö	Julkaisun päivämäärä 1.6.2001		
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) YEL-työryhmä Tarmo Pukkila, puheenjohtaja Aino Lassila, sihteeri Maritta Hirvi, sihteeri	Julkaisun laji Työryhmämuistio		
	Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö		
	Toimielimen asettamispäivä 8.6.2000		
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) YEL-järjestelmän muutostarpeita ja YEL-työtulon käyttämistä yrittäjien sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan perusteena selvittäneen (YEL) työryhmän muistio (Promemoria av arbetsgruppen som utrett behov av att ändra FöPL-systemet och användning av FöPL-arbetsinkomst som grund för företagens dagpenning enligt sjukförsäkringslagen (FöPL-arbetsgruppen))			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä <p>Työryhmän tuli selvittää yrittäjien eläkelain mukaisen työtulon käyttömahdollisuuksia sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan määrittelyn perusteena YEL-yrittäjillä sekä eläkelainsäädännön tarkistustarpeet</p> <p>Työryhmä ehdotti, YEL-yrittäjien sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan perusteeksi yritystoiminnan osalta otettaisiin verotuksessa todettujen ansiotulojen sijasta YEL-työtulo. Uudistus toteutettaisiin 1.7.2001 lukien. Siirtymäkauden ajan eli vuoden 2003 loppuun saakka YEL-työtuloa käytettäisiin päiväraha-perusteena kuitenkin vain ns. kuuden kuukauden tulona. Sairausvakuutuksen maksuperusteessa YEL-toiminnan ansiotulon korvaisi YEL-työtulo vuodesta 2003 lukien.</p> <p>YEL-työtulon joustavuuden lisäämiseksi työryhmä ehdotti, että työryhmässä käsiteltyä ns. lisämaksumallia vielä selvitettäisiin erikseen yksityiskohtaisemmin. Työryhmä ehdotti myös, että Eläketurvakeskuksen työtulo-ohjeisiin otetaan esimerkkejä siitä, minkä tasoisen eläketurvan yrittäjä eri suuruisilla työtuloilla saa. Työryhmä piti myös tärkeänä, että YEL-työtulon merkityksestä etuuskien perusteena tiedotetaan yrittäjille tehokkaasti. Työryhmä totesi, että pienituloisten yrittäjien työtuloon liittyvät ongelmat voidaan joustavimmin ratkaista Eläketurvakeskuksen työtulo-ohjeistusta uudistettaessa. Työryhmä ehdotti lisäksi seurantatutkimuksen tekemistä siitä, vaikuttaako YEL-työtulon ottaminen sairausvakuutuslain päivärahan perusteeksi YEL-työtulojen tasoon korottavasti.</p> <p>Työryhmä ehdotti, että Eläketurvakeskus selvittäisi taiteilijoihin sovellettavaa eläkelakia koskevat rajanveto-ongelmat. Selvityksen tulisi kattaa myös apurahojen turvin työskentelevät taiteilijat.</p> <p>Työryhmä ehdotti, että YEL-vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamista koskeva säännöstö kumotaan. Tilanteessa, jossa YEL-toiminnasta ei karttuisi uutta eläkettä, YEL-yrittäjä ei kuitenkaan olisi YEL-vakuuttamisvelvollinen.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) pienyrittäjät, päivärahat, sairausvakuutus, sairausvakuutusmaksut, taiteilijat, vakuuttamisvelvollisuus, työtulo, YEL, yrittäjät			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:10		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-0986-8
Kokonaissivumäärä 78	Kieli suomi	Hinta 86 mk	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja STM:n julkaisumyynti, PL 536, 33101 Tampere, puh. (03) 260 8158 ja 260 8535, fax (03) 260 8150		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet		Utgivningsdatum 1.6.2001	
Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) FöPL-arbetsgruppen Tarmo Pukkila, ordförande Aino Lassila, sekreterare Maritta Hirvi, sekreterare		Typ av publikation Promemoria	
		Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 8.6.2000	
Publikation (även den finska titeln) Promemoria av arbetsgruppen som utrett behov av att ändra FöPL-systemet och användning av FöPL-arbetsinkomst som grund för företagares dagpenning enligt sjukförsäkringslagen (FöPL-arbetsgruppen) (YEL-järjestelmän muutostarpeita ja YEL-työtulon käyttämistä yrittäjien sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan perusteena selvittäneen (YEL) työryhmän muistio)			
Publikationens delar			
Referat Arbetsgruppen hade till uppgift att utreda möjligheterna att använda arbetsinkomst enligt lagen om pension för företagare (FöPL) som grund för bestämmande av dagpenning enligt sjukförsäkringslagen för FöPL-företagare samt behov av att revidera pensionslagstiftningen. Arbetsgruppen föreslog att som grund för FöPL-företagarnas dagpenning enligt sjukförsäkringslagen skall i fråga om företagaverksamheten användas FöPL-arbetsinkomsten, i stället för de förvärvsinkomster som fastställts vid beskattningen. Reformen skulle genomföras fr.o.m. 1.7.2001. Under övergångsperioden, dvs. till slutet av år 2003, skulle FöPL-arbetsinkomsten dock användas som grund för dagpenning endast som s.k. sex månaders inkomst. När det gäller premiegrunden för sjukförsäkringen skulle förvärvsinkomsten från FöPL-verksamhet ersättas av FöPL-arbetsinkomst fr.o.m. år 2003. I syfte att öka flexibiliteten i fråga om FöPL-arbetsinkomsten föreslog arbetsgruppen att den s.k. tilläggspremie-modell som behandlats vid arbetsgruppen skall utredas separat och mer i detalj. Arbetsgruppen föreslog också att i Pensionsskyddscentralens anvisningar rörande arbetsinkomster skall inkluderas exempel på hurudant pensionsskydd en företagare erhåller på basis av vissa arbetsinkomster. Arbetsgruppen ansåg det viktigt att informera företagarna effektivt om FöPL-arbetsinkomstens betydelse som grund för förmåner. Arbetsgruppen konstaterade att de problem som hänför sig till arbetsinkomsten för företagare med låga inkomster kan lösas smidigast i samband med en revidering av Pensionsskyddscentralens anvisningar rörande arbetsinkomster. Arbetsgruppen föreslog ytterligare att man skall utföra en uppföljningsundersökning om huruvida det att FöPL-arbetsinkomsten tas som grund för dagpenning enligt sjukförsäkringslagen skulle höja FöPL-arbetsinkomsternas nivå. Arbetsgruppen föreslog att Pensionsskyddscentralen skall utreda gränsdragningproblemen beträffande vilken pensionslag skall tillämpas på konstnärer. Utredningen borde även gälla de konstnärer som arbetar med hjälp av stipendier. Arbetsgruppen föreslog att reglerna om befrielse från försäkringsskyldighet enligt FöPL skall upphävas. I en situation där någon ny pension inte tjänas in på grund av FöPL-verksamhet skulle en FöPL-företagare dock inte ha försäkringsskyldighet enligt FöPL.			
Nyckelord arbetsinkomst, dagpenning, FöPL, företagare, försäkringsskyldighet, konstnär, sjukförsäkring, sjukförsäkring, sjukförsäkringspremie			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2001:10		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-0986-8
Sidoantal 78	Språk Finska	Pris 86 mk	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning, PB 536, 33101 Tammerfors, tfn (03) 260 8158 och 260 8535, fax (03) 260 8150		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health		Date 1 June 2001	
Authors YEL-Working Group Tarmo Pukkila, chairman Aino Lassila, secretary Maritta Hirvi, secretary		Type of publication Working Group Memorandum	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ 8 June 2000	
Title of publication Memorandum of the Working Group studying the needs to amend the pension scheme according to the Self-Employed Persons' Pensions Act (YEL) and the use of YEL earnings as the ground for determining daily allowance under the Sickness Insurance Act for self-employed persons (YEL Working Group)			
Parts of publication			
Summary <p>The Working Group was assigned to study the possibilities to use the earnings covered by the Self-Employed Persons' Pensions Act (YEL) as the ground for determining the daily allowance under the Sickness Insurance Act for self-employed persons covered by YEL, as well as the needs to revise the relevant pension legislation.</p> <p>The Working Group proposed determining the daily allowance under the Sickness Insurance Act for self-employed persons covered by YEL in respect of entrepreneurship on the basis of YEL earnings, instead of on the basis of the earned income established in taxation, as before. The reform is scheduled to be implemented as of 1 July 2001. However, during the transition period, i.e. until the end of 2003, the YEL earnings would be used as the ground for daily allowance only as so called six months' income. As the basis of premium under the Sickness Insurance Act, the earned income from employment covered by YEL would be replaced by YEL earnings as of 2003.</p> <p>In order to increase the flexibility of YEL earnings the Working Group proposed that the so called additional premium model dealt with at the Working Group should be studied separately and in more detail. The Working Group also proposed inclusion in the Central Pension Security Institute's instructions concerning earnings examples of the level of pension cover a self-employed person achieves on the basis of certain earnings. It also considered it important to inform self-employed persons effectively about the significance of YEL earnings as a ground for determination of benefits. The Working Group stated that problems related to the earnings of self-employed persons on low incomes can be solved most flexibly in the context of revising the relevant instructions of the Central Pension Security Institute. It further proposed making a follow-up study of whether setting YEL earnings as the ground for daily allowance under the Sickness Insurance Act would increase the level of YEL earnings.</p> <p>The Working Group proposed that the Central Pension Security Institute should examine the problems associated with what pension act should be applied to artists. The study should also cover artists working by means of grants or scholarships.</p> <p>The Working Group proposed repealing the regulations concerning exemption from insurance obligation according to YEL. In a situation where no new pension accrues from YEL employment, self-employed persons covered by YEL would not, however, have insurance obligation according to YEL.</p>			
Key words artist, contribution, earnings, daily allowance, obligation to insure, self-employed person, self-employed persons on low incomes, sickness insurance, YEL			
Other information			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2001:10		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-0986-8
Number of pages 78	Language Finnish	Price FIM 86	Publicity Public
Distributor/Orders Ministry of Social Affairs and Health, Publications Sale, P.O.Box 536, FIN-33101 Tampere, tel. +358 3 260 8158 and +358 3 260 8535, fax +358 3 260 8150		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 8 päivänä kesäkuuta 2000 työryhmän, jonka tavoitteena oli selvittää yrittäjien eläkelain mukaista eläketurvaa ja YEL-työtulon käyttömahdollisuutta sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan määrittelyn perusteena yrittäjillä.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää tarvittavat lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimenpiteet:

- 1 Eläkelainsäädännön tarkistamiseksi ja muutosehdotusten tekemiseksi ottaen huomioon erityisesti seuraavat seikat:
 - YEL-työtulon alhaisuuteen vaikuttavat tekijät.
 - Pienituloisten yrittäjäasemassa työtä tekevien eläketurvaan liittyvät ongelmat.
 - Keski- ja hyvätuloisten yrittäjien alivakuuttamisen korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet.
 - Voidaanko YEL-vakuutuksella riskejä (esimerkiksi työkyvyttömyys- ja perhe-eläke) painotetusti vakuuttamalla vaikuttaa nuorten yrittäjien eläketurvan tasoon.
 - Kuinka pitkään jatkunut alivakuutustilanne voitaisiin korjata taloudellisesti mielekkäällä tavalla.
 - Onko YEL-työtulokäsite korvattavissa uudella YEL-työtulokäsitteellä, joka määräytyisi nykyistä joustavammin yrittäjän turvatarpeiden ja yrityksen tuloksen perusteella. Tässä pitäisi ottaa huomioon mahdollisen muutoksen vaikutukset myös yrittäjien muuhun sosiaaliturvaan.
 - YEL-vakuutusmaksuun mahdollisesti tehtävät tarkistukset mm. siten, että olisiko vakuutusmaksun maksuvapautus poistettava tai olisiko sitä rajoitettava.

- 2 YEL-työtulon käyttäminen sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan määrittelyn perusteena YEL-yrittäjillä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin osastopäällikkö, ylijohtaja Tarmo Pukkila sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä jäseniksi budjettineuvos Pertti Tuhkanen valtiovarainministeriöstä, tutkija Arto Laesvuori Eläketurvakeskuksesta, johtaja Margolit Söderholm Työeläkelaitosten Liitosta, toimeentuloturvapäällikkö Elise Kivimäki Kansaneläkelaitoksesta, yrittäjä Kimmo Kemppainen Suomen Yrittäjät ry:stä, asiamies Riitta Wörn Palvelutyönantajat ry:stä ja sosiaalisihtööri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta.

Työryhmä otti nimekseen YEL-työryhmä ja kutsui sihtereikseen hallitussihtööri Maritta Hirven sosiaali- ja terveysministeriöstä ja lakimies Maijaliisa Takasen Eläketurvakeskuksesta. Takasen pyydettyä vapautusta työryhmän sihteerin tehtävistä 16.8.2000 lukien hänen tilalleen työryhmän sihteeriksi valittiin lakimies Aino Lassila Eläketurvakeskuksesta.

Työryhmä on kuullut asiantuntijana ylijohtaja Mirjami Laitista Verohallituksesta, osastopäällikkö Kaarina Ronkaista ja aktuaaripäällikkö Antero Ahosta Kansaneläkelaitoksesta, asiakaspalvelupäällikkö Ilkka Savoheimoa ja osastopäällikkö

Mikko Pellistä Eläketurvakeskuksesta, varatoimitusjohtaja Lasse Heiniötä Keskinäinen vakuutusyhtiö Eläke-Fenniasta, toimitusjohtaja Lauri Koivusaloa LEL Työeläkekassasta ja ylimatemaatikko Hely Salomaata sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä on pitänyt yhteiskokouksia samanaikaisesti työskennelleen maatalousyrittäjien eläkelain soveltamisalaa ja MYEL-työtulon käyttöä sairausvakuutuksessa selvittävän työryhmän kanssa työryhmille yhteisten kysymysten osalta (YEL/MYEL-työtulon käyttö sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan perusteena ja YEL/MYEL-vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamissäännösten poistaminen).

Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli saada työnsä 2-kohdan osalta päätökseen 30.6.2000 ja muilta osin 31.12.2000 mennessä. Työryhmän pyynnöstä sosiaali- ja terveysministeriö jatkoi työryhmän määräaikaa 30.4.2001 saakka.

Työryhmämuistioon liittyy jäsen Wärnin eriävä mielipide.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 2 päivänä toukokuuta 2001

Tarmo Pukkila

Tuulikki Haikarainen

Pertti Tuhkanen

Arto Laesvuori

Margolit Söderholm

Elise Kivimäki

Kimmo Kemppainen

Riitta Wärn

Veikko Simpanen

Maritta Hirvi

Aino Lassila

SISÄLLYSLUETTELO

1 YRITTÄJIEN ELÄKELAIN KEHITYSVAIHEET	7
1.1 YEL:n voimaantulo ja keskeinen sisältö	7
1.2 YEL-järjestelmään tehdyt keskeiset muutokset	9
1.3 YEL:n ja TEL:n eroavuudet	12
1.4 Koivusalon työryhmän ehdotus työeläkelakien yhtenäistämiseksi	12
2 YEL-TYÖTULON MÄÄRÄYTYMINEN	13
2.1 Työtulon käsite	13
2.2 Eläketurvakeskuksen työtulo-ohjeet	13
2.3 Työtulon tarkistaminen	14
2.4 Työtulon määräytymisprosessista	15
2.5 Pakkovakuuttaminen	16
3 YEL-VAKUUTUKSEN ONGELMIA	17
3.1 Työtulojen alhainen taso	17
3.1.1 Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitosten toiminta riittävästä YEL-työtulotasosta huolehtimiseksi	19
3.1.2 Alhaisen työtulon vaikutus eläketurvaan ja muuhun sosiaaliturvaan	20
3.1.3 Pitkään jatkuneen alivakuutusilanteen korjaamiseen liittyvät epäkohdat	21
3.1.4 Eläkelaitosten näkemyksiä YEL:n ongelmista	22
3.2 YEL:n soveltaminen taiteilijoihin	23
3.4 Sosiaalivakuutuksessa useita erilaisia yrittäjäkäsitteitä	25
4 VAIHTOEHTOJA UUDEKSI TYÖTULOKÄSITTEEKSI	26
4.1 Näkökohtia työtulon kehittämisestä	26
4.2 Pienituloiset yrittäjät ja taiteilijat	28
4.3 Lisämaksumalli	28
5 VAPAUTTAMINEN VAKUUTTAMISVELVOLLISUUDESTA	29
5.1 Vapautusperusteet	29
5.2 Selvitys vapautetuista	31
5.3 Vapautusjärjestelmään liittyviä ongelmia	32

6 SAIRAUSVAKUUTUSLAIN MUKAINEN PÄIVÄRAHA	33
6.1 Päivärahan määräytyminen	33
6.2 Nykytilanteen ongelmat	34
7 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	34
7.1 YEL-työtulo	34
7.2 Pienituloiset yrittäjät ja taiteilijat	35
7.3 Vapauttaminen vakuuttamisvelvollisuudesta	36
7.4 YEL-työtulon ottaminen yrittäjän sairauspäivärahan perusteeksi	37
ERIÄVÄ MIELIPIDE	39

LIITTEET

1. Ote Eläketurvakeskuksen ohjeista YEL-työtulon määrittämiseksi s. 18-19
2. Ote Eläketurvakeskuksen ohjeista YEL-työtulon määrittämiseksi s. 34-35
3. Ote Eläketurvakeskuksen ohjeista YEL-työtulon määrittämiseksi s. 50-51
4. YEL-kanta ja alkaneet + MYEL-kanta
5. YEL-työtulojakaumat vuonna 1998
6. Esimerkkejä yrittäjäläkkeestä, kun työtuloa nostetaan yrittäjänäolon loppupuolella
7. Liikevaihto YEL-työtulon suuruuden mukaan
8. Verotettu elinkeinotulo YEL-työtulon suuruuden mukaan
9. Esimerkki lisämaksumallista YEL-järjestelmän joustavoittamiseksi
10. YEL-lisämaksumalli: esimerkki
11. Hallituksen esitys laiksi sairausvakuutuslain 16 ja 33 §:n muuttamisesta

1 YRITTÄJIEN ELÄKELAIN KEHITYSVAIHEET

1.1 YEL:n voimaantulo ja keskeinen sisältö

Työntekijäin eläkelain (395/1961, TEL) tultua voimaan 1.7.1962 ansiosidonnaisen eläketurvan ulkopuolelle jäi lähes puolet väestöstä, mm. yrittäjät, jotka suhtautuivat aluksi varsin vastahakoisesti pakolliseen yrittäjiä koskevaan eläkejärjestelmään. TEL-järjestelmän synnyttyä yrittäjien asenteet alkoivat kuitenkin nopeasti muuttua yrittäjä-eläkejärjestelmälle myönteisiksi.

