

Mitä eläkemaksut ovat ja onko niiden käsittely julkisen talouden tunnusluvussa kohdallaan?

Timo Viherkenttä

Suomen lakisääteisen eläkejärjestelmän eläkemaksuja voidaan, näkökulmasta riippuen, pitää joko veronluonteisina maksuina tai säästämisenä taikka vakuutusmaksuina. Tämä eläkemaksujen moniulotteinen luonne antaa aiheen kysyä, onko näiden maksujen nykyinen käsittely erilaisia julkisen talouden tunnuslukuja laskettaessa kaikin tavoin kiistaton. Suomen asemaan monissa kansainvälisissä vertailuissa vaikuttaa lisäksi se, että ansioeläkejärjestelmän maksut sisällytetään useista muista maista poiketen lähes kokonaan julkisen talouden lukuihin. Kansantalouden tilinpidossa eläkemaksut lukeutuvat julkisen sektorin suurimpiin tuloeriin, mutta eläkemaksujen erityispiirteet on syytä muistaa myös, kun arvioidaan sellaisia tunnuslukuja kuin veroaste, verokiila, verotuet ja julkisten menojen määrä.

1. Aluksi

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän eläkemaksujen kokonaismäärä vastaa Suomessa noin kymmentä prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuonna 2019 yksityisalojen TyEL-järjestelmässä suoritettiin eläkemaksuja noin 14 miljardia, kunnallisessa eläkejärjestelmässä reilut 5 miljardia, valtion eläkejärjestelmässä 1,5 miljardia ja yrittäjien YEL-järjestelmässä noin miljardi euroa (ETK 2020). Lisäksi on pienempiä erityisjärjestelmiä.

Eläkemaksujen volyymi on esimerkiksi yli kolminkertainen valtion ansiotuloverotuksen

tuottoon verrattuna. Eläkemaksut ovat myös huomattava osa työn tekemisen ja teettämisen kustannuksista. Näihin seikkoihin nähden eläkemaksuihin kohdistuu yllättävän niukasti yleistä mielenkiintoa, joskin toki aika ajoin muistutetaan pitkällä aikavälillä uhkaavasta maksujen kohoamisesta edelleen.

Eläkemaksuihin liittyy kuitenkin monia mielenkiintoisia ja osin ehkä yllättäviäkin piirteitä. Osin ne liittyvät Suomen eläkejärjestelmän kansainvälisesti poikkeuksellisiin elementteihin. Tässä artikkelissa käsitellään ensi sijassa eläkemaksujen luonnetta sekä niiden käsittelyä ja merkitystä erilaisten julkiseen ta-

OTT Timo Viherkenttä on Aalto-yliopiston työelämäprofessori ja Helsingin yliopiston vero-oikeuden dosentti. Kiitokset Jukka Pekkariselle hyödyllisistä kommentista.

louteen liittyvien tunnuslukujen kannalta. Tar kastelun kohteena on muun muassa se, onko Suomen lakisääteisten eläkemaksujen sisällyttäminen veroasteeseen ja verokiilaan EU:n ja OECD:n laskelmien mukaisella tavalla kiistatta oikein. Julkisen sektorin eläkemaksujen sisällyttämiseen julkisiin menoihin liittyy niin ikään kysymyksiä. Aivan selvää ei ole sekään, miten eläkemaksujen verotuskäsittely tulisi ottaa huomioon verotukibudjetoinnissa.

Eläkemaksujen määräytymistekniikkaa, maksujen merkitystä työvoimakustannuksena sekä maksuille kertyviä tuottoja eri kohorteille sivutaan artikkelissa vain lyhyesti. Sama koskee ehkä kaikkein tärkeintä kysymystä maksujen pitkän aikavälin kehitysnäkymistä.

2. Eläkemaksujen luonne

2.1 Eläkemaksut veronluonteisina maksuina

Lakisääteiset työeläkemaksut¹ ovat kansantalouden tilinpidossa julkisen sektorin tuloja. Ne luetaan useimmiten myös osaksi kokonaisveroa-astetta ja työn verokiilaa. Mutta ovatko ne veroja?² Vai jotain muita maksuja vaiko oikeastaan vakuuttamista tai säästämistä? Tässä ei ole kysymys vain nimen antamisesta ilmiölle vaan sillä, millaisena maksujen luonne nähdään, on myös heijastusvaikutuksia eri lukujen ja asioiden tulkintaan.

¹ Tässä kirjoituksessa eläkemaksuilla viitataan kauttaaltaan lakisääteisen työeläkejärjestelmän maksuihin, lähinnä palkkatuloon perustuvaan eläkemaksuun.

² Eläkemaksujen luonteesta etenkin oikeudelliselta kannalta ks. laajemmin Viberkenttä (2007).

Veron käsitteelle ei ole täysin vakiintunutta määritelmää. Oikeustieteellisessä samoin kuin taloustieteellisessä kirjallisuudessa esitettävät määritelmät ovat kuitenkin yleensä hyvin samantapaisia. Olennaisena on pidetty suosituksen pakollisuutta, sen perimistä julkisyhteisölle sekä suorituksen vastikkeettomuutta yksilötasolla. Esimerkiksi *Karl Theodor von Ehebergin* (1911, 167) yli sata vuotta sitten esittämää määritelmää ei ole sittemmin ratkaisevasti paranneltu (*K. J. Ståhlbergin* suomennos): ”Verot ovat valtioille ja muille julkisille yhdyskunnille suoritettavia varoja, joita julkisen vallan nojalla yhteisten tarpeiden tyydyttämistä varten otetaan sillä tavalla ja niin paljon, kuin yhdyskunta yksipuolisesti määrää.”

Suomen perustuslaki sisältää säännöksiä valtiolle ja kunnalle suoritettavista veroista. Näin ollen ainakin valtiolle ja kunnalle maksettavien suoritusten osalta on oikeudellista merkitystä sillä, pidetäänkö suoritusta verona. Perustuslaki näyttää kuitenkin jättävän avoimeksi sen, millä edellytyksin joillekin muille tahoille maksettavia suorituksia voidaan mahdollisesti pitää veroina, samoin kuin sen, onko verolainsäädännöllä perustuslaissa säädettyjä vaatimuksia joiltakin osin sovellettava myös muihin kuin siinä mainituille veronsaajille maksettaviin suorituksiin.

Eläkemaksuja maksetaan varsin erilaisille tahoille kuten työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt, eläkekassat, Keva ja Valtion Eläkerahasto.³ TyEL-järjestelmän maksujen saajat eivät ole julkisyhteisöjä, vaikka työeläkevakuutusyhtiöiden onkin oikeudellisesti katsottu hoitavan

³ Lisäksi on sektorikohtaisia erityiseläkelaitoksia kuten Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Kirkon eläkerahasto ja Merimieseläkekassa. Tässä kirjoituksessa ei käsitellä niihin liittyviä erityiskysymyksiä.

julkista tehtävää ja myös käyttävän julkista valtaa. Kun veron käsitteeseen on perinteisesti liitetty olennaisena elementtinä suorituksen periminen julkisyhteisölle, ainakaan yksityisalojen eläkemaksuja ei voida pitää veroina.⁴

Keva ja Valtion Eläkerahasto, joille tilitehtään noin 30 prosenttia kaikista eläkemaksuista, ovat julkisyhteisöjä, joten niille suoritettavia maksuja ei voida sulkea vero-käsitteen ulkopuolelle suoraan maksun saajan luonteen perusteella.⁵ Kun näiden eläkemaksujen perusteet ja tarkoitus ovat kuitenkin samat kuin yksityisaloilla, olisi keinotekoista pitää veroina pelkästään näitä maksuja. Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausuikin 1990-luvun alussa valtion eläkejärjestelmän osalta, että eläkemaksulle on valtion työnantajaominaisuudesta johutuva erityisperuste eikä kyse ole siten verosta (PeVL 8/1992 vp.).

Maksun käsite on oikeudellisesti hajanaisempi kuin veron. Yksityisalojen eläkemaksua kutsutaan lainsäädännössä *työeläkevakuutusmaksuksi*.⁶ Samankaltaisia piirteitä on myös työttömyysvakuutusmaksussa ja lakisääteisessä tapaturmavakuutusmaksussa. Ansiotuloista Kansaneläkelaitokselle perittävistä pakollisista maksuista on pitkään käytetty termiä *veron-*

luonteinen maksu.⁷ Tätä termiä ei ole yhtä vaikiintuneesti käytetty työeläkemaksujen yhteydessä. Kaikki veron käsitteen elementit eivät istu eläkemaksuihin, mutta näiden maksujen lakisääteisyys, pakollisuus ja yleinen soveltamisala antavat kuitenkin myös niille merkittävästi veronluonteisen maksun piirteitä.⁸

Vaikka Suomen lakisääteisen työeläkejärjestelmän eläkemaksujen veronluonteisuudesta voidaan esittää erilaisia näkemyksiä, nämä maksut luetaan yleensä osaksi *veroastetta* ja työn *verokiilaa*. Osin kyse on kielenkäytön yksinkertaistamisesta, sillä näihin mittareihin luetaan muitakin pakollisia maksuja kuin tiukasti ottaen veroja. Esimerkiksi Tilastokeskuksen *Verot ja veronluonteiset maksut* -tilasto sisältää ”tietoa valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen vuosittain keräämistä veroista ja pakollisista sosiaaliturvamaksuista”. Ja edelleen ”Verot ja veronluonteiset maksut -tilaston käytetyin tunnusluku on veroaste, jossa kaikkien pakollisten veroluonteisten maksujen vuosikertymä suhteutetaan saman ajanjakson bruttokansantuotteeseen” (Tilastokeskus 2020).⁹ Maksujen sisällyttäminen veroasteeseen sekä verokiilaan heijastanee ajatusta niiden veronluonteisuudesta. Jäljempänä esitetyistä syistä

⁴ Esim. Tikan (1990, 8) mukaan ”yksityisille vakuutuslaitoksille suoritettavat pakollisetkaan maksut eivät ole käsitteellisesti veroja”.

⁵ Myös eräät muut julkisyhteisöt saavat pienempiä määriä eläkemaksuja.

⁶ Julkisten työnantajien ja eläkemaksun vastaanottajien välillä ei ole vakuutussopimuksia eikä maksuja kutsuta vakuutusmaksuiksi.

⁷ Nykyisin vakuutetun sairausvakuutusmaksun päiväraha-maksu ja sairaanhoitomaksu sekä työnantajan sairausvakuutusmaksu.

⁸ Ansiotuloihin liittyvien Kelalle menevien maksujen veronluonteisuutta voidaan pitää vahvempaan paitsi Kelan julkisyhteisöstatuksen perusteella, myös sen vuoksi, että vaikka Kelan maksuillakin rahoitetaan määrättyjä rabastoja, maksun yhteys mahdolliseen etuuteen on melko yleisluonteinen.

⁹ OECD noudattaa samaa kategorisointia esimerkiksi vuotuisessa *Taxing Wages* -julkaisussaan (OECD 2020).

tämä käsitys on kuitenkin osin problemaattinen.¹⁰

2.2 Eläkemaksut säästämisenä tai vakuutusmaksuina

Etenkään eläkevakuutetun näkökulmasta ei voida sivuuttaa sitä, että eläkemaksu suoritaan sellaisista ansioista, jotka kerryttävät eläkettä. Tämä saattaa taloudellisesti katsottuna kysymyksenalaiseksi maksun veronluonteisuuden, koska veron perusidea on suoran (eli yksilötason maksusta riippuvan) vastasuorituksen puuttuminen. Yksi tapa luonnehtia eläkemaksua on kuvata se pakotetuksi säästämiseksi, jolle voidaan odottaa aikanaan tuottoa eläkkeenä. Aktuaarisesta näkökulmasta eläkemaksu onkin usein nähty tähän tapaan. Samansuuntaisesti eläkemaksu voidaan ymmärtää myös pakolliseksi vakuutusmaksuksi, joka turvaa vakuutettua pitkän elämän tai työkyvyttömyyden riskin varalta.

Palkansaajan eläke ei tarkkaan otettuna ole riippuvainen suoritetuista eläkemaksuista vaan eläkkeen karttuminen perustuu palkkaan ja sama palkka on normaalisti myös eläkemaksun peruste. Käytännössä tämä on lähellä sitä, että eläke perustuisi suoritettuihin eläkemaksuihin. Täysin identtisestä asiasta ei silti ole kysymys: jos työnantaja vaikkapa jättää eläkemaksut tilittämättä eläkelaitokselle, tästä ei seuraa, ettei palkansaajalle kuuluisi asianomaisista ansioista eläkettä. Oikeudellisesti eläke perustuu asianomaiseen etuuslainsäädäntöön eikä

maksujen suorittamiseen. Kun eläkemaksujen kohteena oleva työansio kuitenkin samanaikaisesti kerryttää eläkettä, taloudellisesti on helppo ajatella työeläkemaksut yksilötasolla vastikkeellisiksi.