Vuoden 1970 alusta tulivat voimaan yrittäjiä koskevat eläkelait, yrittäjien eläkelaki (468/1969, YEL) ja maatalousyrittäjien eläkelaki (467/1969, MYEL). Lait pohjautuivat vuoden 1967 alussa valmistuneeseen eläketurvakomitean mietintöön (1967: B 2), jonka jatkovalmistelussa yrittäjät maatalousyrittäjiä lukuunottamatta eivät olleet mukana. Yrittäjäedustuksen puuttuessa YEL-järjestelmä muotoutui palkansaajia koskevan eläkejärjestelmän mallin mukaisesti. Jatkovalmistelu oli pitkälti maatalousyrittäjien ja TEL-järjestelmän välistä kamppailua, jonka seurauksena MYEL:ssä otettiin paremmin huomioon maatalousyrittäjien tulonmuodostus kuin YEL:ssä yrittäjien tulonmuodostus.

Yrittäjäeläkejärjestelmää luotaessa tavoitteena oli järjestää yrittäjille ja maatalousyrittäjille vastaavanlainen eläkejärjestelmä kuin virka- ja työsuhteessa olevilla jo oli. Maatalousyrittäjille ja muille yrittäjille säädettiin eri eläkelait, koska hallituksen esityksen (hallituksen esitys maatalousyrittäjien eläkelainsäätämiseksi ja yrittäjien eläkelainsäätämiseksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi 83/1969, HE) mukaan maatalousyrittäjien ja muiden yrittäjien eläketurvalle asetettavat vaatimukset eroavat useissa yksityiskohdissa siinä määrin toisistaan, että omat eläkelait ovat tarpeen. HE:n mukaan ehdotettu yrittäjäeläkevakuutus liittyy varsin kiinteästi työeläkejärjestelmään ja muodostaa sen kanssa ansioihin suhteutettujen eläkkeiden kokonaisjärjestelmän, jossa henkilön eläke kertyy osittain työsuhteissa ja osittain yrittäjänä tehdystä työstä.

Yrittäjäeläkejärjestelmän hallinto liitettiin työeläkejärjestelmään. HE:n mukaan asioiden joustavan hoidon ja myös hoitokustannusten kannalta järjestely on tarkoituksenmukainen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yrittäjäeläkevakuutuksia myöntävät samat vakuutuslaitokset kuin TEL-vakuutuksiakin. Lisäksi yrittäjille varattiin mahdollisuus perustaa yksinomaan YEL:ssä tarkoitettua toimintaa harjoittavia eläkelaitoksia.

Soveltamisala

YEL säädettiin koskemaan henkilöitä, jotka tekevät ansiotyötä olematta työsuhteessa taikka virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimituksessa. Vakuuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluivat vähintään 18 vuotta täyttäneet yrittäjät, joiden yrittäjätoiminta on jatkunut vähintään neljä kuukautta ja työtulo kuukautta kohden on vähintään TEL:n alarajan suuruinen. Vuoden 1973 alusta TEL:n alaraja pienennettiin puoleen, jolloin YEL:a puolestaan muutettiin siten, että vakuuttamisvelvollisuuden alarajaksi nostettiin TEL:n alarajan kaksinkertainen määrä. Vuoden 2001 alusta YEL:a muutettiin siten, että vähimmäistyötuloraja määritellään vuosityötulona kuukausityötulon sijaan. Vuonna 2001 vähimmäistyötuloraja on 30.133,44 mk/v.

Työtulokäsite

Yrittäjän eläkkeen perusteeksi valittiin yrittäjän ns. työtulo vastaavasti kuin TEL-eläkkeen perusteena on työntekijän palkka. Työtulo säädettiin määrättäväksi ensisijaisesti sen palkan perusteella, joka kohtuudella olisi maksettava, jos yrittäjän työtä suorittamaan olisi palkattava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö. Jos tämä ei yrittäjätoiminnan luonteen vuoksi tule kysymykseen, työtulon perusteena olisi se korvaus, jonka muutoin voidaan katsoa keskimäärin vastaavan yrittäjän työtä (YEL:n 7 §:n 1 momentti).

Eläketurvakomitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa Yrittäjien Liitto piti vaikeimpana käytännön ongelmana yrittäjien sijoittamista eläkkeen perusteena oleviin tulo-luokkiin ja esitti, että vakuutusmaksun perustaksi otettaisiin myös liikevaihto tai muu taloudellista tulosta osoittava määre. ”Siten tulisivat myös yritystoiminnalle ominaiset ansiotason vaihtelut huomioon otetuiksi.” Järjestö pelkäsi, että muutoin huonoina ansio-vuosina vakuutusmaksu nousisi maksukykyyn nähden kohtuuttomaksi. Järjestön toivetta ei kuitenkaan otettu huomioon.

YEL:n tullessa voimaan YEL-työtuloja arvioitaessa nojaututtiin lähinnä yrittäjäjärjestöjen näkemyksiin oman alansa työtulotasosta. Työtulosuosituksen katsottiin antavan lähinnä viitetietoa alalle ominaisesta tasosta.

Eläke keskityötulon perusteella

Eläke määrätään erikseen kultakin, vähintään neljä kuukautta kestäneeltä yrittäjätoimintajaksolta jakson keskimääräisen työtulon perusteella. Jos yrittäjällä on oikeus saada eläkettä kahden tai useamman jakson perusteella, lasketaan kutakin jaksoa vastaavat eläkkeet yhteen. Käytännössä edellä kerrottu merkitsee, että YEL-eläke perustuu keskimääräiseen työtuloon koko siltä ajalta, jona yrittäjä on työuransa aikana harjoittanut yrittäjätoimintaa.

TEL:n mukaista työsuhteen neljän viimeisen vuoden perusteella määräytyvää eläkepalkkaa ei katsottu voitavan pitää YEL-eläkkeen perusteena, koska yrittäjällä olisi mahdollisuus esim. keinottelumielessä vaikuttaa viimeisten vuosien työtulon määrään. Myöhemmin työeläketurvan indeksisidonnaisuudessa on siirrytty puoliväli-indeksiin, minkä on arvioitu johtavan siihen, että yrittäjäeläkkeiden perustuessa keskitytuloon yrittäjien eläkkeet alenevat. Sama vaikutus indeksimuutoksilla on luonnollisesti palkan-saajienkin eläkkeisiin etenkin LEL:ssa ja TaEL:ssa, joissa eläke yrittäjäeläkelakien tapaan perustuu koko työuran keskimääräisiin ansioihin.

Vapautus

YEL-eläketurva säädettiin pakolliseksi. Koska ei pidetty tarkoituksenmukaisena ottaa vakuutukseen henkilöä, jonka oma eläketurva tai hänen omaistensa perhe-eläketurva oli muulla tavoin siten järjestetty, että niitä voitiin pitää riittävänä, otettiin YEL:iin myös vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamista koskevat säännökset. Vapautus myönnettiin yleensä määräaikaisena. Vapautussäännöksiä muutettiin 1.7.1994 alkaen siten, että vapautus myönnetään toistaiseksi, kuitenkin enintään niin pitkäksi ajaksi kuin vapautuksen edellytykset ovat olemassa.

Vakuutusmaksu

Vakuutusmaksun perusteena on yrittäjälle vahvistettu työtulo. Yrittäjävakuutusta suunniteltaessa ei ollut ennakolta täyttä selvyyttä yrittäjien ikäjakautumasta ja muista kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä. Jotta vakuutusmaksujen taso olisi kuitenkin jo ennakolta voitu määrittellä riittävästi, YEL:iin omaksuttiin tekniikka, jonka mukaan yrittäjien maksutaso vahvistetaan vuosittain samaksi kuin se prosenttimäärä, jonka voidaan arvioida vastaavan TEL:n vähimmäisehtojen mukaisen vakuutuksen keskimääräistä vakuutusmaksua.

YEL-järjestelmässä vaatimuksena oli, että yrittäjät olisivat rahoittaneet itse oman työeläketurvansa. Yrittäjien ikäjakautuma on kuitenkin epäedullisempi kuin maan koko työntekijäkunnan, ts. yrittäjiksi ryhdytään vanhempina kuin yleensä työsuhteeseen, joten keskimääräistä TEL-vakuutusmaksua vastaava maksu ei riitä pitämään tuloja ja menoja tasapainossa. Sen vuoksi YEL-järjestelmässä valtio viime kädessä vastaa rahoituksesta siltä osin kuin vakuutusmaksut eivät siihen riitä.

1.2 YEL-järjestelmään tehdyt keskeiset muutokset

YEL:iin tehdyt muutokset ovat johtuneet pääasiassa TEL:iin tehdyistä muutoksista. TEL:ssä 18 vuoden alaikäraja poistettiin 1.7.1971 lukien, samoin odotusaika muutettiin neljästä kuukaudesta yhteen kuukauteen. Vastaavia muutoksia ei tehty YEL:iin lähinnä soveltamisvaikeuksien välttämiseksi. Seuraavassa on käyty läpi eräitä keskeisimpiä YEL:n muutoksia.

YEL:n soveltamisalan laajentaminen

YEL:n soveltamisala laajentui 1.7.1981 alkaen yhtiömuotoisten yritysten suuntaan. TEL:n 2 §:n 3 momenttia (nykyinen 2 §:n 7 mom.) muutettiin siten, että sellainen avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies, joka on henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön sitoumuksista, katsotaan yrittäjäksi ja häneen sovelletaan YEL:a. Aiemmin avoimen yhtiön yhtiömiehen ja kommandiittiyhtiön vastuunalaisen yhtiömiehen vakuuttamisesta oli erilaisia tulkintoja ja välillä he kuuluivat TEL:n, välillä YEL:n piiriin. Tästä aiheutui paljon soveltamisvaikeuksia.

Samalla lainmuutoksella myös osakeyhtiön johtavassa asemassa olevan toimihenkilön kuuluminen YEL:n piiriin tuli riippuvaksi paitsi osakkeiden omistuksesta, myös osakkeiden tuottamista äänimääristä. Lainmuutoksen jälkeen YEL:n piiriin tuli sellainen osakeyhtiön johtavassa asemassa oleva toimihenkilö, joka yksin tai yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistaa enemmän kuin puolet yhtiön osakepääomasta tai heidän omistamiensa osakkeiden äänimäärä on enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden äänimäärästä. Siten osakeyhtiön johtavassa asemassa olevat osakkaat saattavat kuulua YEL:n piiriin joko osakkeiden omistuksen tai osakkeiden tuottaman äänimäärän perusteella.

Lainmuutoksen jälkeen YEL:n piiriin siirtyi n. 7 000 aiemmin pitkäänkin TEL:n piirissä toiminutta henkilöä, joiden työtulotasot oli jo vakiintunut oleellisesti vähimmäismääriä korkeammalle tasolle.

YEL:n soveltamisala laajentui myös 1993 alusta voimaan tulleen LEL:n 1 §:n kumoamisen johdosta. Tällöin traktoriyrittäjät siirrettiin vakuutettavaksi YEL:n mukaan. Se, kumman yrittäjäeläkelain piiriin traktoriyrittäjä kuuluu, ratkaistaan noudattamalla lähtökohtaisesti verotuksessa tehtyä ratkaisua, kuten MYEL:n ja YEL:n välillä muutoinkin. Suurin osa LEL:n piiriin kuuluneista traktoriyrittäjistä siirtyi YEL:n piiriin. LEL:n 1 §:n kumoamisen syynä oli muun muassa se, että traktoriyrittäjille maksettavasta korvauksesta pidätettävä maksu ja sen mukaan määräytyvä työtulo ei ollut tarkoituksenmukainen johtaessaan muita yrittäjiä olennaisesti korkeampaan eläketasoon.

Työtulosuosituksista Eläketurvakeskuksen vahvistamiin työtulo-ohjeisiin

YEL:n alkuvaiheessa työtulon arviointi perustui lähinnä yrittäjäjärjestöjen näkemyksiin oman alansa työtulosta. Työtulon arvioimisperusteita uusittiin vuonna 1974, jolloin julkaistussa suosituskokoelmassa työtulon määräämisperusteena pyrittiin johdonmukaisesti käyttämään työntekijöiden palkkaukseen liittyviä normeja, kuten yrityksen vastuunalaisen hoitajan palkkaa, korkeinta työehtosopimuspalkkaa ja vähintään parhaiten palkatulle alaiselle maksettua palkkaa. Vihkonen oli edelleen lähinnä suosituskokoelma ja siten vain suuntaa-antava. Sen edellyttämästä työtulotasosta poikettiin yleisesti.

Työtulon määräämisperusteita uusittiin jälleen vuonna 1978. Työtulotaso oli kehittynyt huolestuttavaan suuntaan YEL:n voimaantulovaiheen varsin hyvästä tasosta. Sen vuoksi suosituskokoelma täsmennettiin Eläketurvakeskuksen ohjeiksi työtulon määräämiseksi ja samalla toteutettiin palkkapohjainen työtulotarkastelu, jossa määriteltiin minimipalkkatason vastaava työtulon ehdoton vähimmäistaso (17 000 mk/v vuonna 1978 aloittavalle päätoimiselle yrittäjälle). Vuoden 1978 ohjevihkosessa Eläketurvakeskuksen asema selkeytyi ohjeita antavana ja valvovana laitoksena ja palkka- ja työtulotaso kytkettiin toisiinsa entistä sitovammin.

Palkkatason voimakkaasta kehityksestä johtuen työtulo-ohjeita uusittiin jälleen vuonna 1980 Eläketurvakeskuksen antamalla yleiskirjeellä 8/80. Työtulo-ohjeet tulivat voimaan vuoden 1981 alusta. Yleiskirjeessä toteutettiin yrittäjien työtulo-ohjeiden ”tasokorotus” - siirryttiin minimitasosta ammattimiehen palkkatasoon. Samalla luotiin myös uudet ammattiarvosteiset käsitteet ”keskitason esimiesporras” ja ”hyvä ammatimies”. Edellistä käytettiin kuvaamaan toteutunutta palkkatason ja se on tilastopohjainen. Jälkimmäinen puolestaan toteutui TES-tarkastelujen pohjalta ja ilmaisi, mikä työtulotason tulisi palkkatason perusteella vähintään olla.

Vuoden 1980 yleiskirjeen jälkeen työtulo-ohjeita on uusittu vuonna 1986, 1990 ja viimeksi 1996. Työtulo-ohjeet uusitaan jälleen vuoden 2001 aikana ja niissä otetaan huomioon mm. euroon siirtymisestä johtuvat muutokset.

Pienyrittäjäalennuksesta aloittavan yrittäjän vakuutusmaksualennukseen

Vuoden 1972 alusta voimaan tulleella lailla (872/1971) alennettiin pienituloisten yrittäjien YEL-vakuutusmaksua siten, että jos vahvistettu vuotuinen työtulo oli enintään 3 000 mk (30 168 mk v. 2001 ind.), yrittäjä maksoi täydestä vakuutusmaksusta 40 prosenttia. Työtulon kasvaessa maksu kasvoi lineaarisesti täyteen määräänsä siten, että täysi vakuutusmaksu maksettiin vähintään 8 000 (80 447 mk v. 2001 ind.) markan suuruisesta vuotuisesta työtulosta.

Tämän pienyrittäjäalennusjärjestelmän havaittiin houkuttelevan yrittäjiä ilmoittamaan YEL-tulonsa todellista huomattavasti pienemmäksi. Etenkin nuorille aloittaville yrittäjille toimintaa aloittaessaan ovat monet muut menoerät tärkeämpiä kuin eläketason varmistaminen. Kun eläkeaikakin on vielä kaukana, oli yrittäjillä houkutusta ilmoittaa YEL-työtulo hyvin pieneksi ja pienten YEL-työtulojen maksualennus vielä lisäsi tätä houkutusta. Lisäksi järjestelmän havaittiin suosivan hyvätuloisia sivutoimisia yrittäjiä, joiden YEL-työtulo oli pieni, mutta kokonaistulot suuret.

Vuoden 1992 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (1436/1991) pienituloisten yrittäjien YEL-maksujen alennusjärjestelmä muutettiin aloittavan yrittäjän vakuutusmaksualennusjärjestelmäksi siten, että alle 43-vuotias yrittäjä sai YEL-maksusta 50 prosentin alennuksen yritystoiminnan aloittamisvuotena ja kahtena sitä seuraavana kalenterivuotena. Lakia sovellettiin yrittäjään, jonka yrittäjätoiminta alkoi 1.1.1993 tai sen jälkeen. Maksualennuksen saattoi saada vain kerran. Siten maksualennuksen menetti, jos vakuutukseen tuli katkos esimerkiksi äitiysloman tai varusmiespalvelun takia.