Eläkemaksun näkeminen säästämisenä tai vakuutusmaksuna soveltuu suoraviivaisemmin palkansaajan kuin työnantajan maksuun. Myös työnantajan eläkemaksut voidaan ehkä nähdä säästämisenä työntekijän puolesta, jos ajatellaan, että työnantajamaksussakin on oikeastaan kyseessä palkansaajan maksu, jossa työnantaja toimii tosiasiaassa vain tilittäjänä samalla tavalla kuin palkansaajan oman maksun osalta. Voidaan myös ajatella, että työnantaja laittaa (pakotetusti) palkansaajalle rahaa säästöön osana työpanoksesta maksettavaa korvausta. Tässä on eräänlainen lisäporras palkansaajan omaan maksuun verrattuna, vaikka perinteisesti ajatellaankin, ettei maksun *kohtaanto* aikanaan pitkällä aikavälillä riipu siitä, onko maksuvelvollinen työntekijä vai työnantaja.¹¹ Monet työnantajat näyttävät ainakin *kokevan* eläkemaksun *heihin* kohdistuvana veronluonteisena maksuna. Sinänsä työnantajan näkökulmasta ei ole välttämättä eroa sillä, onko velvollisuutena suorittaa veronluonteinen maksu vai kustantaa vastaavalla summalla työntekijöiden eläkettä.

Entä vaikuttaako eläkemaksun luonteeseen säästämisenä se, että Suomen työeläkejärjestelmä on suurimmalta osaltaan *jakojärjestelmä*, jossa eläkkeet rahoitetaan pääosin samaan aikaan työssä olevien ansioista perittävillä mak-

¹⁰ Erilaisia lukuja tutkiessa on kuitenkin oltava tarkkana. Kun esim. Veroballinnon *Aki Savolainen* jakaa twitterissä mielenkiintoisia tietoja ”tuloveroista ja maksuista”, tämä ei pidä sisällään eläkemaksuja (joiden periminen ei kuulu Veroballinnolle).

¹¹ Ainakin lyhyellä aikavälillä ja institutionaaliset tekijät huomioon ottaen muodollisella kohtaannolla on ajateltu voivan olla vaikutusta tosiasialiseen kohtaantoon. Tämä oli ajatuksena muun muassa, kun niin sanotussa kiky-ratkaisussa siirrettiin maksuja työnantajilta palkansaajille.

suilla? Tai näin asia ainakin menee TyEL-järjestelmän rahastointitekniikassa, jossa osa maksusta käytetään maksussa olevien eläkkeiden rahoittamiseen ja osa rahastoidaan yksilökohtaisesti.¹² Voisi tuntua luontevalta ajatella, että juuri omaa eläkettä varten rahastoitava osuus olisi säästämistä. Tämä ei kuitenkaan näytä mielekkäältä tavalta hahmottaa asiaa. Kun tulevaa eläkettä kartuttaa ansion *koko* määrä, olisi keinotekoista katsoa osa ansioon kohdistuvasta maksusta säästämiseksi. TyEL-järjestelmän yksilökohtainen rahastointi ei myöskään määritä yksilölle aikanaan eläkkeenä tulevaa tuottoa vaan tämä tuotto riippuu – vakuutetun yksilöllisten seikkojen lisäksi – yhtäältä maksun suuruudesta ja toisaalta eläkeetuuksia koskevista lainsäädännön parametreista. TyELin rahastointitekniikkaa ei olekaan perusteltua sotkea kysymykseen maksujen luonteesta veronluonteisina maksuina / säästämisenä.¹³

Eläkepoliittisissa neuvottelu- ja päätöksentekoprosesseissa käsitellään niin maksuja kuin eläke-etuksiakin. Vaikka etuuksista ja maksuista ei päätetä toisistaan riippumattomasti, niistä päätetään eri rytmissä ja erilaisin menettelyin, jolloin maksuille saatava tuotto ei luontevasti ole päätöksenteon ytimessä. Järjestelmätasoisia päätöksiä tehtäessä eläkemaksuille eläkkeinä kertyvien tuottojen suuruudella ei olekaan yleensä ollut hallitsevaa vaikutusta. Tuotot ovat olleet ja ovat huomattavan erisuuruisia eri kohorteille siten, että vanhempien ikäluokkien saamat tuotot ovat olennaisesti

korkeampia. Esimerkiksi vuonna 1940 syntyneet saavat maksuilleen 6,5 prosentin ja vuosina 1970–2000 syntyneet noin 2 prosentin reaalituoton (Tikanmäki ym. 2019, Liite 4). Tätä ei ole itseisarvoisesti tavoiteltu vaan taustalla on ennen kaikkea 1960-luvulla käynnistyneen eläkejärjestelmän asteittainen kypsyminen.

Maksujen ajattelemisen säästämiseksi tai vakuuttamiseksi on luontevampaa, jos maksuille laskettavat tuotot (joihin eläkevarojen sijoitustuotto eläkelaitoksissa vaikuttaa meillä hyvin välillisesti) ovat suuruudeltaan jollakin tavoin järkevässä suhteessa maksuihin. Mainittua noin 2 prosentin reaalituottoa ei ehkä voida pitää huomattavan korkeana, muttei kuitenkaan niin matalana, että se veisi maksuilta säästämislunteen.¹⁴

Maksujen ja etuuksien välistä rakenteellista yhteyttä on pyritty määrätietoisesti tiivistämään erityisesti niin, että järjestelmästä on jokseenkin tarkoin karsittu aiemmin merkittävät tilanteet, jolloin maksuja suoritettiin ansioista, jotka eivät kerryttäneet eläkettä. Esimerkki maksujen ja etuuksien yhteydestä on myös vuoden 2025 loppuun voimassa oleva 53–62-vuotiaiden korotettu palkansaajamaksu ja tuossa iässä kertyvä korkeampi eläkekarttuma.

Vaikka eläkemaksua maksetaan käytännössä hyvinkin tarkoin juuri niistä ansioista, jotka kerryttävät myös eläkettä, maksujen ja odotettujen etuuksien vastaavuus on vain osittaista. Erot maksujen ja etuuksien välillä ovat melko sekalaisia eivätkä enää sillä tavoin selväpiirteisiä kuin aikanaan se, että nuorimpienkin ansi-

¹² TyELin rahoitustekniikasta on tiivis kuvaus *Eläketurvakeskukseen (ETK) raportissa Risku ym. (2020), 34–*.