Aloittavan yrittäjän maksualennussäännös koettiin kuitenkin siihen sisältyvien rajoitusten takia epäoikeudenmukaiseksi. Laissa oleva 43 vuoden ikäraja asetti yrittäjät eriarvoiseen asemaan ikänsä takia eikä ollut omiaan kannustamaan iäkkäämpien henkilöiden työllistymistä yritystoiminnan kautta. Maksualennusajan pituus saattoi vaihdella kahdesta kolmeen vuoteen riippuen siitä, aloittiko yrittäjä yritystoimintansa vuoden alussa vai vuoden lopussa. Maksualennusajan pituuden riippuminen yritystoiminnan aloittamisajankohdasta saattoi joissakin tapauksissa jopa lykätä vakuutuksen ottamista. Säännöstä, jonka mukaan vakuutusmaksualennusaika määräytyy yritystoiminnan aloittamisajankohdan mukaan, ei muutoinkaan pidetty tasapuolisena yrittäjille. Lisäksi säännöstä, jonka mukaan maksualennuksen voi saada vain kerran, vaikka maksualennusaikaa olisi vielä jäljellä, koettiin käytännössä kankeaksi esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa aloittavan yrittäjän vakuutusmaksualennukseen oikeutettu yrittäjä jäi piakkoin yritystoimintansa alkamisen jälkeen äitiyslomalle tai meni suorittamaan varusmiespalvelustaan.

Edellä kuvattujen ongelmien korjaamiseksi on vakuutusmaksualennusjärjestelmää muutettu 1.1.2001 voimaan tulleella lailla (1229/2000). Uuden lain mukaan 43 vuoden ikäraja on poistettu, jolloin vakuutusmaksualennukseen on oikeutettu aloittava yrittäjä iästä riippumatta. Vakuutusmaksualennusaikaa on pidennetty 48 kuukauteen ja kustannusneutraalisuuden säilyttämiseksi vakuutusmaksuprosenttia on pienennetty 25 prosenttiin. Jos ensimmäiseen yrittäjätoimintaan tulee katkos, maksualennuksen saa vielä toiseen yrittäjätoimintaa, jos 48 kuukaudesta maksualennukseen oikeuttavaa aikaa on vielä jäljellä. Vakuutusmaksualennukseen ovat oikeutettuja lain voimaantulon jälkeen ensimmäistä kertaa YEL:n piiriin kuuluvan yrittäjätoiminnan aloittavat yrittäjät.

Maksamattomat YEL-vakuutusmaksut

Vuoden 1970 alusta voimaan tulleen YEL:n mukaan eläkettä karttui, vaikka yrittäjä laiminlöi vakuutusmaksunsa. Järjestelmä antoi siten mahdollisuuden perusteettoman hyödyn saamiseen, koska eläkettä karttui, vaikka yrittäjä ei maksanut vakuutusmaksuja. Koska syntyvä vaje katettiin valtion varoista, eivät eläkelaitokset olleet kovin innokkaita laiminlyötyjen vakuutusmaksujen perinnässä. Myös valtiontilitarkastajat kiinnittivät huomiota valtion osuuden kasvuun erityisesti YEL-järjestelmän rahoituksessa.

Yrittäjien vakuutusmaksujärjestelmien tehostamiseksi vuoden 1998 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (1002/1997) maksamattomat YEL-vakuutusmaksut säädettiin työtuloa ja niitä vastaavaa eläke-etuutta pienentäviksi. Eläkettä pienentävästi alkaa vaikuttaa vasta kuudes maksamaton vuosi. Sen sijaan eläketapahtumaa edeltävältä viideltä vuodelta maksamattomat vakuutusmaksut voidaan periä eläkkeestä. Lain voimaan tullessa vuonna 1998 YEL-vakuutusmaksuja oli rästissä yli 830 miljoonaa markkaa.

1.3 YEL:n ja TEL:n eroavuudet

YEL:n mukaan lain piiriin kuuluu yrittäjä täytettyään 18 vuotta, TEL:ssä alaikäraja on 14 vuotta. YEL:ssä odotusaika on neljä kuukautta, kun taas TEL:ssä odotusaika on yksi kuukausi. Eläkkeen karttuminen alkaa molemmissa 23-vuotispäivästä. YEL:ssä eläke määrätään erikseen jokaiselta vähintään neljä kuukautta kestäneeltä yrittäjätoimintajaksolta jakson keskimääräisen työtulon perusteella. Vastaavasti TEL:ssä eläke määrätään kultakin työsuhteelta erikseen, mutta eläkepalkkana on työsuhteen kymmenen viimeisen vuoden keskiansio¹. TEL:ssä eläkepalkkaa laskettaessa voidaan jättää pois enintään kolme ansiotta, jos ansiot näinä vuosina ovat vähemmän kuin puolet kymmenen viimeisen vuoden ansioiden keskiarvosta. TEL:ssä eläkepalkkaa laskettaessa ansioihin tehdään työntekijäin eläkemaksua vastaava vähennys. YEL:ssä maksamattomat vakuutusmaksut vähentävät pysyvästi eläkettä.

Eläkkeitä YEL:n mukaan myönnetään samoin perustein kuin TEL:ssä. YEL:ssä työntöön ei kuitenkaan tarvitse olla päättynyt vanhuuseläkkeelle siirryttäessä kuten TEL:ssä, mutta jos yrittäjä jatkaa vanhuuseläkkeelle siirtymisensä jälkeen yritystoimintaa, ei tältä ajalta kartu eläkettä eikä peritä vakuutusmaksua. Myös YEL-vanhuuseläke voidaan myöntää varhennettuna tai lykättynä vanhuuseläkkeenä ja YEL-eläkkeeseen voidaan lisätä lapsikorotus, työeläkelisä ja lykkäyskorotus. TEL:n tapaan yrittäjätoimintaan tehdään tietyin edellytyksin ns. tekninen katkaisu.

1.4 Koivusalon työryhmän ehdotus työeläkelakien yhtenäistämiseksi

Lauri Koivusalon johdolla toiminut työryhmä luovutti keväällä 2000 työmarkkinajärjestöjen neuvotteluryhmälle esityksensä työeläkelakien kokonaisuudistuksesta. Uudistuksen tavoitteena on työeläkejärjestelmän selkeyttäminen siten, että tavalliset eläkkeensajat ymmärtävät keskeiset eläkkeen määräytymisen perusteet ja hyväksyvät ne. Tavoitteena on myös, että maksut ja edut vastaisivat nykyistä paremmin toisiaan.

Eräs syy uudistukseen on lakien välisten rajanvetojen vaikeutuminen monimutkaistuvassa työelämässä. Pätkätyö, sekä pätkätyösuhteet että pätkäyrittäminen, lisääntyy ja palkansaajan ja yrittäjän raja hämärtyy. Lakien välisen rajanvedon vaikeudesta johtuen myös väärinvakuuttaminen on lisääntynyt.

Ehdotuksen mukaan TEL, LEL, TaEL ja YEL sulautuisivat yhdeksi kokonaisuudeksi, yksityisalojen työeläkelaiaksi (TYEL). Työntekijän ja yrittäjän ero kiinnitetään rekisteröitymiseen: Jos työn suorittaja on rekisteröitynyt yrittäjäksi, hän maksaa itse työeläkemaksunsa. Jos hän ei ole rekisteröitynyt yrittäjäksi, työn teettäjä perii maksamastaan palkkiosta työntekijän eläkemaksun ja maksaa hänestä vakuutusmaksun työeläkelaitokseen

¹ Kymmenen viimeisen vuoden sääntöön TEL:ssä siirryttiin vuoden 1996 alusta lukien. Aikaisemmin eläkepalkka määrättiin työsuhteen neljän viimeisen vuoden ansiotasoltaan kahden keskimmäisen keskiarvona.

samassa yhteydessä kuin muidenkin työntekijöidensä maksut. Työnteettäjälle on siis vakuuttamisen kannalta samantekevää, onko kysymyksessä pätkäytyöntekijä vai pätkäyrittäjä. Samalla kaikesta työstä kertyy työeläketurvaa, eikä tilapäisyrittäminen enää putoa työsuhde- ja yrittäjäeläkelakien väliseen rakkoon.

Yrittäjän työtulon käsitteeseen ei Koivusalon työryhmä ehdota muutosta vaan työtulo vahvistettaisiin samaan tapaan kuin ennenkin. Sen sijaan joustoa lisättäisiin siten, että yrittäjä voisi ilman erillistä perustelua muuttaa vahvistettua työtuloaan 20 % ylös- tai alaspäin. Muutosta ei kuitenkaan voisi tehdä takautuvasti, paitsi vuosi-ilmoituksen yhteydessä helmikuussa, kuluvan vuoden alusta alkaen.

Oikeus aloittavan vakinaisen yrittäjän vakuutusmaksuun säilyisi, samoin valtion osuus säilyisi. Vapautusta ei jatkossa enää myönnettäisi.

Koivusalon työryhmä jatkaa selvittelyjä. MYEL ja MEL on jätetty uudistusehdotuksen ulkopuolelle niiden erityislaatuisuuden vuoksi. Myöhemmin selvitetään, mitä muutoksia näihin lakeihin olisi tehtävä, jos kokonaisuudistus toteutuu. Työryhmä ei ole käsitellyt myöskään julkisen sektorin eläkelakien muuttamista.

2 YEL-TYÖTULON MÄÄRÄYTYMINEN

Yrittäjäeläkkeen perusteena on yrittäjän työtulo vastaavasti kuin TEL-eläkkeen perusteena on työntekijän palkka. YEL-eläke määrätään erikseen jokaiselta vähintään neljä kuukautta kestäneeltä yrittäjätoimintajaksolta ja eläkkeen perusteena olevana työtulona on jakson keskimääräinen työtulo. Yrittäjätoimintaa ennen YEL:n voimaantuloa ei oteta huomioon.

2.1 Työtulon käsite

YEL:n 7 §:n 1 momentin mukaan yrittäjälle vahvistetaan työtuloksi se palkka, joka kohtuudella olisi maksettava, jos hänen YEL:n alaista työtään suorittamaan olisi palkkattava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö, tai se korvaus, jonka muutoin voidaan katsoa keskimäärin vastaavan sanottua työtä. Työtuloa ei kuitenkaan vahvisteta korkeammaksi kuin 50 000 markkaa vuodessa (502 791,88 mk/v vuonna 2001).

Työtulolla hinnoitellaan yrittäjän työpanos ja tässä mielessä käsite vastaa työntekijälle maksettavaa palkkaa. Työtulo ei määräydy suoraan yrityksen voiton eikä yrittäjän verotettavan tulon mukaan. Työtulo pyritään määrittämään siten, että tilapäisten muutosten tai katkosten takia sitä ei tarvitse tarkistaa.

2.2 Eläketurvakeskuksen työtulo-ohjeet

Eläketurvakeskus tuottaa ja julkaisee ohjekokoelman YEL:n mukaisen työtulon määrittämiseksi. Ohjeet pohjautuvat pääasiassa eri aloilla vallitsevaan palkkatasoon ja niiden tarkoituksena on yrittäjän eläkevakuutuksesta neuvoteltaessa antaa neuvotteluosapuolille, yrittäjälle ja eläkevakuutusyhtiölle, puitteet työtulon tason vahvistamiselle.

Ohjeet laaditaan siten, että Eläketurvakeskus perustaa työryhmän, johon kuuluu edustajia YEL-eläkelaitoksista ja yrittäjäjärjestöistä. Työryhmä pyytää mahdollisimman laajasti eri toimialajärjestöjä tekemään omaa toimialaansa kuvaavat ehdotukset työtulo-

tasoksi, erityisesti vähimmäistasoa tarkastellen. Arvioinnin lähtökohtana tulee olla päätoiminen ja täysiaikainen yrittäjätoiminta. Saadut ehdotukset arvioidaan työryhmässä, niitä pyritään jossain määrin harmonisoimaan keskenään ja merkittävimmistä muutostarpeista neuvotellaan ko. toimialajärjestön kanssa. Arviointivälineinä käytetään tarvittaessa alan työehtosopimuksia, palkkatilastoja yms. Myös yrityksen liikevaihtoa voidaan käyttää kriteerinä arvioitaessa yrittäjän YEL-työtulon tasoa.

Esimerkiksi Puusepäntuotteen Liiton työtulosuositus on porrastettu liikevaihdon ja yrityksessä yrittäjän lisäksi työskentelevien henkilöiden mukaan. Kiviteollisuusliiton työtulosuosituksen perusteena puolestaan on ollut kiviteollisuuden korkeimman palkkaryhmän palkka korotettuna 30 %:n yrittäjälisällä, jonka lisäksi työtulosuositus on porrastettu alan kokemusvuosien perusteella (liite 1).

Linja-autoliiton minimityötulosuositusta määriteltäessä on ohjeena ollut linja-autonkuljettajien työehtosopimuksen taulukkopalkat. Samoin Suomen Taksiliiton ja Suomen Kuorma-autoliiton työtulosuosituksissa, joissa yrittäjän työtulo on lisäksi porrastettu yrittäjän ilmoittaman vuosityöajan perusteella (liite 2).

Tarvittaessa työryhmä on laatinut omankin ohje-ehdotuksen, jonka ko. toimialajärjestö on käsitellyt. Hyväksytyt ohjeet kootaan kokoelmaksi, joka käsitellään ensin Eläketurvakeskuksen johtoryhmässä, sitten Eläketurvakeskuksen Yrittäjien neuvottelukunnassa ja annetaan lopuksi tiedoksi Eläketurvakeskuksen hallitukselle. Näin ohjekokoelmasta tulee Eläketurvakeskuksen ohje yrittäjän työtulon määräämiseksi. Viimeisimmät ohjeet Eläketurvakeskus on antanut vuonna 1996.

Ensisijaisena työtulon määrittelyperusteena on siis Eläketurvakeskuksen ohjeen yrittäjän oman alan tai lähinnä soveltuvan alan järjestön antama työtuloperuste. Jos yrittäjällä on palveluksessaan työntekijöitä, on lisäksi otettava huomioon, että vahvistettava työtulo voi vain harvoin alittaa parhaiten palkatun alaisen palkan. Alittaminen voi lähinnä tulla kysymykseen, jos alaisen työpanos ammattitaidosta johtuen selvästi ylittää yrittäjän työpanoksen.

Mikäli yrittäjän toiminta ei ole täysipäiväistä tai ympärivuotista, voidaan työtulo vahvistaa ohjeiden edellyttämää matalammallekin tasolle. Tällaisen menettelyn syynä voi olla mm. sivutoimisuus, kausiluonteisuus, yrittäjän vajaatyökykyisyys tai muu vastaava syy. Jotta ohjeista voitaisiin poiketa, tulisi yrittäjän esittää riittävät perusteet poikkeamiselle. Poikkeamisen syystä, esim. alhaisten työtuntien määrästä, tulisi yrittäjän antaa tarkka selvitys.

Eräissä tapauksissa saattaa olla vaikea löytää sellaisenaan sovellettavaa palkkapohjaista työtulon vahvistamisperustetta. Tällöin joudutaan kiinnittämään suuntaa antavana tekijänä huomiota myös yrittäjän verotetun liike- tai ammattitulon määrään. Samoin voidaan menetellä muuten epäselvissä ja vaikeasti ratkaistavissa tapauksissa.

2.3 Työtulon tarkistaminen

YEL:n 7 §:n 2 momentin mukaan vakuutuksen alkaessa eläkelaitoksen vahvistamaa yrittäjän työtuloa voidaan hakemuksesta myöhemmin muuttaa, jos työtuloon vaikuttavat seikat myöhemmin olennaisesti muuttuvat. Eläkelaitokset voivat muuttaa työtuloa kirjallisesta yrittäjän hakemuksesta, jos yritystoiminta on supistunut ja liikevaihto pienentynyt oleellisesti ja pysyvästi. Tarkempia ohjeita siitä, mitä oleellisella muutoksel-

la tarkoitetaan, ei ole annettu, vaan eläkelaitokset käyttävät tässä harkintaa. Myös työtuloa muutettaessa seurataan, että muuttunut työtulo on Eläketurvakeskuksen ohjeiden mukainen. Eläkelaitos voi myös omasta aloitteestaan ehdottaa työtuloa tarkistettavaksi. Hallintomenettelylain mukaan eläkelaitoksen on työtuloa tarkistettaessa aina kuuluttava yrittäjää. Työtuloa ei kuitenkaan voi tarkistaa takautuvasti vaan vasta tarkistushakemuksen saapumisesta eläkelaitokseen.

2.4 Työtulon määräytymisprosessista

STM:n asettama yrittäjämaksutyöryhmä (STM:n työryhmämuistioita 1997:15, s. 18 - 19) suoritti YEL-laitoksille kyselytutkimuksen, jossa pyydettiin yksityiskohtaista kuvausta vakuutuksenottajien työtulojen vahvistamisen ja tarkistamisen prosessista ko. organisaatioissa. Vastaava kyselytutkimus tehtiin myös Maatalousyrittäjien Eläkelaitokselle.

Eläkevakuutusyhtiöt

Kyselyn mukaan eläkevakuutusyhtiöissä Eläketurvakeskuksen työtulo-ohje näytti olevan hallitsevassa roolissa työtuloa määrätessä. Vastausten mukaan todettiin myös tarvetta YEL:n 7 §:n lähtökohdista seuraavaan tapauskohtaiseen erityistarkasteluun. Käytännössä tapauskohtainen selvittely koettiin kuitenkin työlääksi, hankalaksi ja hoitokuluja aiheuttavaksi mm. tiedonsaantiin liittyvien vaikeuksien vuoksi.