¹³ *Oma asiansa on vielä se, että julkisissa järjestelmissä ei ole lainkaan yksilökohtaisen rahastoinnin tekniikkaa.*

¹⁴ *On muistettava, että työ tuo vanhuuseläkkeen lisäksi myös työkyvyttömyyseläke- ja perhe-eläketurvaa. Vanteen (2019, 64) mukaan ”vuotuinen reaalituotto 2,2 prosenttia on samaa suuruusluokkaa kuin ns. takuutuottoisten eläkevakuutusten kokonaiskorke on ollut viime vuosina”.*

oista oli suoritettava maksut, mutta näistä ansi-oista ei karttunut eläkettä. Vastaavuuden arviointi riippuu osin siitä, katsotaanko vain palkansaajan maksua vai kokonaismaksua, mukaan lukien työnantajamaksu, mikä lienee perustellumpaa. Esimerkiksi 53–62-vuotiaiden korotetun palkansaajamaksun vastinparina on korotettu eläkekarttuma, mutta kun työnantajamaksu on palkansaajan korotuksen verran alempi, tämän ikäryhmän ansioista maksetaan *samansuuruiset* kokonaismaksut kuin muistakin, vaikka karttuma on korkeampi. Se, että kokonaismaksu on kaikkiaan ikäriippumaton, ei ylipäänsä vastaa aktuaarisia perusteita. Sukupuolineutraali maksu ei myöskään ole suhteessa odotettavissa olevien etuuksien määrään yli ajan. Kaikilla ei ehkä olisi myöskään samanlaista tarvetta vakuutautua perhe-eläkettä generoivien tapahtumien varalta. Pakolliseen ja laaja-alaiseen kollektiiviseen järjestelmään liittyikin helpommin tämän tyyppisiä maksun ja odotetun edun vastaamattomuus-elementtejä kuin yksilöllisiin vakuutuksiin.

Rakenteellisesti olennainen elementti on myös se, että jos työeläke jää esimerkiksi lyhyen työuran takia matalaksi, takuueläke sekä kansaneläkkeen työeläkevähenteisyys rajoittavat hyvinkin tuntuvasti työeläkkeen karttumisesta (ja tavallaan siis eläkemaksuista) tulevaa hyötyä.¹⁵ Toteutetut takuueläkkeen ja kansaneläkkeen tasokorotukset ovat lisänneet tämän tekijän merkitystä.¹⁶

¹⁵ Tämä voi kannustaa myös yrittäjäeläkemaksujen minimointiin.

¹⁶ Vuonna 2019 alkaneissa vajeassa 65 000 työeläkkeessä runsas kuudesosa eläkkeensaajista sai myös kansaneläkettä tai takuueläkettä.

Se, että maksujen suuruus suhteessa odotettavissa olevaan etuuteen vaihtelee merkittävästi, heikentää jossain määrin perusteita eläkemaksujen näkemiselle säästämisenä tai vakuuttautumisena. Pahempi vääristymä olisi silti sivuuttaa kokonaan se näkökulma, että eläkemaksun vastapainona on etuuden karttuminen, nimenomaan yksilötasolla, ja pitää eläkemaksuja täysin puhtaasti veronluonteisina. Mikä tahansa yksi näkökulma näiden maksujen luonteeseen onkin puutteellinen, ja vastauksen tulisikin riippua siitä, miltä kannalta kysymyksestä ollaan kiinnostuneita.

2.3 Maksujen määrääminen

TyEL-järjestelmän maksuista on nykyisin säädetty lainsäädännössä yleisellä tasolla ja maksut vahvistaa vuosittain sosiaali- ja terveysministeriö. Käytännössä maksut valmistellaan Työeläkevakuuttajat TELAn asettamissa työryhmissä aktuaarisin perustein, mutta maksuista neuvotellaan ja sovitaan työmarkkinajärjestöjen kesken, minkä jälkeen STM:lle annetaan neuvotelutuloksen mukainen esitys, jonka STM vahvistaa.

TyEL-maksua koskeva normihierarkkinen ratkaisu samoin kuin valmistelumenettely heijastanee sitä, että maksua ei nähdä täysin veronluonteisena. Valtiovallan kumileimasimen tyyppinen rooli istuu kuitenkin huonosti siihen, että maksut ovat pakollisia ja osa lakisääteistä sosiaaliturvajärjestelmää. Myös maksujen suuri merkitys julkisen talouden kokonaisuuden kannalta puoltaisi valtiovallan vahvempaa asemaa valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa. Asianmukaisempaa olisikin, että maksut valmisteltaisiin valtion, käytännössä STM:n johdolla, yhteistyössä työeläke toimijoiden ak-

tuaarivoimien kanssa ja maksajien edustajien näkemyksiä kuullen.

Vaikka julkisalojen rahastointitekniikka ja rahastointitilanteet poikkeavat TyEL-järjestelmästä, myös julkisalojen suurten eläkejärjestelmien eläkemaksut on kytketty yksityisalojen maksuihin. Kunnallisen järjestelmän palkkaperusteinen työnantajamaksu on jo pitkään käytännössä mitoitettu vastaavan TyEL-maksun tasoiseksi. Valtion eläkejärjestelmän maksut sirottiin lähtökohtaisesti TyEL-tasoon lainmuutoksella vuoden 2019 alusta (Goebel 2020).¹⁷ Palkansaajamaksut ovat alusta pitäen olleet eri sektoreilla suoraan lakien nojalla samat.

3. Eläkemaksut ja julkiset talouden tunnusluvut

3.1 Eläkejärjestelmä osana kansantalouden tilinpidon julkista sektoria

Suomen EU-jäsenyyden lähestyessä 1990-luvun alussa tuli erityisen ajankohtaiseksi arvioida lakisääteisen työeläkejärjestelmän asemaa kansantalouden tilinpidossa. Ydinkysymys oli, tulisiko lakisääteisen eläkejärjestelmän – myös yksityisalojen osalta – olla osa julkista sektoria. Julkista taloutta koskevien kriteerien täyttyminen saattoi puolestaan vaikuttaa siihen, voisiko Suomi aikanaan liittyä talous- ja rahaliittoon.

¹⁷ Vuoden 2020 jälkipuoliskolla eletään harvinaista poikkeusaikaa, kun TyEL-maksun väliaikainen 2,6 prosenttiyksikön alennus ei koske kuntien ja kuntayhtymien eikä myöskään valtion työnantajamaksuja. Sekään ei olisi eikä ollut yllätys, jos valtio olisi kuntataloudelle osoitettujen suorien koronatuikien pienentämiseksi vaatinut kuntien eläkemaksun alentamista TyEL-järjestelmän tavoin. Yksityisalojen alennus on määrä kompensoida 2022 alusta alkaen korkeammilla maksuilla.

Ratkaisuksi, jonka hyväksyi viime kädessä *Eurostat*, muodostui työeläkejärjestelmän sisällyttäminen julkiseen sektoriin.

Julkisen talouden EU-sääntelyn keskeisimmistä kriteereistä – julkisen talouden rahoitusjäämästä ja julkisesta velasta – eläkemaksuilla on vaikutusta ensisijaisesti rahoitusjäämään.¹⁸ Kaikki lakisääteisen eläkejärjestelmän eläkemaksut ovat julkisen sektorin tuloja ja ne muodostavat kaikista näistä tuloista noin viidenneksen. Kun työeläkemenoit ovat nykyisin eläkemaksuja suuremmat, työeläkejärjestelmän positiivinen vaikutus julkisen talouden rahoitusjäämään muodostuu kokonaan sijoitustuotoista.¹⁹ Vuonna 2019 työeläkesektorin ylijäämä oli vajaan prosentin BKT:stä ja vuonna 2020 on arvioitu liikuttavan (tilapäisesti) lähellä nolaa koronaepidemiaan liittyvän maksutulopohjan supistumisen sekä väliaikaisten maksualennusten vuoksi (VM 2020a, 30). Takavuosina eläkemaksutulot ylittivät eläkemenoit ja tämä yhdessä sijoitustuottojen kanssa vahvisti merkittävästi Suomen julkisen talouden rajoitusjäämää 1990-luvulta 2010-luvun lopulle. Tämä puolestaan vaikutti aikanaan keskeisesti Suomen EMU-kriteerien täyttymiseen ja sittemmin EU:n ja euroalueen talouspoliittisen koordinaation tunnuslukuihin.

Vaikka eläkemenoit ja eläkemaksujen kokonaismäärät ovat nykyisin melko lähellä toisiaan, eläkemaksujen *muutoksilla* on merkittä-

¹⁸ Eläkemaksut vaikuttavat kuitenkin eri reittejä myös julkiseen velkaan.

¹⁹ Työeläkejärjestelmän koko vaikutus rahoitusjäämään on tietysti pienempi kuin sijoitustuottoitjen määrä, koska eläkemenoit ovat maksutuloja suuremmat. Sijoitustuottoitjen laskeuta kansantalouden tilinpidossa poikkeaa merkittävästi niin liikekirjanpidosta kuin yleisesti seurattavasta markkina-arvoisesta tuotonlaskennasta.

vä vaikutus rahoitusjäämään. Koronakriisissä ajaksi 1.5.–31.12.2020 toteutetun yksityisalojen poikkeuksellisen 2,6 prosenttiyksikön maksualennuksen arvioitiin heikentävän julkisen talouden vuoden 2020 rahoitusjäämää noin 0,5 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen (VM 2020a, 10).²⁰

3.2 Eläkemaksut osana veroastetta

Kuten edellä todettiin, Suomen lakisääteisen eläkejärjestelmän eläkemaksut luetaan yleensä osaksi *veroastetta*. Suomen kokonaisveroaste vuonna 2019 oli ennakkotietojen mukaan 42,1 prosenttia. Työeläkemaksujen osuus tästä oli noin 23 prosenttia eli lähes 10 prosenttiyksikköä.

Vuonna 2018, jolta vertailutiedot ovat saatavissa, veroasteiden painottamaton keskiarvo OECD:ssä oli 34,3 (OECD 2019), EU:ssa 40,3, Euroalueella 41,7 ja Suomessa 42,4 prosenttia (Eurostat 2019).

Edellä jaksossa 2 tarkasteltiin eläkemaksujen veronluonteisuuteen liittyviä tulkinnanvaraisuuksia. Jos omaksuttaisiin näkemys, jonka mukaan kaikki eläkemaksut, työnantajamaksut mukaan lukien, ovatkin säästämistä, jota ei tule lukea veroasteeseen, tällä olisi dramaattinen vaikutus veroasteeseen, joka putoaisi lähes kymmenellä prosenttiyksiköllä. Tälle OECD:n ja EU:n sekä Suomen tilastoviranomaisten lin-

jasta poikkeavalle kannalle voitaisiin sinänsä esittää perusteluja, mutta sen omaksuminen sellaisenaan olisi melkoisen radikaali linjaus ja myös se sisältäisi huomattavia kansainväliseen vertailtavuuteen liittyviä ongelmia.²¹ Silti on hyvä muistaa, että vajaa neljännes veroasteesta koostuu näistä suorituksista, joiden luonne voidaan nähdä myös toisin.

Suomen eläkejärjestelmä aiheuttaa myös spesifimpiä kansainväliseen veroastevertailuun tai ainakin sen tulkintaan kohdistuvia kysymyksiä. Meillä ansioihin perustuvat eläkemaksut ovat lähes kokonaisuudessaan julkiseen talouteen ja veroasteeseen luettavia pakollisia lakisääteisiä maksuja.²² Suomessakin on myös tämän ulkopuolelle jääviä kollektiivisia lisäeläkejärjestelyjä, joiden rooli on kuitenkin erittäin pieni. Yksilöllinen eläkevakuuttautuminen (ns. kolmas pilari) on Suomessa niin ikään suhteellisen vähäistä eikä myöskään liity työn tekemiseen järin kiinteästi.

Monessa maassa tilanne on toinen. Yleisessä eläkejärjestelmässä on usein vain hyvin rajoitettu ansioperusteinen elementti tai sellaista ei ole lainkaan. Ainakaan suurten ansioiden mukaan määräytyvää korkeaa eläkettä näissä lakisääteisissä järjestelmissä ei tunneta. Tällaista yleistä eläkettä täydentää usein merkittävät työmarkkinaperusteiset kollektiiviset lisäeläkejärjestelyt ja huomattava osa eläketurvasta voi kertyä näistä järjestelmistä (Vidlund ym. 2016, Vidlund ja Mielonen 2019). Lähimaista Ruotsissa, Tanskassa ja Hollannissa näiden niin sa-

²⁰ Niin sanottuun *kiky-sopimukseen* liittyneet työnantajakmaksujen alentaminen ja palkansaajamaksujen vastaava korottaminen eivät välittömästi muuttaneet maksutulojen kokonaisu määrää, mutta julkiseen talouteen aiheutui seurauksia ilman oletuksia dynaamisista vaikutuksista. Se, että maksujen verovähennyksen arvo on työntekijällä keskimäärin suurempi, alensi verotuloja, ja julkisia menoja taas pienensi maksurasituksen siirtyminen julkisilta työnantajilta palkansaajille.