Työtuloilmoituksen arviointia varten Eläketurvakeskuksen vahvistamassa YEL-vakuutushakemuslomakkeessa kysytään yrittäjältä vertailuperusteita työtulolle (mm. toiminnan laajuus, alaisten palkat jne.). Kyselytutkimuksen mukaan vastausten perusteella syntyi vaikutelma, että työtulohakemuksia käsiteltäessä keskitytään lähinnä sellaisiin tapauksiin, joissa poiketaan Eläketurvakeskuksen ohjeesta tai on havaittavissa ilmeinen epäsuhta ilmoituksessa.

Vertailevaa työtuloilmoitusten tarkastusta tehtiin esim. asiamiesten ja KELA:n tietojen avulla. Verotustietoja käytettiin hyväksi lähinnä ongelmatapauksissa (erimielisyydet, alkava toiminta, maksuhäiriöt, pakkovakuutukset yms.).

Yrittäjätoiminnan osa-aikaisuus otettiin työtulossa huomioon, mutta sen vaikutuksen arviointia pidettiin ongelmallisena: eri perustein (liikevaihto, alaisten palkat) tehdyt arviot saattoivat poiketa toisistaan melkoisesti.

Työtulomuutokset tehtiin yleisimmin yrittäjien aloitteesta ja ne keskittyivät vuodenvaihteisiin. Hakemusten käsittelyn todettiin olevan samanlaista kuin vakuutusta otettaessakin. Yhtiön aloitteesta työtulon tarkistusta saatetaan tehdä esim. maksujen lainlyönnin kautta esiin tulleissa tapauksissa. Vastauksissa todettiin, että pienen liikevaihdon perusteella on voitu hyväksyä Eläketurvakeskuksen ohjetta pienempiäkin työtuloja.

Yrittäjien työtulot vahvistetaan aina yhtiöissä, ei asiamiesten toimesta. Asiamiehiä ohjeistetaan Eläketurvakeskuksen työtulo-ohjeella sekä YEL-vakuutuskoulutuksella.

Eläkekassat

Tällä hetkellä YEL-vakuutuksia myöntäviä eläkekassoja on neljä: Yrittäjien Eläkekassa Oma, Bensiinkauppiaitten Eläkekassa, Turkistarhaajien Eläkekassa ja Apteekkien

Eläkekassa. Eläkekassojen erityispiirteistä (eläkelaitosmuoto, toimialakohtaisuus, koko yms.) seuraa, että ne poikkeavat YEL-vakuutustoiminnan osalta tietyssä suhteessa vakuutusyhtiöistä. Lisäksi kassat ovat myös keskenään varsin erilaisia.

Kassoissa voidaan työtulot tutkia tapauskohtaisesti ja koko toimialan tilanne tunnetaan hyvin, mikä parantaa mahdollisuuksia oikean tasoisen työtulon määritykseen.

Työtulon määrittelyn lähtökohtana kassoillakin on Eläketurvakeskuksen ohje. Työtulopäätös annetaan joko hallituksen tai toimitusjohtajan (kassanjohtajan) toimesta.

2.5 Pakkovakuuttaminen

Yrittäjä on velvollinen ottamaan itselleen YEL-vakuutuksen, jos hänen yritystoimintansa kestää yli neljä kuukautta ja työtulo ylittää YEL:n piiriin kuulumisen alarajan (30 133,44 mk/v. vuoden 2001 indeksissä).

YEL:n 12 §:n mukaan Eläketurvakeskus valvoo, että yrittäjät täyttävät YEL:n mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa. Jos vakuutuksen ottaminen on laiminlyöty, yrittäjää kehoitetaan aina ensin itse hoitamaan vakuutus kuntoon. Jos yrittäjä ei ensin alustavien kehoitusten ja lopulta Eläketurvakeskuksen määräämän kohtuullisen ajan kuluessa ota vakuutusta, Eläketurvakeskus ottaa sen yrittäjän puolesta eläkelaitoksesta. Eläkelaitos vahvistaa hankitun selvityksen tai sen puuttuessa arvion perusteella yrittäjälle työtulon ja perii vakuutusmaksun. Eläkelaitos voi myös korottaa laiminlyöneen yrittäjän vakuutusmaksua enintään kaksinkertaiseksi. Työtulo vahvistetaan yrittäjätoiminnan alkamisesta lukien, mutta takautuvalle ajalle ei työtuloa voi vahvistaa pidemmältä ajalta kuin kulumassa olevalta ja sitä välittömästi edeltävältä kolmelta kalenterivuodelta.

Vakuutukset sijoitetaan eläkevakuutusyhtiöihin niiden YEL-vakuutuskannan suuruuden mukaisessa suhteessa. Näin ollen eläkeyhtiöön, jolla on suhteessa muihin yhtiöihin enemmän YEL-vakuutettuja, tehdään myös YEL-pakkovakuutuksia muita enemmän.

Eläketurvakeskuksen valvonnan vireilletulomuodot ovat jatkuva koneellinen YEL-valvonta verotietojen perusteella (ns. massavalvonta), eläkehakemuksista johtuvat valvonnat, vapautushakemuksista johtuvat valvonnat, Eläketurvakeskuksen lakiosaston soveltamislausemista ja -päätöksistä johtuvat valvonnat sekä eläkelaitoksien valvontailmoituksista johtuvat valvonnat.

Suurin osa yrittäjistä tulee valvontaan koneellisen valvonnan perusteella, ts. verottajan ja Eläketurvakeskuksen rekisterit ajetaan ristiin ja Eläketurvakeskuksen rekisteritietoja verrataan verotuksessa vahvistettuun elinkeinotoiminnan ansiotuloon. Valvontaan tulevat ne tapaukset, joilla on elinkeinotoiminnan ansiotuloa yli YEL:n vähimmäisrajan (30.133,44 mk/v. vuoden 2001 indeksissä), mutta ei YEL-vakuutusta. Hyvin pieni osa tapauksista tulee valvontaan muulla tavalla, lähinnä eläkehakemuksessa annettujen tietojen perusteella. Näitä tapauksia ei ole tilastoitu erikseen.

Osa valvontaan tulevista tapauksista selviää siten, että yrittäjä ei olekaan vakuuttamisvelvollinen: joko työtulo jää alle YEL:n vähimmäisrajamäärän tai YEL-toiminnan kesto on alle neljä kuukautta. Osalle myönnetään vapautus YEL-vakuuttamisvelvollisuudesta. Osa kehotuksen saatuaan ottaa vakuutuksen itse ja osa joudutaan pakkovakuuttamaan. Yleensä valvontaan tulleista n. 10 % joudutaan pakkovakuuttamaan.

	v. 1998	v. 1999
tapauksia valvontaan	5697	2750
pakkovakuutettuja	802	225
ottanut itse vakuutuksen	845	799
myönnetty vapautus	655	409

Vuonna 2000 ei koneellista YEL-valvontaa ollut lainkaan, mutta vuonna 2000 aikaisempina vuosina valvontaan tulleista 146 teki itse vakuutuksen ja 54 jouduttiin pakkovakuuttamaan. Valvontaan tulleista vapautus myönnettiin 8 yrittäjälle. Alkuvuonna 2001 suoritetussa valvonnassa tuli ilmi n. 6700 sellaista yrittäjää, joilla ei ole YEL-vakuutusta.

3 YEL-VAKUUTUKSEN ONGELMIA

3.1 Työtulojen alhainen taso

YEL-vakuutuksen keskeisimpänä ongelmana pidetään sitä, että yrittäjät vakuuttavat itsensä liian pienellä työtulolla. Keskimääräinen YEL-työtulo on vain 57 % palkansaajan eläkepalkasta, vaikka Eläketurvakeskuksen ohjeiden mukaan YEL-työtulon tulee vastata vähintään yrityksen parhaiten palkatun työntekijän palkkaa.

Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan keskimääräinen YEL-työtulo ja pientyönantajien (alle 50 työntekijää) palveluksessa olevien työntekijöiden TEL-keskipalkka vuosina 1990-1999:

Vuosi	YEL-työtulo mk/v (ind. 2001)	TEL-keskipalkka (pientyönantajat) mk/v. (ind 2001)
1990	96 268	123 098
1991	94 426	118 041
1992	90 103	111 807
1993	86 961	111 142
1994	85 615	115 635
1995	85 619	120 890
1996	85 331	121 639
1997	85 749	121 674
1998	86 014	121 308
1999	86 411	122 054

Liitteessä 4 on kuvattu YEL- ja MYEL-työtulojen tasoa yrittäjäeläkelakien voimaantuloista lähtien. Liitteessä 5 puolestaan on kuvattu YEL-työtulojakaumaa vuonna 1998. Alkaneista YEL-vakuutuksista alle 100 000 mk:n suuruisen työtulo on 74 %:lla yrittäjistä. Vuoden 1998 lopussa voimassa olevista vakuutuksista alle 100 000 mk:n suuruisen työtulo on 76 %:lla yrittäjistä. Luvuista voidaan päätellä, että kovin harva yrittäjä myöhemmin korottaa alkutyötuloaan.

Myös yrittäjät itse kokevat usein työtulonsa liian pieneksi. Tutkimusten mukaan vain kolmannes työssä olevista yrittäjistä katsoo, että nykyinen YEL-työtulo vastaa yrittäjänä suoritettua työtä. Kaksi kolmasosaa piti työtuloaan liian pienenä ja vain muutamat liian suurena. Mitä alemmas alkutyötulo oli määritelty, sitä yleisemmin yrittäjät pitivät nykyistä työtuloaan liian pienenä (Hyrkkänen, Yrittäjien eläketurva ja sukupolvenvaihdokset. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1995:1).

Aloittavat ja nuoret yrittäjät

Käytännössä eläkelaitokset yleensä vahvistavat YEL-työtulon yrittäjän oman ilmoituksen pohjalta. Ensimmäistä kertaa yritystoimintansa aloittavat yrittäjät ilmoittavat usein työtulonsa alhaiselle tasolle. Aloittavalle yrittäjälle koituu yritystoiminnan käynnistysvaiheessa monenlaisia taloudellisia ja toiminnallisia rasitteita ja häneltä vaaditaan huomattavasti normaalitason ylittäviä työsuorituksia ja taloudellisten riskien ottamista sekä pääoman sijoittamista. Varojen sijoittamisen suhteen yrittäjä joutuu valintatilanteisiin eri kulueriin nähden. Hän sijoittaa ensisijaisesti yrityksen käynnistymisen kannalta tärkeisiin kohteisiin ja säästää mielestään toissijaisilla alueilla, kuten henkilökohtaisena asiana helposti pidettävän sosiaaliturvan kustannuksissa.

Etenkin nuoret yrittäjät kokevat kaukana tulevaisuudessa odottavan vanhuuseläkkeen etäiseksi ja siten toissijaiseksi. Mahdollinen hyvinkin nopeasti edessä oleva työkyvyttömyys tai perhe-eläketapahtuma jätetään epätodennäköisenä mieluummin laskelmien ulkopuolelle. Koska YEL on säädetty pakolliseksi, joutuu pienehköäkin yritystoimintaa harjoittava yrittäjä pakollisen eläkevakuutuksen piiriin. Tässä vaiheessa menojen supistamispyrkimys johtaa usein yrittäjän tekemän yrittäjätyön aliarvostukseen ja siten myös yrittäjäeläkkeen perusteena olevan työtulon vahvistamiseen liian alhaiselle tasolle työpanokseen verrattuna.

Aloittavat yrittäjät ilmoittavat siis riskienhallintasyistä työtulonsa liian alhaisiksi. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että yrittäjälle vahvistettavalla alkutyötulolla on ratkaiseva merkitys eläketurvaan ajatellen, sillä myöhemmin yrittäjätoiminnan vakiintuessa työtulo jää usein korjaamatta. Arviolta vain joka kymmenes yrittäjä on myöhemmin korottanut työtuloaan ja tällöinkin vain harva useammin kuin kerran. Tämän takia alkavan yrittäjän työtulon määräämisellä on yrittäjän eläketurvan kannalta keskeinen merkitys. Aloittavan yrittäjän vakuutusmaksualennussäännösten tarkoituksena on ollut saada aloittavat yrittäjät vakuuttamaan itsensä kohtuullisen tasoisella työtulolla jo yritystoiminnan alusta lukien (ks. s. 8).

Keski- ja hyvätuloiset yrittäjät

Yrittäjätoiminnan vakiinnuttua myös keski- ja hyvätuloisilla yrittäjillä on halua ilmoittaa työtulonsa todellista alhaisemmaksi. Kohtuullisen hyvätuloisetkin yrittäjät saattavat vakuuttaa itsensä tulotasoonsa nähden liian pienellä työtulolla. YEL-vakuutusmaksu koetaan liian kalliiksi eikä panostusta YEL-vakuutukseen pidetä järkevänä, koska uskotaan, että sama raha saadaan moninkertaisesti takaisin muista sijoituskohteista.

YEL-vakuutusmaksu mielletään usein veronluonteiseksi maksuksi ja vain vanhuuseläkkeeseen vaikuttavaksi panokseksi. Tilastojen mukaan kuitenkin lähes puolet nykyisistä eläkkeistä on perhe-eläkkeitä ja työkyvyttömyyseläkkeitä. Muiden eläkejärjestelmien

tapaan Suomessa vain joka kymmenes yrittäjäeläke maksetaan puhtaana vanhuuseläkkeenä.

Tapaturmavakuutukseen yrittäjät ilmoittavat 40 % suuremman työtulon kuin YEL-vakuutukseen². Tapaturmavakuutus vaikuttaa edulliselta, koska sen maksu on vain 2 %, kun YEL-maksu on 21 %. Tapaturmaeläkkeen taso on 85 %, kun YEL-eläke jää usein alle 60 %:n. Työtapaturma tuntunee lähellä olevalta riskiltä ja konkreettiselta uhalta, kun sen sijaan vanhuuseläke varsinkin nuorille yrittäjille on vielä kaukainen.

Pienituloiset yrittäjät

Alhaisen työtulon syynä on usein myös se, että osa yrittäjistä on aidosti pienituloisia eikä heillä ole varaa maksaa suurempia vakuutusmaksuja vaarantamatta yritystoimintansa jatkuvuutta. Tilastojen mukaan heidän suhteellinen osuutensa on kolminkertainen palkansaajiin verrattuna. Köyhyystason alapuolelle jää 9 % yrittäjistä kun taas esimerkiksi työttömistä ja maatalousyrittäjistä 5 % oli köyhiä vastaavasti määriteltynä (Raili Hyrkkänen, Yrittäjien työhalukkuus eläkeaikana, Eläketurvakeskuksen raportteja 1997 n:o 7).

Pienituloinen yrittäjä kokee vakuutusmaksun erityisen raskaana. Usein hänen yrityksensä ei ole ilman YEL-vakuutusmaksuakaan verotettavaa tuloa, josta johtuen YEL-vakuutusmaksu maksetaan tosiasiaassa nettotulosta ilman verovähennysmahdollisuutta. Lisäksi pienituloisen yrittäjän tuloja vastaavalla etuustasolla YEL-vakuutuksen eläkeetuudesta merkittävä osa häviää kansaneläkkeen työeläkevähenteisyyteen.

Yrittäjät epäyhtenäinen ryhmä

Vaikka 9 % yrittäjistä jää köyhyystason alapuolelle, on yrittäjissä toisaalta todella vauraita kaksinkertainen määrä palkansaajiin verrattuna. Lisäksi ryhmään kuuluu henkilöitä, jotka osan vuotta ovat ansiotyössä. Yrittäjänimikkeen alla työskentelevä ryhmä on siis hyvin epäyhtenäinen. Näin epäyhtenäisen ryhmän käsittely samanlaisin työtulo- ja eläkesäännöksin ei voi johtaa kaikkien yrittäjien kannalta tyydyttävään lopputulokseen.

3.1.1 Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitosten toiminta riittävästä YEL-työtulotasosta huolehtimiseksi

Eläketurvakeskuksen lakiosaston tiedotteessa 4/99 työeläkelaitoksille on tähdennetty yrittäjien informoinnin tärkeyttä. Eläkelaitosten kokemusten perusteella uudet yrittäjät eivät omasta aloitteestaan kovin aktiivisesti tarkista YEL-työtuloaan, jolloin on mahdollista, että työtulo jää pitkäksi ajaksi väärälle, yleensä liian matalalle tasolle yrittäjän työpanokseen nähden. Tiedotteessa todetaan, että eläkelaitosten tulisi YEL-vakuutusta tehtäessä tähdentää uusille yrittäjille, kuinka oleellinen merkitys työtulon tasolla on eläketurvaan. Tätä tulisi painottaa myös myöhemmin lähetettävän informaation yhteydessä. Lisäksi eläkelaitosten tulisi määrääjän, esim. kahden vuoden kuluttua

² Yrittäjällä on mahdollisuus ottaa tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukainen vapaaehtoinen tapaturmavakuutus. Vakuutusyhtiö ja vakuutuksenottaja sopivat vakuutusta tehtäessä korvauksen perusteena olevasta vuosityöansioista. Vakuutusehtojen mukaan vuosityöansio sovitaan selkiseksi, että se vastaa palkkaa, joka kohtuudella olisi maksettava, jos vakuutetun työtä suoritamaan olisi palkattava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö, tai palkkaa, jonka muutoin voidaan katsoa keskimäärin vastaavan vakuutetun työtä.

YEL-vakuutuksen alkamisesta, lähettää yrittäjälle kirje, jossa häntä pyydetään ilmoittamaan, vastaako alkuvaiheessa vahvistettu työtulo edelleen hänen työpanostaan vai tulisi työtuloa tarkistaa.

Eläkevakuutusyhtiöt saattavat myös oma-aloitteisesti vaatia YEL-työtuloa korotettavaksi. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole helppo käyttää, koska yrittäjä saattaa siirtyä kilpailevan yhtiön asiakkaaksi.