²¹ Lakisääteisiä eläkkeitä, jotka useimmissa eurooppalaisissa maissa ovat rahastoimattomia, rahoitetaan monissa maissa veroasteeseen luettavin sosiaaliturvamaksuin.

²² Lakisääteisten vs. työmarkkinaperusteisten eläkejärjestelmien asemasta julkisten menojen kannalta ks. jälj. jaksossa 3.5.

notun kakkospilarin järjestelmien piirissä on glivoimainen enemmistö palkansaajista.²³

Työmarkkinaperusteisissa järjestelmissä maksuvelvollisuus vaihtelee työnantajien ja työntekijöiden kesken. Maksut voivat olla huomattavia sekä mikro- että aggregaattitasolla. Veroastevertailujen kannalta on olennaista, että työmarkkinaperusteisten järjestelmien, jotka täyttävät suurelta osin samaa tehtävää kuin Suomessa lakisääteinen järjestelmä, eläkemaksuja ei lueta veroasteeseen. Tämän vuoksi Suomen veroaste voi vertailussa moneen maahan näyttäytyä korkeampana kuin se joissakin suhteissa taloudellisesti tarkasteltuna on. Tämä koskee lähinnä maita, joissa on merkittäviä kollektiivisia järjestelmiä, mutta tietysti nämä maat vaikuttavat omalla painollaan myös kansainvälisiin keskiarvolukuihin.²⁴

Veroasteeseen luetaan Suomessa myös kuntasektorin ja valtion Kevalle ja VERille suorittamat eläkemaksut. Näiden yhteismäärä on vuositasolla suuruusluokaltaan lähellä kuutta miljardia euroa. Maksajina olevat kunnat ja valtio keräävät varat näihin maksuihin pääosin veroina.²⁵ Veroasteeseen luetaan siten sekä eläkemaksut että kuntasektorin ja valtion näiden maksujen rahoittamiseksi keräämät verot. Tämän tyyppisiä kaksinkertaisuuksia esiintyy

muuallakin, mutta Suomessa sen volyyymi on sangen suuri.²⁶

Kaikkiaan voidaan sanoa, että monien maiden lisäeläkejärjestelmien sekä Kevan ja VERin maksujen kaksinkertaisuuden takia Suomen asema veroastevertailussa näyttäytyy jossain määrin ankarampana kuin se relevantissa mielessä onkaan. Näiden tekijöiden kvantifiointi vaatisi oman tutkimuksensa tai selvityksensä. Joihinkin meille tyypillisiin vertailumaihin nähden puhutaan muutamista prosenttiyksiköistä.

3.3 Palkkatulon verotus ja työn verokiila

Palkansaajan verotus sekä työn verokiila, mukaan lukien sekä työntekijän että työnantajan maksut, ovat tärkeitä kysymyksiä, ja niitä lasketaan ja seurataan tiiviisti niin kotimaassa kuin kansainvälisissä vertailuissa. Eläkemaksut lasketaan vakiintuneesti osaksi sekä palkkatulon verotusta että työn verokiilaa.²⁷

Palkansaajan verotukseen mukaan luettava työntekijän eläkemaksu otettiin käyttöön 1990-luvun alun lamassa aluksi 3 prosentin suuruisena vuonna 1993. Tuolloin myös päätettiin, että myöhemmät kokonaismaksun korotukset jaetaan puoliksi työnantajan ja työnteki-

²³ Hollannin, Tanskan ja Suomen eläkejärjestelmien eroista ja yhtäläisyyksistä ks. Jensen ym. (2019).

²⁴ Eläketurvakeskuksessa on tehty ansiokasta työtä eri maiden eläkemaksujen selvittämisessä ja analysoinnissa. Ks. erityisesti Vidlund ym. (2016).

²⁵ Keva ja VER saavat pienehkön osan maksuistaan muilta kuin veronsaajataboilta.

²⁶ Savelan (2017) mukaan julkisten työnantajien ("itselleen") maksamien työnantajamaksujen vaikutus veroasteeseen oli vuonna 2015 Suomessa kaikkiaan 3,0 prosenttiyksikköä. Luku oli esitetyn kansainvälisen vertailun suurimpia, mutta ei suurin.

²⁷ Laajimpiin verokiilalaskelmiin sisällytetään myös nettopalkalla ostettaviin hyödykkeisiin kohdistuvat verot. OECD:n ja EU:n laskelmat koskevat vain työhön suoraan liittyviä veroja ja maksuja.

jän kesken.²⁸ Tästä ei ole kuitenkaan täysin pidetty kiinni. Palkansaajan maksu on asteittain noussut varsin huomattavaksi osaksi työtuloon kohdistuvia veroja ja maksuja. Vuonna 2020 maksu on 7,15 ja 53–62-vuotiailla 8,65 prosenttia palkasta.²⁹ Kun valtion tulovero alkaa vasta verrattain korkealta tulotasolta, palkansaajan eläkemaksu on huomattavalle osalle tulonsaajista sitä merkittävämpi ja aivan pienituloisille selvästi suurin nettopalkkaa alentava erä. Palkansaajan maksun tuomaa rasitusta alentaa muilla kuin kaikkein pienituloisimmilla se, että maksu on tuloverotuksessa vähennyskelpoinen.

Palkansaajan ja työnantajan verot ja veronluonteiset maksut sisältävää verokiilaa seurataan säännöllisesti OECD:ssä ja EU:ssa. OECD:n Taxing Wages -vertailun mukaan näin ymmärretty keskipalkkaisen yksineläjän työn verokiila oli vuonna 2019 Suomessa 42 %, kun OECD:n painottamaton keskiarvo oli 36 % (OECD 2020). Tässä vertailussa Suomen luku oli jäsenmaista 11. korkein, mutta perheellisten vertailussa Suomi oli korkeammalla. Kun yksityisalojen eläkemaksut olivat ennen korona-alennusta yhteensä keskimäärin 24,4 prosenttia palkasta, eläkemaksujen rooli työn verokiilassa on hyvin merkittävä, vaikka maksut ovatkin verovähennyskelpoisia.³⁰

²⁸ Palkansaajamaksun käyttönoton historiasta ks. Hannikainen ja Vaubkonen (2012), 254–262.

²⁹ Palkansaajamaksun merkitystä ja sen nousua kuvaa sekin, että yksityisalojen työnantajan eläkemaksu on yhä jokseenkin samalla tasolla kuin vuonna 1990.

³⁰ Verokiilaa ja eläkemaksuprosenttia katsottaessa on huomattava, että verokiila lasketaan palkasta + työnantajamaksuista, mutta mainittu 24,4 % on suhteessa palkkaan.

Verokiilavertailuihin liittyy vastaava Suomen eläkejärjestelmän rakenteesta johtuva problematiikka kuin jota edellä käsiteltiin veroastevertailujen yhteydessä. Verokiilaan ei yleensä lueta mukaan työmarkkinaperusteisia kollektiivisia eläkejärjestelyjä. Näiden järjestelmien maksut ovat kuitenkin maksajille usein käytännössä yhtä pakollisia kuin lakisääteiset maksut meillä. Kuten edellä todettiin, monessa maassa nämä maksut voivat olla tuntuvia (Vidlund ym. 2016).

Verokiilan vakiintunutta laskentatapaa kohtaan voidaan muutenkin esittää kysymyksiä, kun otetaan huomioon eläkemaksujen luonne. Jos eläkemaksu nähdään säästämisenä tai vakuutusmaksuna, onko se kiistatta osa verokiilaa? Tai jos maksu luetaan verokiilaan, onko tavanomaisesti ymmärretty bruttopalkka silloin oikea peruste, johon veroja ja maksuja tulee suhteuttaa vai olisiko palkkaan lisättävä laskelmassa myös työstä kertyvän eläkekarttuman arvo?³¹ Karttuvan eläkeoikeuden arvon rahamääräinen määrittäminen ei kylläkään ole yksiselitteistä.

Kaikki eläkemaksut eivät vaikuta tehtävän työn verokiilaan. Kevan maksujärjestelmän yhtenä elementtinä olevalla *eläkemenooperusteisella maksulla* ei ole tekemistä maksujen suorittamisen aikaan tehtävän työn kanssa. Maksu jaetaan Kevan jäsenyhteisöjen kesken maksussa olevien eläkkeiden niiden osien suhteessa, jotka ovat karttuneet kunkin jäsenyhteisön palveluksessa ennen vuotta 2005. Eläkemenooperusteisen maksun kokonaismäärä päätetään vuosittain etukäteen ja vuonna 2020 se on 737 miljoonaa euroa (Keva 2019). Kun maksu perustuu kokonaan ennen vuotta 2005 teh-

³¹ Joibinkin muibinkin veroihin ja maksuihin liittyy tämän tyyppistä vastasuorituslementtiä.

tyyn työhön, se ei ole nykyisin tehtävän työn sivukulu.

Kevan eläkemenoperusteista maksua voidaan pitää nerokkaana konstruktiona, koska sen ansiosta palkkaperusteinen maksu voidaan pitää samalla tasolla kuin TyEL-järjestelmässä, mutta samaan aikaan Kevalle voidaan kerätä järjestelmän rahoitukseen tarvittava lisäys.³² Palkkaperusteisen maksun yhtäläisyys TyEL-maksun kanssa on puolestaan tärkeää kunta-sektorin oman työn ja ostopalveluiden neutraalin kohtelun kannalta. On kuitenkin ilmennyt, että tämä ovela rakenne ymmärretään monesti sillä tavoin väärin, että myös eläkemenoperusteista maksua luullaan tehtävän työn sivukuluksi ja työn sivukulurasitus kunta-alalla kuvitellaan sen vuoksi yksityisaloja korkeammaksi.

3.4 Eläkemaksut verovähennyksinä ja verotuki

Lakisääteiset eläkemaksut ovat nimenomaisten säännösten nojalla niin työnantajalle kuin työntekijälle ja samoin yrittäjille vähennyskelpoisia tuloverotuksessa. Työnantajien maksettavat työntekijöiden lakisääteiset eläkemaksut on erikseen mainittu tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuneina menoina eri verolaisissa.³³ Samoissa lainkohdissa on säädetty myös yrittäjien ja maatalousyrittäjien pakolliset eläkemaksut vähennyskelpoisiksi tulonhankkimis-

menoiksi eli niin sanotuiksi luonnollisiksi vähennyksiksi.³⁴

Myös palkansaajan eläkemaksut ovat tuloverotuksessa vähennyskelpoisia. Verojärjestelmän systematiikassa ne ovat kuitenkin periaatteellisesti eri asemassa kuin edellä mainitut luonnollisiksi vähennyksiksi määritellyt maksut. Tuloverolaisissa palkansaajan eläkemaksua ei pidetä tulonhankkimismenona vaan sen vähennyskelpoisuudesta on erityissäännös.³⁵

Valtion talousarvioesityksissä noudatetun *verotukien* määrittelyn mukaan palkansaajan eläkemaksun vähennyskelpoisuus on tuloverojärjestelmän suurimpia verotukia. Sen suuruus kaikille veronsaajille arvioitiin vuoden 2020 talousarvion taustalaskelmissa noin 2,7 miljardiksi euroksi (VM 2020b). Verotukina pidetään verolainsäädännössä määrättyjä poikkeuksia verotuksen perusrakenteesta eli niin sanotusta normiverojärjestelmästä.³⁶ Tarkempi määrittely siitä, mitä pidetään verotukina, peiytyy edelleen VATTin selvityksestä vuodelta 2010 (Kröger ja Rauhanen 2010) ja osin jo 1980-luvun lopulla tehdystä perkauksesta. VATTin selvityksessä palkansaajan eläkemaksujen vähennyskelpoisuus määriteltiin verotueksi, mutta asiaa ei tarkemmin käsitelty.³⁷ Työn-

³⁴ *Yrittäjät ja maatalouden harjoittajat voivat vaihtoehtoisesti vähentää vakuutusmaksut myös pubtaasta ansiotulosta tuloverolain (TVL) 96 §:n mukaan.*

³⁵ *TVL 96.1 §. Sama koskee työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksuja ja sairausvakuutuksen päivärahamaksuja.*

³⁶ *Normijärjestelmän määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Ks. tästä Rauhanen (2017).*

³⁷ *Selvityksen mukaan "maksun ei katsota olevan normin mukainen tulonhankkimisesta aiheutuva meno" (Kröger ja Rauhanen 2010, 66).*

³² *Tällaisen historiaan perustuvan maksun mahdollistaa se, että kunnat ja kuntayhtymät ovat Kevan pakkojäsenyhteisöjä eivätkä ne voi paeta maksua äänestämällä jaloillaan.*

³³ *L elinkeinotulon verottamisesta 8 § 4a k., maatalouden tuloverolaki 6 § 1 k., tuloverolaki 56.1 § 1 k.*

antajien ja yrittäjien pakollisten eläkevakuutusmaksujen vähennyskelpoisuutta ei siinä eikä sittemminkään ole pidetty verotukena.