Eläketurvakeskuksen nykyiset työtulo-ohjeet ovat vuodelta 1996. Työtulo-ohjeiden antamisen jälkeen on syntynyt runsaasti uusia toimialoja ja ammatteja, joita työtulo-ohjeissa ei ole otettu huomioon. Työtulo-ohjeet uusitaa vuoden 2001 aikana. Ohjeiden ajantasaistamisen lisäksi niissä on tarkoitus ottaa huomioon vuoden 2002 alusta euroon siirtymisestä johtuvat muutokset. Seuraavaan työtulo-ohjekirjaan on myös tarkoitus lisätä uusille yrittäjille tarkoitettu ohje, jonka mukaan heidän tulee parin vuoden kuluttua toimintansa aloittamisesta tarkistaa, että YEL-työtulo vastaa työpanosta.

3.1.2 Alhaisen työtulon vaikutus eläketurvaan ja muuhun sosiaaliturvaan

Liian alhaisten työtulojen vuoksi yrittäjien eläkkeet jäävät pieniksi. Tutkimusten mukaan eläkkeelle siirtyneillä yrittäjillä on työnteon jatkaminen yleistynyt 1990-luvulla. Yli puolet yrittäjistä on ilmoittanut syiden olevan taloudellisia, muun muassa eläkkeen pienenus (Raili Hyrkkänen, Yrittäjien työhalukkuus eläkeaikana, Eläketurvakeskuksen raportteja 1997 n:o 7).

Eläketurvakeskuksen kuukausitilaston (31.12.2000) mukaan YEL-laitosten myöntämien eläkkeiden keskimäärä eläkelajeittain (yksityisen sektorin työeläkkeet):

eläkelaji	lukumäärä	keskiarvo mk/kk
vanhuuseläke	49 507	3 287
työkyvyttömyyseläke	16 602	3 832
työttömyyseläke	836	3 448
osa-aikaeläke	2 580	2 948
perhe-eläke	23 127	1 751
yhteensä	92 652	2 993

Seuraavassa taulukossa on kaikkien yksityisen sektorin palkansaajalaitosten maksamien eläkkeiden painotettu keskiarvo eläkelajeittain:

eläkelaji	lukumäärä	keskiarvo mk/kk
vanhuuseläke	430 402	3 567
työkyvyttömyyseläke	167 445	3 711
työttömyyseläke	49 937	4 821
osa-aikaeläke	10 758	3 017
perhe-eläke	150 760	2 001
yhteensä	809 302	3 375

Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan yrittäjien kaikkien eläkkeiden keskimäärä (vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläke yhdessä, tilanne 31.12.1999):

Yksityisen sektorin omaeläke	3 337 mk/kk	
Kokonaistyoeläke (omaeläke)	3 822 mk/kk	(ml. mahd. perhe-eläke 4 161 mk/kk)
Kokonaisomaeläke (ml. KELA)	4 890 mk/kk	(ml. mahd. perhe-eläke 5 230 mk/kk)

Kolmannessa sarakkeessa suluissa oleva perhe-eläkeosuus voi olla minkä tahansa lain perusteella myönnettyä eläkettä.

Keinotekoisesti liian alhaisella työtulolla itsensä vakuuttanut yrittäjä saattaa terveyden pettäessä tukeutua yhteiskunnan laajamittaiseenkin tukeen. Alhaisen työtulon seurauksena saattaa jäädä toteutumatta myös työttömyysturva ja mahdollisuus osa-aikaeläkkeelle siirtymiseen.

Osa-aikaeläkkeen myöntäminen edellyttää, että eläkkeelle siirrytään kokoaikatyöstä. Yrittäjän katsotaan olevan kokoaikatyössä, jos työtulo on vähintään 60 267 mk/v. Siten yrittäjällä ei ole oikeutta osa-aikaeläkkeeseen, jos työtulo on alle 60 267 mk/v. (v. 2001 ind.). Myös työkyvyttömyyseläkkeelle pääsy saattaa vaikeutua, koska eläkeratkaisuja tehtäessä katsotaan, että kovin pienen tulon voi hankkia huonokuntoisenakin.

Alhainen työtulo saattaa estää myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan saannin. Ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa yrittäjän työssäoloehto täyttyy jos yritystoiminta on ollut riittävän laajaa. Yrittäjätoiminta katsotaan riittävän laajaksi, jos YEL-työtulo on vähintään kaksi vuotta työttömyyttä edeltäneen neljän vuoden aikana vähintään 8 520 euroa eli noin 50 664 markkaa.

3.1.3 Pitkään jatkuneen alivakuutustilanteen korjaamiseen liittyvät epäkohdat

YEL-eläke perustuu yrittäjävuosina vahvistettujen työtulojaksojen kestolla painotettuun keskimäärään, jolloin lyhyen korkean työtulojakson vaikutus työtulojen keskiarvoon ja lopulliseen eläkkeeseen on vähäinen. Siten nuorena otettua ja pitkään alhaisena ollutta työtuloa ei enää keski-ikäisenä kannata korottaa. Esimerkiksi työtulon huomattavaan nostaminen lähestyttäessä 50 vuoden ikää, jolloin eläkekysymykset rupeavat kiinnostamaan, ei juurikaan vaikuta eläkkeen kokonaisnettomäärään. Liitteessä 6 on esimerkkejä yrittäjäeläkkeestä, kun työtuloa nostetaan yrittäjänäolon loppupuolella.

Vuoden 1996 alusta kansaneläke muuttui työeläkevähenteiseksi, jolloin kansaneläkettä ei jää lainkaan maksettavaksi, jos ansioeläkkeiden määrä ylittää perhesuhteiden ja kuntaryhmän mukaan määräytyvät tulorajat. Pienin maksettava kansaneläke on 63 markkaa kuukaudessa.

Kansaneläkkeen määrä ja siihen liittyvät rajatulot vuonna 2001:

Perhesuhteet	Kunta-ryhmä	Täysi kansaneläke mk/kk	Eläketulo, jolla saa täyden kansaneläkkeen mk/kk	Ei kansaneläkeoikeutta, kun muut eläkkeet (mk/kk) yli
Yksinäinen	I	2 759	265	5 653
	II	2 641	265	5 418
Naimisissa	I	2 419	265	4 973
	II	2 318	265	4 772

Kansaneläkkeen työeläkevähenteisyydestä johtuen yrittäjä itse hyötyy täysimääräisesti riittävän korkeasta työtulosta vasta yli 10.000 markan kuukausitulotasolla. Vasta siinä tasossa muiden sosiaaliturvaetuksien vähenemisen vaikutus kokonaisuutensa netto-kasvuun loppuu.

3.1.4 Eläkelaitosten näkemyksiä YEL:n ongelmista

Työryhmä pyysi myös muutamilta eläkelaitoksilta kommentteja YEL:n ongelmista. Eläkelaitosten näkemyksen mukaan tärkeintä on työtulokäsitteen selkiyttäminen. Yrittäjän työtulo on arvio yrittäjän työpanoksen arvosta ja vahvistetaan yrittäjän toimintaolosuhteiden ja Eläketurvakeskuksen ohjeiden mukaan. Näin erityisesti aloittavan yrittäjän kohdalla: YEL-vakuutushakemus tehdään usein samalla kuin muutkin vakuutukset heti toiminnan alussa, jolloin toiminnan tulevasta laajuudesta on olemassa vain arvioita.

Työtulokäsitettä pidetään harhaanjohtavana ja liian abstraktina: muun muassa työtulovalituksissa vedotaan yrityksestä nostettavaan tai verotettavaan tuloon eivätkä yrittäjät ymmärrä, että työtulo määräytyy abstraktin työpanoksen mukaan. Pidetään käsittämättömänä, että eläkelaitos osaisi sanoa oikeamman työtulon kuin yrittäjä itse.

Eläkelaitosten edustajien mukaan yrittäjiä ei saa vakuuttuneiksi siitä, että hyvä työtulo kannattaisi ottaa. Vakuutusmaksu koetaan liian isoksi, varsinkin, jos yrittäjän saamat tulot yrityksestä eivät nouse työtulo-ohjeen tasolle. Myös YEL:n merkitys ja ”paremmuus”, erityisesti työkyvyttömyyden ja perhe-eläkkeen osalta, verrattuna vapaaehtoiseen vakuuttamiseen, on ongelma. YEL-vakuuttaminen koetaan veronluonteisena maksuna. Monilla on uskomus, että YEL-maksu on vain vero, mutta eläkkeitä ei aikanaan saa. Nuoria yrittäjiä ei työkyvyttömyys- ja perhe-eläketurva tunnu kiinnostavan: yrittäjä on yleensä optimistinen ja haluaakin ottaa riskin.

Työtulo pitää arvioida etukäteen eikä sitä voi muuttaa taannehtivasti, josta syystä useat yrittäjät arvioivat työtulonsa varovasti, jotta maksujen vuoksi ei joutuisi vaikeuksiin, jos yritystoiminta meneekin huonosti (esim. freelance-toimittaja, joka ei tiedä etukäteen, miten saa juttujaan kaupaksi). Toisaalta joillain yrittäjillä ei ole varaa maksaa korkeampia vakuutusmaksuja oli työpanos mikä tahansa, eli YEL-vakuutus on liian kallis joillekin yrittäjille.

Nykyisellään Eläketurvakeskuksen ohjeet eivät kovin hyvin tarjoa tukea työtulon määrittämisessä: on syntynyt paljon uusia ammatteja ja toimialoja, joista ei löydy ohjetta

työtulon määräämiseksi. Myös työtulojen luokittelujen tiukkuudessa on vaihtelevuutta eri toimialojen suhteen, joten tasa-arvoisuus ja yhteismitallisuus työtulojen määrittelyssä jää saavuttamatta.

Nykyistä työtulokäsitettä tulisi joustavoittaa eri elämäntilanteissa ja suhdannevaihteluissa. Pitäisikö nykyisen kaltaisesta työtulojen luokittelusta luopua ja yrittäjä voisi entistä enemmän itse määrittellä työtulon ja sitä myötä valita haluamansa turvan tason? Vai onko löydettävissä entistä parempia objektiivisia mittareita, joiden avulla työtulo voitaisiin määrittellä? Aloittaville yrittäjille voisi olla taulukkotyötulosysteemi, jossa olisi esim. 3-4 eri työtulovaihtoehtoa vaikkapa liikevaihtoon sidottuna. Yrittäjä voisi arvioimansa liikevaihdon perusteella valita taulukosta työtulonsa esim. kahdelle ensimmäiselle toimintavuodelle

Tärkeätä olisi myös yhdenmukaisten käytäntöjen löytäminen ylipäättään YEL-vakuuttamiseen liittyvissä asioissa. Eläketurvakeskuksen valvonta perustuu verotuksessa vahvistettuun tuloon yritystoiminnasta/elinkeinotoiminnasta, jolloin vakuutuksen piiriin kuulumisen ratkaistaan verotettavien tulojen perusteella. Eläketurvakeskuksen valvonta ei toimi tasapuolisesti, koska ”kiinni” jäävät vain ne, joilla verotuksessa on vahvistettu ansiotuloa. Eläketurvakeskuksen valvonnassa eivät kiinni jää esim. ne, joiden yrityksen liikevaihto on satoja tuhansia markkoja, mutta yritystoiminta on tappiollista eikä verotettavaa tuloa siten muodostu. Erityisesti näiden yrittäjien kohdalla kiteytyy näkyvimmin se, miten eriarvoisessa asemassa yrittäjät saattavat olla vakuuttamisen ja eläketurvan suhteen

Maatalousyrittäjät, joilla on myös muuta yrittäjätoimintaa, eivät ymmärrä jaottelua kahden eri yrittäjävakuutuksen osalta, vaan haluaisivat vakuuttaa itsensä vain yhden järjestelmän mukaisesti. Vasta verotuksen valmistuttua selviää, minkä lain mukaan tulisi vakuuttaa maatalousyrittäjän harjoittama muu yrittäjätoiminta.

3.2 YEL:n soveltaminen taiteilijoihin

Taiteilijoiden ongelmia on selvitelty mm. taiteilijoiden työllistämisedellytyksiä ja sosiaaliturvaa selvittänyt toimikunta (Opetusministeriön työryhmän muistio 22:2000; Taisto II).

Suomalainen työlainsäädäntö tuntee vain kaksi työn tekemisen tapaa; yrittäjäyys ja palkkatyöntekijänä toimiminen. Aina ei ole selvää, kumpaan ryhmään työnsuorittaja kuuluu. Ratkaisu tehdään yleisin työoikeudellisin perustein, jolloin palkkatyönteon tärkein tunnusmerkki on työnantajan oikeus ohjata ja valvoa työn tekemistä (direktio-oikeus). Yrittäjätoiminnan keskeinen tunnusmerkki puolestaan on siihen liittyvä riski.

Erityisesti taiteilijoiden kohdalla on esiintynyt tulkintaongelmia siitä, onko heitä pidettävä työntekijöinä vai yrittäjinä. Jos sovellettavasta laista on epäselvyyttä, on Eläketurvakeskukselta mahdollista hakea soveltamisratkaisua asiasta. Ratkaisukäytännössä onkin eräiden taiteilija-ammattien kohdalla syntynyt vakiintuneita tulkintoja siitä, onko henkilöä pidettävä yrittäjänä vai työntekijänä.

Keskeinen ongelma taiteilijoiden työoikeudellisessa asemassa on se, että yrittäjäyys-ajatus on useille taiteilijoille vieras ja he kokevat, ettei taiteilijan työtä voi rinnastaa yrittäjäyteen. Koska osa taiteilijoista ei miellä itseään yrittäjiksi, he eivät ole ottaneet

itselleen YEL-vakuutusta. Osa on sivutoimisia ja osalla taas YEL-työtulo on niin pieni, ettei heidän tarvitse ottaa pakollista YEL-vakuutusta.

Myös taiteilijoiden työtulon määrittäminen on ongelmallista ja usein se jää alhaiselle tasolle. Eläketurvakeskuksen työtulo-ohjeet sisältävät myös eräiden taiteen alojen järjestöjen työtulosuositukset (esimerkiksi liitteessä 3 Suomen Kirjailijaliiton ja Suomen Taiteilijaseuran työtulosuositukset). Työtulo-ohjeissa on yleisellä tasolla todettu taiteilijoiden tulonmuodostuksen olevan vaihtelevaa ja epäyhtenäistä. Vertailu palkansääjiin on vaikeaa, koska vertailuryhmää ei useinkaan ole tai se on lukumäärältään pieni.

Erityisesti vapaiden taiteilijoiden ja freelancereiden työtä ja siitä saatua tuloa on ollut vaikea sovittaa eläke- ja muun sosiaaliturvan työntekijä- ja yrittäjämääritelmiin. Heillä apuraha saattaa muodostaa pääosan tuloista. Apurahat ovat pääsääntöisesti verotonta tuloa eivätkä yleensä kartuta ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. Mm. sairauspäivärahassa ja äitiys- ja vanhempainrahan suuruutta arvioitaessa ei oteta huomioon verovapaita apurahoja tai muita tunnustuspalkintoja. Apurahakauden päätyttyä taitelija saattaa sairastuessaan jäädä ilman päivärahaa tai saada äitiys- ja vanhempainrahaa miniminä.

Pitkäaikaiset (yli viisi vuotta) taitelija-apurahat kuuluvat valtion eläkelain (VEL) piiriin. Ellei apuraha kuulu VEL:n piiriin, voidaan verottomat apurahat ottaa työtuloa lisäävinä huomioon YEL-työtuloja vahvistettaessa, jos henkilöllä on muutoin YEL-vakuutus. Ellei henkilöllä ole muuta YEL-vakuutusta, jäävät alle viiden vuoden mitaiset apurahat yleensä kokonaan eläketurvan ulkopuolelle.

Taisto II:n mietinnössä on mm. ehdotettu, että YEL-työryhmä selvittäisi, miten pienituloisten yrittäjinä toimivien taiteilijoiden maksukyky olisi otettava huomioon vakuutusmaksua alentavana tekijänä eläketurvaa kuitenkin heikentämättä. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota siihen, että YEL-työtulon määrittämisellä sairauspäivärahan perusteeksi saattaa olla taiteilijoiden sosiaaliturvaa heikentäviä vaikutuksia.

YEL-työryhmän tulisi myös selvittää, millaisia mahdollisuuksia on ansioeläkejärjestelmän puitteissa korjata muita epäkohtia, joita taitelijoiden eläketurvassa on ilmennyt ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Taisto II-toimikunta ehdottaa, että ellei kyseisiin epäkohtiin saada korjausta YEL-työryhmässä, Eläketurvakeskuksen tulisi selvittää asia.

3.3 YEL-vakuutuksen asema vakuutustoiminnassa

YEL-vakuutusten myymisen taloudellinen kannattavuus

Alhaiseen YEL-työtulotasoon vaikuttaa myös se, että YEL-vakuutusta ei ”myydä” vaan se tehdään. YEL-vakuutuksen tekemisestä maksetaan 40 markan suuruinen palkkio, joka on pieni verrattuna vapaaehtoisen eläkevakuutuksen myymisestä maksettavaan 1000-2000 markan palkkioon. YEL-työtulon korottamisesta ei vakuutusyhtiön edustaja eikä myöskään yhtiö saa mitään korvausta. Koska palkkiot YEL-vakuutuksen tekemisestä ovat pieniä, ei se motivoi eläkelaitoksia aktiivisesti markkinoimaan näitä vakuutuksia.

YEL-vakuutusmaksukertymän määrä ei vaikuta yhtiön YEL-vakuutuksista saamiin hoitokuluvaroihin. Vuonna 2001 yhtiö saa vakuutusta kohden 402 markan vuosikorvauk-

sen vakuutusmaksun suuruudesta riippumatta. Yrittäjäläkettä saavaa henkilöä kohden vuosikorvaus on 804 markkaa riippumatta eläkkeen suuruudesta. Sen sijaan TEL-vakuutuksen puolella vakuutusyhtiön saama korvaus on määräprosentti vakuutetusta palkkasummasta. Kerroin 36 miljoonan vuosipalkkasummaan asti on 0,0070 ja pienenee siitä yrityksen kasvaessa siten, että 1,8 miljardin palkkasumman yrityksessä kerroin on 0,0031.

YEL:n rahoitus

YEL-järjestelmä poikkeaa muista työeläkkeistä siinä, että eläkevaroja ei rahastoida, vaan vakuutusmaksuista maksetaan eläkemenot ja hoitokulut. YEL-maksu määräytyy suoraan keskimääräisen TEL-maksun mukaan, joka puolestaan määräytyy eri kustannuskomponenteista kuten vanhuuseläke- ja työkyvyttömyyseläkekustannusosista. Siltä osin kuin YEL-maksukertymä ei riitä eläkkeiden maksuun, valtio osallistuu menojen kattamiseen. Valtion panos on viime vuosina ollut YEL-eläkkeissä noin 400 miljoonan markan luokkaa.

YEL-järjestelmä toimii siis puhtaasti jakojärjestelmänä eikä rahastoi lainkaan. Näin ollen eläkelaitoksille ei YEL:stä synny sijoitettavaa. Vuonna 1997 YEL-vakuutuksen maksutulo oli 6,8 prosenttia TEL-laitosten maksutulosta. Sen hoito on kuitenkin työläämpää kuin TEL-vakuutuksen. Esim. Eläke-Fennian eläkevakuutusten hoitokuluosuudesta YEL-vakuutusten osuus on 17,2 prosenttia.

3.4 Sosiaalivakuutuksessa useita erilaisia yrittäjäkäsitteitä

YEL:n lisäksi yrittäjäkäsité on määritelty myös tapaturmavakuutuslaissa ja työttömyysturvallaissa. Kansaneläkevakuutuslaissa ja sairausvakuutuslaissa ei ole omaa yrittäjämääritelmää vaan niissä yrittäjäkäsité määräytyy verotuksen ansiotulomääritelmän kautta.

Eri järjestelmissä samaa henkilö pidetään milloin yrittäjänä, milloin työntekijänä. Esimerkiksi osakeyhtiössä työskentelevä vähemmistöosakas kuuluu lakisääteisen tapaturmavakuutuksen piiriin eli heidät rinnastetaan työntekijäasemassa työskenteleviin. Myös työeläkelakeja sovellettaessa he kuuluvat työntekijöihin sovellettavien eläkelakien piiriin (TEL, LEL tai TaEL). Sen sijaan työttömyysturvainsäädännössä heitä pidetään yrittäjinä.

Erityisesti pienyrityksissä, joissa omistaja-yrittäjä ja hänen perheenjäsenensä itse työskentelevät, eri määritelmien erot saattavat aiheuttaa ongelmia. Erityisesti muutostilanteissa ei vaikutuksia tiedosteta eikä osata ottaa huomioon niiden vaikutuksia sosiaaliturvaan.

Työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen maksumenettelyn parantamista pohtinut työryhmä (Työmaatyöryhmä, STM:n työryhmämuistio 1997:3) on perusteellisesti selvittänyt yrittäjäkäsitteen osalta sosiaalivakuutuksen eroja. Tärkeimmät yrittäjäkäsitteen eroavuudet on tiivistetty työmaa-työryhmän loppumuistion sivulle 51 taulukkoon 6.1.1. Työmaa-työryhmä päätyi ehdottamaan, että yrittäjämääritelmää tulisi pyrkiä yhdenmuikaistamaan erityisesti tapaturmavakuutuksen ja YEL-vakuutuksen osalta.

4 VAIHTOEHTOJA UUDEKSI TYÖTULOKÄSITTEEKSI

Alkuaan TEL-järjestelmän pohjalta syntynyt YEL-järjestelmä on pitkään ollut kehittymättömyyden tilassa. Siihen tehdyt muutokset ovat noudattaneet pitkälti TEL-järjestelmän muutoksia. Yritystoiminnalle ominaista tulojen vaihtelua suhdanteiden mukaan ei YEL:ssä ole otettu huomioon. Asiantuntijatahot ovat yhtä mieltä siitä, että nykyinen jäykkä työtulokäsite ei palvele tavoitettaan kovinkaan hyvin ja että työtulon perustuminen työpanokseen on yrittäjätoiminnalle vierasta. Myös YEL-järjestelmän tuntemus yrittäjien keskuudessa on heikkoa eikä järjestelmään aina luoteta.

Työryhmän näkemyksen mukaan YEL:a tulisi kehittää siten, että yrittäjät kokisivat järjestelmän houkuttelevaksi ja itselleen tarpeelliseksi. Se puolestaan johtaisi yrittäjät vakuuttamaan itsensä riittävällä työtulolla jo heti yritystoiminnan alusta lukien. Myös YEL-järjestelmän tuntemusta yrittäjien keskuudessa tulisi parantaa tehokkaammalla tiedotuksella ja informoida yrittäjiä siitä, minkälaisen etuuden he saavat vakuutusmaksullaan.

Perusongelma on oikean työtulokäsitteen löytäminen; oikean työtulokäsitteen avulla moni muukin ongelma ratkeaisi. YEL-työtulokäsitteen kehittämisen tulee tapahtua sosiaalipoliittisista lähtökohdista ja tavoitteena on taata yrittäjälle riittävä sosiaaliturva. Ratkaisuissa tulisi pyrkiä ymmärrettäviin ja yksinkertaisiin ratkaisuihin.

YEL:n houkuttelevuutta lisäisi nykyistä joustavampi työtulokäsite, jossa otettaisiin huomioon yritystoiminnan vaihteleva tulonmuodostus. Toisaalta pitäisi huolehtia siitä, että myös huonoina vuosina työtulon tulisi olla riittävällä tasolla.

Myös se, että YEL-työtulo olisi myös muun sosiaaliturvan perustana, houkuttelisi yrittäjiä vakuuttamaan itsensä korkeammalla työtulolla.

Myös lakisääteisen vakuutuksen kilpailukykyä vapaaehtoiseen vakuutukseen nähden tulisi parantaa. Eräs syy vapaaehtoisen vakuutuksen suosioon on se, että sitä markkinoidaan tehokkaammin, koska vakuutusyhtiöiden asiamiesten saama palkkio vapaaehtoisen vakuutuksen myymisestä on huomattavasti korkeampi kuin lakisääteisen vakuutuksen myynnistä. Lisäksi monet vakuutuksenottajat kuvittelevat saavansa paremman tuoton vakuutusmaksulleensa esim. sijoitussidonnaisista vakuutuksista.

Työryhmä on keskustellut mahdollisuudesta, että myös lakisääteisellä puolella avattaisiin mahdollisuus ennen eläkeikää ostaa parempi eläketurva, jolloin osa nykyisin vapaaehtoiseen vakuutukseen menevästä hyödyistä saataisiin ohjattua lakisääteiselle puolelle.

4.1 Näkökohtia työtulon kehittamisestä

Työryhmä on tarkastellut YEL-työtulon kehittämistä muun muassa seuraavista näkökohdista:

1. yksinyrittäjän työtulon määrittelyssä yrittäjä voidaan rinnastaa työntekijään, siltä osin kuin tulo tulee työpanoksesta ja on pitkäaikaisesti vakaa
2. jos yrittäjällä on palveluksessaan työntekijöitä, työtuloa määritettäessä ohjeena tulisi pitää parhaiten palkatun alaisen palkkaa
3. yrittäjän työtulon takautuva tarkistaminen tulisi yrittäjän niin halutessa olla mahdollista

4. yrityksen liikevaihto voisi joissain tapauksissa olla yksi työtulon mittareista.

Yksinyrittäjät

YEL:n 7 §:n 1 momentin mukaan työtulon määrittelyn perusteena on, mitä vastaavasta työstä olisi maksettava palkansaajana työskentelevälle. Myös Eläketurvakeskuksen ohjeissa on useiden alojen työtulosuosituksissa viitattu työehtosopimuksen mukaiseen palkkaan tai alan keskipalkkaan.

Työryhmän näkemyksen mukaan työtulon määrittelyssä tulisi erottaa yritystoiminta, jossa on työntekijöitä niistä yrittäjistä, jotka toimivat yksinyrittäjinä. Työtuloa määriteltäessä tulisi lisäksi erottaa yritystoiminta, jossa ei tarvita pääomaa ja toisaalta yritystoiminta, jossa tarvitaan pääomaa. Esimerkiksi rakennustoiminnassa on aloja, joilla ei tarvita lainkaan investointeja. Nykyisin palveluja ulkoistamalla pyritään pienentämään sivukuluja ja teettämään yrittäjänä työ halvemmalla. Erityisesti kuntasektorilla palvelujen ulkoistaminen on saattanut vääristää kilpailua joillakin aloilla. Yrittäjänimikkeellä työskentelevällä palkansaajana verrattuna on riskinä työn epäsäännöllisyys ja lisäksi hänen on itse hoidettava sosiaaliturvansa. Sosiaaliturvan kustannusten erilaisuus ei saisi olla houkutin, jonka johdosta työ teetetäisiin yrittäjänä palkkatyön asemesta.

Yrittäjät, joilla on työntekijöitä

Yrittäjän tulisi työtuloaan määrittäessä pitää ohjeena parhaiten palkatun alaisensa palkkaa. Myös nykyisten työtulo-ohjeiden mukaan vertailukohtaa haetaan palkansaajista eikä yrittäjän työtulo saisi olla pienempi kuin korkein alaisen palkka. Aloilla, joilla erityisasiantuntijoille joudutaan maksamaan huippupalkkoja, korkein alaisen palkka voi kuitenkin olla huonosti sopiva ohje. Näissä tilanteissa perusteena voisi olla yrityksen kaikkien työntekijöiden keskimääräinen palkka.

Alaisen palkka ei kuitenkaan aina ole oikea mittari. Yrittäjän palkka toimii usein puskurina: jos yrityksellä menee huonosti, yrittäjän työtulo voi olla pienempikin kuin hänen alaisilleen maksama palkka.

Työtulon takautuva tarkistaminen

Eläketurvakeskuksen nykyisten ohjeiden mukaan kahden vuoden kuluttua yrittäjätoiminnan alkamisesta tulisi tarkistaa, vastaako yrittäjälle vahvistettu työtulo työpanosta. Työtuloa ei kuitenkaan voi nykysäännösten mukaan tarkistaa takautuvasti vaan vasta hakemusajankohdasta eteenpäin.

Liikevaihto työtulon määrittelyn perusteena

Yrittäjät kokevat työpanoksen vieraaksi YEL-työtulon määräytymisperusteeksi. Työryhmä on pohtinut, olisiko löydettävissä jokin muu objektiivinen kriteeri, jota voitaisiin käyttää YEL-työtulon arvioinnin mittarina.

Liikevaihto on objektiivinen suure, joka yleensä antaa kuvan yrityksen toiminnan laajuudesta. Työryhmässä on keskusteltu, olisiko liikevaihdon perusteella löydettävissä objektiivinen YEL-työtulon tasoa määrittelevä mittari, esimerkiksi liikevaihdon suuruus suhteessa työntekijöiden määrään.

Myös nykyisissä Eläketurvakeskuksen työtulo-ohjeissa on useilla aloilla yrittäjän työtulo suhteutettu liikevaihtoon ja työntekijöiden lukumäärään ja otettu huomioon mm. kunkin alan työvoimavaltaisuus ja tuotannontekijät.

Työryhmä on tarkastellut Eläkevakuutusyhtiö Verdandin YEL-vakuutuskannasta tehdyn otannan perusteella, miten yrittäjälle vahvistettu YEL-työtulo korreloi toisaalta liikevaihdon ja toisaalta verotetun elinkeinotulon kanssa. Otosaineiston perusteella liikevaihdon ja yrittäjän nykyisen YEL-työtulon välillä ei näyttäisi olevan riippuvuutta juuri lainkaan (liite 7). Aineisto ei siten tue ajatusta kytkeä YEL-työtulon taso kaavamaisesti liikevaihtoon. Sen sijaan verotetun elinkeinotulon ja YEL-työtulon välillä riippuvuus on odotetusti vahvempi (liite 8). Verotettu elinkeinotulo heijastelee yrityksen tulosta, jota yrittäjät epäilemättä pyrkivät arvioimaan YEL-työtulon tasoa määrättäessä.

4.2 Pienituloiset yrittäjät ja taiteilijat

Taiteilijoita koskevat samat ongelmat kuin muitakin pienituloisia yrittäjiä. Pienituloisiin yrittäjiin on, kuten edellä on todettu, sovellettu erityistä työtulon alentamissäännöstä, mutta alennusjärjestelmä on sittemmin kohdistettu koskemaan alkavia yrittäjiä, koska säännös näin toimii tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Pienituloisten yrittäjien yleinen tukeminen yrittäjäläkejärjestelmän kautta vinouttaisi järjestelmän neutraliteettia ja siihen sisältyvää vakuutusperiaatetta. Tässä yhteydessä usein esiintyvä vetoaminen maatalousyrittäjiä koskevaan alennusjärjestelmään ei ole perusteltua, koska tämä säännöstö koskee kaikkia maatalousyrittäjiä ja perustuu maatalouden eläkejärjestelmää luotaessa todettuun yrittäjien erityistuen tarpeeseen, joka ei nykyisenä EU-politiikan olosuhteissa ilmeisestikään ole poistunut.

Työryhmä ei ole erikseen selvittänyt taitelijoihin sovellettavaan eläkelakiin liittyviä ongelmia. Työryhmän näkemyksen mukaan taitelijat tulisi vakuuttaa joko YEL:n tai palkansaajia koskevan eläkelain mukaan. Epäselvyydet taitelijoihin sovellettavasta laista ja lakien väliset rajanveto-ongelmat kuuluisivat luontevimmin Eläketurvakeskuksen selvitettäväksi. Tämä koskee myös apurahojen turvin elävää taitelijaa: Eläketurvakeskuksen tulisi selvittää, onko tällaista henkilöä pidettävä YEL:ssä tarkoitettuna yrittäjänä, jolloin henkilön on järjestettävä itselleen oma eläketurva.

4.3 Lisämaksumalli

Työryhmässä ollut esillä mm. malli (liitteet 9-10), jonka mukaan YEL-vakuutusmaksu muodostuisi kahdesta osasta: ensinnäkin perusmaksusta, joka määräytyy yrittäjän YEL-perustyötulon perusteella ja toiseksi lisämaksusta, jonka yrittäjä voi harkintansa mukaan maksaa vuoden lopussa yrityksen tuloksen ja lopullisen maksukyvyn selvityksessä. Lisämaksu muutettaisiin YEL-työtuloksi ja lisättäisiin ko. vuoden YEL-perustyötuloon .

Perusmaksun ja vapaaehtoisen lisämaksun yhteismäärästä määrittyisi yrittäjän kunkin vuoden YEL-työtulo. YEL-etuudet määräytyisivät YEL-jaksosta lasketusta päivillä painotetusta työtulosta. Liitteen 9 esimerkissä yrittäjä saisi lisämaksusta johtuvalla 19,9 % suuremmalla kokonaismaksulla 23 % suuremman eläkkeen.

Yritystoiminnan alkaessa yrittäjä vakuutettaisiin YEL-perustyötulolla, joka määräytyisi samoin kuin nykyinen YEL-työtulo. Perustyötulon perusteella määräytyvä perusmaksu

ja vapaaehtoinen lisämaksu yhdessä heijastelisi yrityksen vuosituloksen vaihtelusta seuraavaa yrityksen maksukyvyn vaihtelua ja joustavoittaisi YEL-työtulokäsitettä paremmin yritystoiminnan luonnetta vastaavaksi.

Työryhmällä ei kuitenkaan määräaikansa puitteissa ole ollut mahdollisuutta selvittää tarkemmin lisämaksumallin kaikkia vaikutuksia ja yksityiskohtia. Hahmotellun mallin toteuttaminen edellyttäisi laajoja selvityksiä mm. siitä, miten estetään mahdollisuus keinotekoisesti nostaa YEL-työtulo korkeammaksi vakuutustapahtuman ollessa näköpiirissä.

5 VAPAUTTAMINEN VAKUUTTAMISVELVOLLISUUDESTA

YEL:n 4 § ja MYEL:n 4 § sisältää säännökset vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamisesta. Yrittäjä voidaan vapauttaa vakuuttamisvelvollisuudesta, jos yrittäjän eläketurva ja hänen omaistensa perhe-eläketurva on muutoinkin riittävä.

Tarkemmat määräykset vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamisesta on annettu 1.7.1994 voimaantulleella sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä (494/1994) YEL:n 3 §:n ja MYEL:n 4 §:n soveltamisesta. Päätöksen 3 §:n mukaan yrittäjän eläketurvaa ja hänen omaistensa perhe-eläketurvaa on pidettävä YEL:n 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla riittävänä

- 1) jos yrittäjän työtulon YEL:ssä tarkoitetusta yrittäjätoiminnasta arvioidaan olevan enintään kolmannes hänen muista ansiotuloistaan;
- 2) jos yrittäjän 1 kohdassa tarkoitetun työtulon arvioidaan olevan enintään hänen muiden ansiotulojensa suuruinen ja hänen eläketurvansa vähintään 40 prosenttia hänen kaikista ansiotuloistaan; tai
- 3) jos yrittäjän eläketurva on sen määräinen, että hänelle, ottaen huomioon YEL:n 8 §:n säännökset, ei kartu yrittäjätoiminnan perusteella uutta eläketurvaa.

Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan voimassa olevia YEL-vapautuksia on yhteensä 7266 kappaletta (tilanne 31.10.1999). Eniten vapautuksia myönnetään ensimmäisen ja toisen säännön perusteella. Kolmannen säännön perusteella YEL-vapautuksia myönnetään vuosittain noin 20 kappaletta.

Aikaisemmat selvitykset

Eläketurvakeskuksessa on selvitelty yrittäjiä koskevan vapautussäännösten poistamista. Asiasta laadittua muistiota on käsitelty Yrittäjien neuvottelukunnassa 21.2.2000. Neuvottelukunta puolsi vapautussäännösten poistamista YEL:stä. Eläketurvakeskus totesi, että vapautussäännös olisi lakien yhdenmukaisen soveltamisen takia poistettava myös MYEL:stä ja pyysi lausunnot asiasta MYEL-vakuutettuja edustavilta järjestöiltä sekä Melalta.

Maatalousyrittäjien osalta vapautusjärjestelmän poistaminen on pohdittavana samanaikaisesti sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa MYEL-työryhmässä.

5.1 Vapautusperusteet

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön päätös sisältää kolme sääntöä, joiden perusteella yrittäjä voidaan vapauttaa vakuuttamisvelvollisuudesta. Ensimmäinen ja toinen vapautussääntö on tarkoitettu lähinnä sivutoimisille yrittäjille; vapautuksen saa vain, jos yrittäjällä on yritystoiminnan ohella samanaikaisesti jatkuvaa muuta ansiotoimintaa. Vapautusperusteet ovat keskenään vaihtoehtoisia ja niille on yhteistä se, että muun eläketurvan riittävyttä ei määritellä markoissa. Vaikka laskennallisen eläkkeen määrä olisi huomattavan suuri, ei vapautusta voida myöntää, jos kumpikaan vapautusehdoista ei täyty.

Kolmannen säännön perusteella vapautetaan vain silloin, kun yrittäjätoiminnasta ei kartu enää eläketurvaa yhteensovitussäännösten estäessä sen.

Ensimmäinen sääntö määrittelee vapauttamisen edellytykset pelkästään yrittäjän työtulon ja muiden eläkkeeseen oikeuttavien tulojen suhteella. Työtulo voi olla enintään kolmannes yrittäjän muista tuloista eli riittää kun muut eläkkeeseen oikeuttavat ansiotulot ovat kolminkertaiset työtuloon nähden. Sääntö on yksinkertainen ja myös hakija voi etukäteen arvioida, täytyvätkö vapauttamisen edellytykset.

Toisen säännön perusteella vapautuksen saa yrittäjä, jonka yrittäjän työtulo on yli kolmannes muista tuloista, mutta korkeintaan kuitenkin muiden ansiotulojen suuruinen. Vapautus voidaan myöntää, jos hakemishetken mennessä kertynyt eläketurva on vähintään 40 prosenttia kaikista eläkkeeseen oikeuttavista ansiotuloista yrittäjätoiminnan ansiotulo mukaan lukien. Säännön soveltaminen edellyttää arviolaskelman tekemistä hakijan hakemishetken saakka kertyneen eläketurvan määrästä.

Kolmannen säännön mukaan vapautuksen saa yrittäjä, jolle yrittäjätoiminnasta ei kartu enää eläkettä yhteensovitussäännösten estäessä sen. Säännöstä sovelletaan silloin kun muu ansiotoiminta on päättynyt tai hakija eläkkeellä ollessaan aloittaa yrittäjätoiminnan. Sääntöä sovelletaan myös silloin kun yrittäjällä on yrittäjätoiminnan rinnalla muutakin ansiotuloa ja yrittäjätulo ylittää muut eläkkeeseen oikeuttavat tulot.

Ratkaisu tehdään päätöstä annettaessa käytettävissä olevien tietojen perusteella. Arvioitaessa eläkkeen karttumista yrittäjätoiminnan perusteella sovelletaan TEL 8 §:n yhteensovitussäännöstä, jonka mukaan yhteensovituksessa eläkkeet otetaan huomioon peruseläkkeen tasoissa. Siten esim. julkisen sektorin lisäeläkkeitä ei arvioinnissa oteta huomioon, jolloin syntyy karttumisvaraa eikä vapautusta voida myöntää. Yrittäjän täytettyä 65 vuotta hän saa YEL-vakuutuksensa perusteella eläkkeen, jolloin julkisen sektorin eläke yhteensovitetaan uudelleen YEL-eläkkeen kanssa. Yhteensovituksessa saattaa käydä niin, että YEL-eläke pienentää julkisen sektorin eläkettä eikä yrittäjä saa maksamallaan vakuutusmaksuilla lainkaan lisäystä kokonaiseläketurvaansa tai eläketurvan lisäys on vähäinen.

Kolmannen säännön perusteella vapautus tulee käytännössä vain harvoin myönnettäväksi. Säännös ei myöskään kaikissa tilanteissa toimi johdonmukaisesti. Henkilö, joka on vapautettu ensimmäisen tai toisen säännön perusteella työ- tai virkasuhteessa ollessaan, saattaa saada vapautusasiassa hylkäävän päätöksen eläkkeelle siirtymisensä jälkeen sen vuoksi, että kolmannen säännön edellytykset eivät yhteensovitussäännöksistä johtuen täyty.

Kun hakija on jäänyt eläkkeelle julkiselta sektorilta alennetussa eläkeiässä täysin palvelleena, on hänen vaikea ymmärtää, miksi hänen vielä aloittaessaan yrittäjätoiminnan pi-

tää ottaa vakuutus. Monet pitävät suorastaan loukkaavana sitä, että heille pitkästä työurasta kertynyttä täyttä eläkettä ei pidetä riittävänä eli jos ei pidetä riittävänä, niin eläketasoa on nostettava.

Vapautus vakuuttamisvelvollisuudesta myönnetään toistaiseksi. Hakijalla on kuitenkin ilmoitusvelvollisuus, jos olosuhteissa tapahtuu sellaisia muutoksia, että ne saattavat vaikuttaa vapautuksen jatkumiseen, esimerkiksi työ- tai virkasuhde päättyy ja henkilö jatkaa päätoimisena yrittäjänä.

Yrittäjällä on siis mahdollisuus valita, ottaako hän yrittäjävakuutuksen vai hakeeko vapautusta vakuuttamisvelvollisuudesta. Yrittäjä voi kesken vapautuksen hakea takaisin vakuutuksen piiriin, jos hän terveydentilansa tai muiden olosuhteidensa puolesta täyttää vakuuttamisen edellytykset. Uusi vakuutus alkaa vasta keskeytyshakemuksen tekemistä seuraavan kuukauden alusta eli sitä ei voida myöntää takautuvasti.

5.2 Selvitys vapautetuista

YEL-vakuuttamisvelvollisuudesta vapautettujen profiilia on selvitetty Jani Hautalan tutkielmassa Vapautuksen saaneen yrittäjän profiili (Tampereen yliopisto, Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitos, kauppatieteiden kandidaatin tutkinnon tutkielma 12.1.1999).

Tutkimusaineisto käsitti yhteensä 151 myönteistä vapautuspäätöstä, sisältäen myös vapautushakemuksen liitteineen. Päätökset oli kerätty Eläketurvakeskuksen 1.5.-30.8.1998 välisenä aikana antamista myönteisistä vapautuspäätöksistä. Aineistosta 113 päätöstä oli annettu ensimmäisen vapautussäännön perusteella, 34 toisen ja 4 kolmannen säännön perusteella.

Vapautuksen saaneet yrittäjät olivat pääasiassa miehiä. Tutkittavien keski-ikä oli 42,4 vuotta ja pääosa heistä oli Etelä- ja Länsi-Suomesta. Yritystoiminnan kanssa rinnakkaista ansiotoimintaa harjoitettiin pääasiassa TEL:n ja KVTEL:n piirissä ja se oli jatkunut keskimäärin 10,5 vuotta. Tulot rinnakkaisesta ansiotoiminnasta olivat keskimäärin 15 248 mk/kk. Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut oli suurin yritystoimialaryhmä. Yritystoimintaa harjoitettiin pääasiassa ammatinharjoittajana tai yksityisenä toiminimenä ja se oli jatkunut keskimäärin 6,7 vuotta. Työtulot yritystoiminnasta olivat keskimäärin 3 654 mk/kk. Rinnakkaisesta ansiotoiminnasta laskettu eläketurva oli keskimäärin 6 065 mk/kk ja vapaakirjaeläkkeet 2 131 mk/kk. Vapaakirjat oli ansaittu pääasiassa TEL:n ja YEL:n piirissä.

Vapautuspäätöksiä edeltävistä vapautushakemuksista 60 % oli uusia hakemuksia, joissa yrittäjä haki vapautusta ensimmäistä kertaa. Loput yrittäjistä hakivat suoraa jatkoa aiemmille vapautusjaksoille. Jatkovapautushakijoilla oli keskimäärin kaksi aiempaa ja yhtenäisesti peräkkäin olevaa vapautusjaksoa. Yrittäjistä 70 % oli ilman voimassa olevaa YEL-vakuutusta vapautuksen hakemishetkellä.

Yrittäjätoiminnan kanssa rinnakkaista ansiotoimintaa harjoitti 99 % vapautuksen saaneista yrittäjistä. Pääosa heistä työskenteli työ- tai virkasuhteessa toistaiseksi ja se oli jatkunut vapautushetken mennessä keskimäärin 10,5 vuotta. Ansiotoimintaa harjoitettiin pääasiassa TEL:n ja KVTEL:n alaisena, joiden piiriin kuului 75 % henkilöistä. Loput ansiotoimintaa harjoittavista kuuluivat MYEL:n ja VEL:n piiriin.

Ensimmäisen säännön perusteella vapautuksen saaneista yrittäjistä lähes puolet harjoitti terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden alan yritystoimintaa.

Toisen säännön perusteella vapautuksen saaneet harjoittivat yritystoimintaa keskittyen useammille eri toimialoille ja enemmän ”raskaille” ja liike-elämän palveluita tuottaville aloille. Tähän ryhmään kuuluvilla oli selvästi pienemmät ansiotulot rinnakkaisesta ansiotoiminnasta kuin ensimmäisen säännön perusteella vapautetuilla.

Kolmannen säännön perusteella vapautuksia myönnetään niin vähän, että tutkimuksessa tilastollisesti kattavan aineiston hankkiminen ei ollut mahdollista.

5.3 Vapautusjärjestelmään liittyviä ongelmia

Vuoden 1998 alusta voimaan tulleiden TaEL:n muutosten jälkeen myös ns. pätkätyöt on saatettu eläkevakuutuksen piiriin. Palkansaajapuolella tavoitteena on ollut mahdollisimman kattava järjestelmä ja lähes kaikki palkansaajien ansiotulot kuuluvatkin nykyisin eläkevakuutuksen piiriin. Yrittäjiä koskeva vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamismahdollisuus ei ole johdonmukainen työeläkejärjestelmän yleisen kattavuustavoitteen kanssa.

Myöskään kilpailuneutraliteetin näkökulmasta vapautussäännöstöä ei voida pitää perusteltuna. Se asettaa yrittäjät keskenään eriarvoiseen asemaan, koska vapautuessaan vakuutusmaksusta yrittäjä saa merkittävän kilpailuedun muihin yrittäjiin nähden.

Vapautettu yrittäjätoiminta ei kartuta eläkettä, josta syystä eläkkeet jäävät pienemmiksi. Kansaneläkkeen työeläkevähenteisyydestä johtuen pienemmät yrittäjäeläkkeet mahdollisesti lisäävät myös kansaneläkekustannuksia.

Vapautusmahdollisuuden puolesta puhuvana seikkana on esitetty sitä, että päättäminen vakuutuksen ottamisesta on osa yrittäjävapautta. Tätä perustelua vastaan puhuu se toiseikka, että päätoimisella yrittäjällä tätä valinnanvapautta ei ole.

Hallinnollisesti vapautusjärjestelmän toimeenpano on raskas. Vapautusasian käsittely edellyttää työtulon arvioimista, vapautuksen ehtojen täyttymisen selvittämistä ja myös jälkikäteisvalvontaa sen suhteen, täytyvätkö myönnetyn vapautuksen ehdot edelleen.

Vakuuttamisvelvollisuudesta vapautettu yrittäjätoiminta voidaan ottaa huomioon tapaturmavakuutuslain mukaan myönnettävässä ansiomenetykskorvauksessa silloin kun yrittäjä vahingoittuu työsuhdetyössä³. Lähtökohtaisesti vuosityöansio yrittäjätoiminnan osalta huomioidaan YEL-työtulon suuruisena. Jos yrittäjä on vapautettu YEL:n vakuuttamisvelvollisuudesta, vuosityöansio yrittäjätoiminnan osalta määritellään ottaen erityisesti huomioon viimeksi vahvistettu YEL-työtulo sekä yritystoiminnan jatkuminen ja mahdolliset muutokset vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamisen jälkeen⁴.

³ Yrittäjänä toimivan henkilön ansionmenetykskorvaukset määräytyvät eri perustein sen mukaan, vahingoittuuko hän yrittäjätyössään vai työsuhdetyössä. Jotta yrittäjä saisi ansiomenetykskorvauksen yrittäjätyössä sattuneen vahingon perusteella, edellytyksenä on, että hänellä on tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukainen vapaaehtoinen tapaturmavakuutus.

⁴ Tapaturma-asiain korvauslautakunnan ohjeiden mukaan tapaturmavakuutuslaitos tiedustellee tarvittaessa Eläketurvakeskukselta tai Maatalousyrittäjien eläkelaitokselta vapautetun

Työsuhdetyössä vahingoittuessaan vakuuttamisvelvollisuudesta vapautettu yrittäjä saa siis tapaturmakorvauksen perusteena olevaan vuosityöansioonsa YEL-työtuloa vastaan lisäyksen, vaikka hän ei ole tältä lisäosalta lainkaan maksanut tapaturmavakuutuksen vakuutusmaksua. Tätä ei voida pitää vakuutusperiaatteiden mukaisena.

6 SAIRAUSVAKUUTUSLAIN MUKAINEN PÄIVÄRAHA

6.1 Päivärahan määräytyminen

Sairausvakuutuslain (364/1963) mukaisen sairausajan päivärahan, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan, erityisäitiysrahan sekä erityishoitorahan samoin kuin kuntoutusrahalain mukaisen kuntoutusrahan suuruus määräytyy vakuutetun työtulojen perusteella. Sairausvakuutuksen työtulokäsite on määritelty sairausvakuutusasetuksessa (473/1963). Sen mukaan työtulolla tarkoitetaan palkkatuloa ja siihen verrattavaa henkilökohtaista tuloa, hankintakaupan yhteydessä tehdyn työn sekä porotalouden hyväksi tehdyn työn arvoa. Elinkeinotoiminnan tai maatalouden tulos luetaan työtuloksi siltä osin, kuin se tuloverolain mukaan katsotaan verotuksessa puhtaaksi ansiotuloksi. Työtuloksi ei kuitenkaan katsota metsätalouden puhdasta tuottoa, osinkotuloa tai sivuperintöä. Työtuloa määrättäessä tulosta vähennetään sen hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet kustannukset.

Verottaja antaa nykyisin Kansaneläkelaitokselle vuosittain tiedot verovelvollisten verotuksessa todetuista ansiotuloista eriteltynä muun muassa palkkatuloon ja luontoisetuihin sekä elinkeinotoiminnan ja maatalouden ansiotuloon. Näistä tulotiedoista Kansaneläkelaitoksessa lasketaan sairausvakuutuslain 16 §:n ja sairausvakuutusasetuksen 8 §:n mukainen verotuksessa todettu työtulo. Tässä laskennassa otetaan tulot huomioon sellaisina kuin verottaja on ne vahvistanut.

Edellisen vuoden verotuksessa vahvistettua työtuloa tarkistetaan sairausvakuutuslain 76 §:ssä tarkoitetulla TEL-indeksillä. Lisäksi työ- ja virkasuhteessa saatuun työtuloon tehdään työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta aiheutuva vähennys, jonka suuruus vuonna 2001 on viisi prosenttia.

Jos työtulot sairauden aiheuttaman työkyvyttömyyden alkamista edeltäneiden kuuden kuukauden aikana ovat jatkuvasti olleet olennaisesti eli vähintään 20 prosenttia suuremmat kuin verotuksen mukaiset työtulot, päiväraha lasketaan hakijan pyynnöstä todellisten tulojen perusteella hakijan esittämän tuloseselvityksen perusteella.

Jos henkilön työtulot ovat alle 5 620 mk/v. (v. 2001), sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa ei makseta lainkaan, vaikka hakija muutoin täyttäisi päivärahan saamisedellytykset. Tällaisessa tapauksessa hakijalle voidaan kuitenkin maksaa 60 päivän jälkeen niin sanottua tarveharkintaista sairauspäivärahaa, jonka määrään vaikuttavat hänen omat kuukausitulonsa kokonaisuudessaan ja puolet puolison 1 400 markkaa kuukaudessa ylittävistä tuloista. Tarveharkintaista päivärahaa ei makseta, jos puolison tulot ylittävät 4 400 markkaa kuukaudessa.

Vuonna 1993 toteutetun tuloverolain (1535/1992) uudistuksen yhteydessä verotuksessa sovellettavat ansiotulon ja pääomatulon käsitteet muuttuivat. Nykyisin liikkeen- ja am-

yrittäjän työtulon tasoa ja tätä koskevan pyynnön mukaan liittää vahingoittunutta koskevat tarpeelliset ansio- ja veroselvitykset.

matinharjoittajien, maatilatalouden harjoittajien sekä avointen ja kommandiittiyhtiöiden tulo jaetaan ansio- ja pääomatulo-osaan. Pääomatulo määräytyy yrityksen nettovarallisuudelle lasketun 18 prosentin laskennallisen tuoton mukaan. Tämän ylittävä osuus on ansiotuloa. Pörssissä noteeraamattomissa osakeyhtiöissä osakkaan saaman osingon pääomatuloksi katsottava määrä lasketaan osinkoa jakavan yhtiön osakkeiden matemaattisen arvon perusteella. Pääomatuloa on määrä, joka vastaa 13,5 prosentin vuotuista tuottoa osakkeen matemaattiselle arvolle. Ylimenevä osuus osingoista on ansiotuloa. Pääomatuloon kohdistuu suhteellinen 29 prosentin valtionvero ja ansiotuloon progressiivinen verotus.

6.2 Nykytilanteen ongelmat

Verouudistuksen jälkeen yrittäjän verotuksen ansiotulo ei enää kuvasta hänen työpanoksensa arvoa siten kuin aikaisemmin. Ansiotulon määrä on riippuvainen yrityksen nettovarallisuudesta, koska yrityksen nettovarallisuus määrää pääomatulo-osuuden määrän. Jäljelle jäävä tulo-osuus on ansiotuloa, jonka perusteella sairausvakuutuksen päiväraha määräytyy.

Vuoteen 1996 asti sairausvakuutuksessa oli käytössä niin sanottu vähimmäispäiväraha. Kyseistä päivärahaa voitiin maksaa muiden edellytysten täytyessä silloin, kun hakijalla ei ollut lainkaan verotuksessa todettuja työtuloja. Vuonna 1995 vähimmäispäivärahan suuruus oli 65,90 markkaa päivässä. Sairauspäivärahan tarkoituksena on korvata vakuutetulle aiheutunutta ansionmenetystä ajalta, jonka hän on estynyt työstään sairauden vuoksi. Korvausperiaatteen mukaisesti tarkoituksenmukaista on, että päivärahaa suoritettaisiin silloin, kun vakuutetulle on sairauden vuoksi aiheutunut todellista ansionmenetystä. Päivärahan perusteena olevan palkkatulon ja siihen rinnastettavan henkilökohtaisen tulon tulisi vastata henkilön työstä saamaa jatkuvaa ja vakiintunutta ansiotasoa.

Vuoden 1996 alusta lukien oikeus vähimmäispäivärahaan poistui sairausvakuutuslain perusteella myönnettävistä päivärahoista lukuun ottamatta äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahoja. Vähimmäispäivärahan poistuttua esimerkiksi uudet yrittäjät, joilla on usein suuret yritystoimintaan kohdistuvat velat ja tulos on toiminnan alkuvaiheessa tappiollinen, jäävät pelkästään tarveharkintaisen sairauspäivärahan varaan. Samoin käy niille yrittäjille, joiden tulo luetaan verotuksessa kokonaisuudessaan pääomatuloksi.

Sairausvakuutuksen päivärahatason määrää verotuksessa todettu ansiotulo. Toisaalta yrittäjäeläkevakuutuksissa vahvistetaan oma työtulonsa. Erilaiset työtulomäärittelyt johtavat käytännössä siihen, että yrittäjillä lyhyen ajan työkyvyttömyysturva eli sairauspäiväraha ja pitkän ajan työkyvyttömyysturva eli työkyvyttömyyseläke määräytyvät eri tulokäsitteiden perusteella.

7 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

7.1 YEL-työtulo

Työryhmä toteaa, että YEL-työtulokäsitettä tulisi kehittää siten, että se johtaa yrittäjät vakuuttamaan itsensä riittävällä työtulolla jo heti yritystoiminnan alusta lukien. Työryhmä on tarkastellut YEL-työtulon kehittämistä useista eri lähtökohdista ja pyrkinyt löytämään mittareita, jotka paremmin kuin nykyinen työpanos sopisivat työtulon objektiivisen määrittelyn perusteeksi. Liikevaihtoa voidaan tietyissä tilanteissa käyttää eräänä työtulon arvioinnin kriteerinä, kuten Eläketurvakeskuksen nykyisissä ohjeissa on tehtykin, mutta liikevaihto pelkästään sopii huonosti yleiseksi työtulon arviointiperusteeksi.

Työtulon joustavuuden lisäämiseksi työryhmä on etsinyt sellaista työtulon käsitettä, jossa otettaisiin huomioon yritystoiminnan vaihteleva tulonmuodostus. Yritystoiminnan todellinen tulos on yleensä selvillä vasta sen jälkeen, kun ko. vuoden tilinpäätös on vahvistettu. Silloin on selvillä myös yrittäjän todellinen maksukyky. Työtulon takautuvan tarkistamisen mahdollisuus yrityksen todellisen maksukyvyn mukaan toisi järjestelmään yrittäjien kaipaamaa joustavuutta.

Ns. lisämaksumallissa vakuutusmaksu muodostuu kahdesta osasta: ensinnäkin perusmaksusta, joka määräytyy yrittäjän YEL-perustyötulon perusteella ja toiseksi lisämaksusta, jonka yrittäjä voi harkintansa mukaan maksaa vuoden lopussa yrityksen tuloksen ja lopullisen maksukyvyn selvittäessä. Lisämaksu muutetaan YEL-työtuloksi ja lisätään ko. vuoden YEL-perustyötuloon.

Työryhmä ehdottaa, että YEL-työtulon joustavuuden lisäämiseksi työryhmässä käsiteltyä ns. lisämaksumallia selvittäisiin vielä erikseen yksityiskohtaisemmin.

Työryhmä toteaa, että työtulotason nostaminen on tärkeää myös sen vuoksi, että YEL-työtuloa ehdotetaan sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan perusteeksi. Jotta yrittäjä saisi riittävän tasoisen turvan lyhytaikaisen sairautensa varalle, olisi tärkeää, että hänen YEL-työtulonsa on oikealla tasolla ja mitoitettu vastaamaan hänen työpanostaan yrityksessä.

Työryhmä korostaa, että ehdotettu uudistus antaa yrittäjälle oikean tasoisen turvan lyhytaikaisen sairauden varalta vain, jos hänen YEL-työtulonsa on oikealla tasolla. Työryhmä pitääkin tärkeänä, että YEL-työtulon merkityksestä etuuksien perusteena tiedotetaan tehokkaasti yrittäjille. Tiedotustoiminnassa on erityisesti syytä kiinnittää yrittäjien huomiota lakisääteisen yrittäjäeläkevakuutuksen etuuksien laajuuteen.

Työryhmä ehdottaa, että myös Eläketurvakeskuksen työtulo-ohjeisiin otetaan esimerkkejä siitä, minkä tasoisen eläketurvan yrittäjä eri suuruisilla työtuloilla saa. Lisäksi työryhmä ehdottaa seurantatutkimuksen tekemistä siitä, vaikuttaako sairauspäivärahaudistus YEL-työtulojen tasoon korottavasti.

7.2 Pienituloiset yrittäjät ja taiteilijat

Alhaisella tasolla olevan työtulon osalta pienituloisia yrittäjiä ja taiteilijoita koskevat ongelmat ovat pitkälti samoja. Lisäksi taiteilijoiden osalta ongelmana on heihin sovellettava eläkelaki. Tämä koskee erityisesti apurahan turvin eläviä taiteilijoita.

Työryhmä toteaa, että taiteilijat tulee vakuuttaa joko YEL:n tai palkansaajiin sovellettavan eläkelain mukaan.

Työryhmä ehdottaa, että Eläketurvakeskus selvittäisi taiteilijoihin sovellettavaa eläkelakia koskevat rajanveto-ongelmat ja epäselvyydet. Selvityksen tulisi kattaa myös apurahojen turvin elävät taitelijat.

Pienituloisten yrittäjien työtuloon liittyvät ongelmat puolestaan voidaan joustavimmin ratkaista työtulo-ohjeistusta uudistettaessa.

7.3 Vapauttaminen vakuuttamisvelvollisuudesta

Yrittäjien vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamista ei voida pitää työeläkejärjestelmän nykyisten tavoitteiden mukaisena järjestelyinä. Myös sivutoimisesta yrittäjätoiminnasta tulisi karttua eläkettä. Yrittäjätoiminnan sivutoimisuus otetaan huomioon YEL-työtulon määrässä ja sitä kautta myös karttuvan eläkkeen määrässä. Perusteita sivutoimisena harjoitetun yrittäjätoiminnan jäämiselle kokonaan eläketurvan ulkopuolelle ei ole.

Toisaalta vakuutusperiaatteen mukaan ei voida edellyttää, että yrittäjä maksaisi vakuutusmaksua sellaisen yrittäjätoiminnan osalta, josta ei voi karttua hänelle lisää eläketurvaa. Tämän vuoksi kolmannen säännön säilyttäminen edelleen on perusteltua. Karttunutta eläkettä arvioitaessa myös julkisen sektorin lisäeläke ja TEL:n 11 §:n mukaisesti rekisteröity lisäeläke tulisi ottaa huomioon. Menettely ei edellyttäisi nykyisenkaltaista vapautussäännöstöä vaan asia voitaisiin hoitaa normaalin vakuuttamisprosessin puitteissa. Yrittäjien vakuuttaminen yksinkertaistuisi ja samalla asetettaisiin lakisääteistä yrittäjävakuutusta otettaessa yrittäjät tasavertaisempaan asemaan.

Jos yhteensovitussäännöstö työeläkelakien yhtenäistämisen myötä poistetaan, myös vapautusjärjestelmän kolmas sääntö menettää merkityksensä. Tällöin yrittäjätoiminnasta karttuu aina uutta eläkettä eikä tarvetta vapautuksen myöntämiseen tälläkään perusteella enää ole.

Vapautusjärjestelmän kumoaminen merkitsee, että YEL-järjestelmän piiriin tulee jonkin verran enemmän vakuutettuja. Yrittäjätoiminta kartuttaa jonkin verran eläkettä, jolloin yrittäjien eläkkeet hieman suurenevat ja myös YEL-vakuutusmaksutulo suurenee. Tästä johtuen valtion maksuosuus muodostuisi vastaavasti pienemmäksi ja myös kansaneläkkeen osuus pienenesi. Toisaalta YEL-eläkemeno on suurempi siinä vaiheessa, kun ao. yrittäjät siirtyvät aikanaan eläkkeelle. Heille on karttunut YEL-eläketurvaa, jota vapautusmahdollisuuden jatkuessa ei olisi karttunut.

Työryhmä ehdottaa, että YEL-vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamista koskeva säännöstö kumotaan lukuun ottamatta tilannetta, jossa yrittäjätoiminnasta ei enää karttuisi eläkettä. Yrittäjälle jo karttunutta eläketurvaa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös julkisen sektorin lisäturva ja TEL:n 11 §:n mukaisesti rekisteröity lisäturva. Tällaisessa tilanteessa yrittäjällä ei olisi velvollisuutta ottaa YEL-vakuutusta. Jo myönnettyjen vapautusten osalta vapautuksen tulisi jatkua niin kauan kuin sen myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa.

7.4 YEL-työtulon ottaminen yrittäjän sairauspäivärahan perusteeksi

YEL- ja MYEL-työryhmä laativat 26.6.2000 yhteisen muistion, jossa ehdotettiin, että maatalousyrittäjien ja muiden yrittäjien sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan perusteeksi otettaisiin yrittäjätoiminnan ansiotulojen sijasta YEL-/MYEL-työtulo. Tämän jälkeen YEL- ja MYEL-työryhmän asettama alatyöryhmä on selvittänyt työtulon käyttämistä sairausvakuutusmaksun perusteena.

Maatalouden kansallisen tukiratkaisun yhteydessä joulukuussa 2000 talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi maa- ja metsätalousministeriön esitystä SVL:n muuttamisesta. Sen mukaan päivärahan perusteeksi otetaan maatalousyrittäjillä maatalouden ansiotulon sijasta MYEL:n mukainen työtulo ottaen huomioon MYEL-työryhmän esitykset. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu määrättäisiin uudistetun työtulokäsitteen pohjalta. Lainmuutos tulisi voimaan 1.7.2001.

Työryhmä toteaa, että yrittäjiä ja maatalousyrittäjiä koskevat sosiaalivakuutusjärjestelmät ovat rinnakkaisia ja niiden kehittämisen tulisi tapahtua samanaikaisesti molemmissa järjestelmissä. Sen vuoksi sairauspäivärahaudistus tulisi toteuttaa myös muiden yrittäjien osalta samansisältöisenä kuin maatalousyrittäjien osalta.

Työryhmä toteaa, että muutoksen tavoitteena on taata yritystoimintaa harjoittavalle henkilölle sellainen lyhytaikaisesta sairaudesta aiheutuneen työkyvyttömyyden turva, joka vastaa tasoltaan mahdollisimman hyvin työkyvyttömyyden johdosta menetettyä työpanosta ja siitä saamatta jäänyttä tuloa. Muutokset selkeyttäisivät sosiaalivakuutusetuksien määräytymisperusteita ja poistaisivat yrittäjän työtuloon satunnaisesti vaikuttavien tekijöiden vaikutuksen sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan määrään. Järjestelmän selkeyttä ja ennakoitavuutta lisäisi edelleen se, että yrittäjälle lyhytaikaisen työkyvyttömyyden perusteella maksettavan sairauspäivärahan ja pidempiaikaisen työkyvyttömyyden perusteella maksettavan työkyvyttömyyseläkkeen taso määräytyisivät samojen perusteiden mukaisesti.

Työryhmä korostaa, että YEL-työtulon käyttäminen SVL:n mukaisen päivärahan perusteena antaa oikean tasoisen sairauspäivärahaturvan yrittäjälle silloin, kun työtulo on oikein mitoitettu vastaamaan yrittäjän työpanosta yrityksessä. YEL-työtulon ottaminen sairauspäivärahan perusteeksi korostaa entisestään työtulon merkitystä ja lisää YEL-järjestelmän houkuttelevuutta yrittäjien keskuudessa.

Työryhmä ehdottaa, että yrittäjien sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan perusteeksi yritystoiminnan osalta otettaisiin verotuksessa todettujen ansiotulojen sijaan yrittäjälle eläkevakuutuksessa vahvistettu työtulo. Työtulo otettaisiin huomioon TEL-indeksillä tarkistettuna. Uudistus toteutettaisiin 1.7.2001 lukien. Asiaa koskeva hallituksen esitys on työryhmän muistion liitteenä.

Siirtymäkauden ajan (1.7.2001-31.12.2003) yrittäjän sairausvakuutuslain mukainen päiväraha määräytyisi kuitenkin pääsääntöisesti nykyisten säännösten mukaisesti viimeksi toimitetussa verotuksessa määrättyjen työtulojen perusteella. YEL-työtuloa käytettäisiin vain silloin, jos yrittäjä vaatii ja esittää selvityksen siitä, että hänen YEL-työtulonsa on viimeisen kuuden kuukauden aikana ollut olennaisesti suurempi kuin hänelle viimeksi toimitetussa verotuksessa määrätty työtulo. Jos yrittäjällä on viimeisen kuuden kuukauden aikana ollut YEL-toiminnan lisäksi palkkatuloa tai muuta siihen verrattavaa henkilökohtaista tuloa muusta kuin hä-

nen YEL-toiminnastaan, yrittäjän tulisi esittää YEL-työtuloa koskevan selvityksen lisäksi selvitys myös tällaisesta tulostaan. Edellytyksenä sille, että päiväraha määrättäisiin YEL-työtulon sekä mahdollisten muiden palkkatulojen perusteella olisi, että YEL-työtulo sekä muut palkkatulot olisivat vähintään 20 prosenttia suuremmat kuin yrittäjälle viimeksi toimitetussa verotuksessa vahvistettu ansiotulo.

Sairausvakuutusmaksu määrättäisiin nykyisin tavoin vielä vuodelta 2001 ja 2002. Myös vuoden 2003 ennakkomaksu määräytyisi nykyisen perusteen mukaan. Vuodelta 2003 perittävät vakuutetun sairausvakuutusmaksut määritetään uuden perusteen mukaan vasta lopullisen verotuksen yhteydessä vuonna 2004.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Koska en voi kaikilta osin yhtyä työryhmän ehdotuksiin, esitän eriävänä mielipiteenäni seuraavaa.

Kohdassa 7.3 ” Vapauttaminen vakuutusvelvollisuudesta” työryhmä ehdottaa, että YEL -vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamista koskeva säännöstö kumotaan lukuun ottamatta tilannetta, jossa yrittäjätoiminnasta ei enää karttuisi eläkettä. Yrittäjälle jo karttunutta eläketurvaa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös julkisen sektorin lisäturva ja TEL :n 11 §:n mukaisesti rekisteröity lisäturva. Tällaisessa tilanteessa yrittäjällä ei olisi velvollisuutta ottaa YEL -vakuutusta. Jo myönnettyjen vapautusten osalta vapautuksen tulisi jatkua niin kauan kuin sen myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa.

En voi yhtyä enemmistön ehdotukseen siitä, että jo myönnettyjen vapautusten osalta vapautuksen tulisi jatkua niin kauan kuin sen myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa eli että mitään siirtymäsäännöstä ei tarvittaisi. Mielestäni kantaa siirtymäsäännökseen ei voi ottaa, sillä työryhmässä ei ole asiaa riittävästi selvitetty. On mm. mahdollista, että jo vakuutusvelvollisuudesta vapautetut ja jatkossa vakuutuksen ottavat yrittäjät joutuisivat keskenään eriarvoiseen asemaan, mitä ei voida pitää perusteltuna eikä oikeudenmukaisena.

Helsingissä 2.5.2001

Riitta Wärn