Palkansaajan eläkemaksujen luokittelu verotueksi ei ole aivan itsestään selvää. Tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuvia menoja ei pidetä verotukina (Kröger ja Rauhanen 2010, 17). Jos palkansaajan eläkemaksu nähdään tällaisena luonnollisena vähennyksenä, maksun vähennyskelpoisuutta ei ole perusteita pitää verotukena.

Kun työnantajien ja yrittäjien eläkemaksut on lainsäädännössä määritelty luonnollisiksi vähennyksiksi ja palkansaajien maksuja ei, palkansaajamaksun vähentämisen katsominen verotueksi on sinänsä linjassa lainsäädännön luokittelujen kanssa. Lainsäädäntösystematiikka ei näytä kuitenkaan olevan ratkaisevassa asemassa verotukimäärittelyssä, vaan esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ovat tuloverolaisissa tulonhankkimismenoja³⁸, mutta niitä pidetään budjetissa verotukina.

Välittömiä veroja ei ole yleensä meillä pidetty muussa verotuksessa vähennyskelpoisina menoina.³⁹ Jos eläkemaksuja pidetään veronluonteisina, tätä voidaan pitää yhtenä perusteenä sille, ettei eläkemaksuja katsota verojärjestelmän perusrakenteen mukaisiksi vähennyksiksi. Jos eläkemaksut taas nähdään pikemminkin säästämisenä, sekään ei tuloverojärjestelmässä oikein puolla maksujen pitämistä luonnollisina vähennyksinä.

³⁸ TVL 95.1 § 2 k.

³⁹ Välittömiä veroja ei ole pidetty *nettotulon laskentaan* kuuluvina erinä vaan niiden on katsottu olevan nettotuloon *kohdistuvia*. Esim. USA:ssa osavaltioiden ja paikallishallintojen tuloverot ovat perinteisesti olleet vähennyskelpoisia liittovaltion verotuksessa, joskin vuoden 2017 lopussa päätetyssä suuressa uudistuksessa tätä vähennystä rajoitettiin.

Toisaalta palkansaajan näkökulmasta eläkemaksut ovat välttämättömiä ja pakollisia palkkatulojen hankkimiseen kohdistuvia suorituksia. Jos eläkemaksuja pidetään pakollisina vakuutusmaksuina, niiden voitaisiin ajatella olevan muiden tulon hankkimisesta johtuvien kustannusten tavoin luonnollisia vähennyksiä, jotka eivät muodostaisi verotukea. Voidaan myös viitata siihen, että maksuilla rahoitetaan eläkkeitä, jotka ovat veronalaista tuloa eikä niistä vähennetä aikanaan suoritettuja maksuja. Ei ole myöskään ilmeisiä perusteluja sille, että yrittäjien ja maatalousyrittäjien lakisääteisiä eläkemaksuja pidetään tulonhankkimismenoina mutta palkansaajan maksuja ei.

Kaikkiaan voidaan sanoa, että kun tulonhankkimismenojen vähentäminen on tuloverojärjestelmän vahva peruselementti, palkansaajamaksun vähennyskelpoisuuden luokittelu verotueksi on jossain määrin tulkinnanvarainen kysymys. Tulkinnanvaraisuus koskee siis vain verotukibudjetointia eikä maksun verovähennyskelpoisuutta elävässä elämässä, koska palkansaajamaksut on nimenomaisesti säädetty vähennyskelpoisiksi.

Jos palkansaajamaksun vähennyskelpoisuutta pidetään verotukena, vähennyksestä aiheutuvan verotulojen menetyksen katsominen sellaisenaan tuen määräksi voi antaa osin harhaanjohtavan kuvan. Verotuen kokonaisuuden arviointi yli ajan edellyttäisi myös eläkkeiden verotuksen tarkastelua ja myös työeläkelaitosten verotuksen läpikäyntiä maksutulojen sijoittamisen tuoton osalta.⁴⁰ Tämä olisi

⁴⁰ Sijoitusten tuottoa ei käytännössä veroteta työeläkelaitoksissa, vaikka yksityisalojen työeläkevakuuttajat ovatkin periaatteessa verovelvollisia tuloistaan. Suomen järjestelmä on tosiasiallisesti ns. EET-periaatteen mukainen (*exempt – exempt – taxed*) eli maksut ovat vähennyskelpoisia, tuottoja

hyvin monimutkainen ja monia valintoja edellyttävä tehtävä eikä sellaiseen ole tiettävästi ryhdytty. Ei ole myöskään selvää, miten verotukilaskennan lähtökohtana oleva normiverojärjestelmä olisi tältä osin määriteltävä.^{41 42}

3.5 Eläkemaksut julkisina menoina

Edellä jaksossa 3.2 käsiteltiin eläkemaksujen lukemista veroasteeseen. Vastaavasti voidaan tarkastella eläkemaksuja julkisina menoina silloin, kun maksaja on kansantalouden tilinpidossa julkiseen sektoriin luettava työnantaja. Tällaisia ovat kunnat, kuntayhtymät, valtio sekä eräät muut julkiseen talouteen luettavat yhteisöt kuten yliopistot ja joukko julkisesti omistettuja yhtiöitä. Selvä pääosa näistä maksaa eläkemaksuja Kevalle tai VERille, mutta maksuja menee myös muille julkisen sektorin rahastoille sekä työeläkeyhtiöille.⁴³ Julkisen sektoriin kuuluvien työnantajien eläkemaksu-

jen kokonaismäärä lienee ollut vuonna 2019 runsaan 6 miljardin euron luokkaa.

Vaikka julkisen sektorin eläkemaksut ovat julkisen talouden sisäisiä, ne eivät lukeudu niihin menoihin, jotka eliminoidaisiin julkisia menoja laskettaessa (Savela 2013). Lakisääteiset eläkkeet, joiden voidaan sanoa olevan merkittävältä osin rahoitettu eläkemaksuilla, ovat niin ikään julkisia menoja.⁴⁴ Näin ollen eläkemaksujen virtaamisesta eläkelaitosten kautta eläkkeisiin syntyy julkisiin menoihin samankaltaista kaksinkertaisuutta kuin jota edellä kuvattiin veroastetta laskettaessa. Vaikka ei ole kaikin osin täysin yksiselitteistä, millä tavoin eläkemaksut liittyvät samaan aikaan maksettaviin eläkkeisiin, tämän kaksinkertaisen laskennan vaikutuksen julkisiin menoihin voidaan sanoa olevan 3 prosentin suuruusluokkaa BKT:stä.

4. Eläkemaksut ja julkisen talouden kestävyys

Ehkä tärkein ja kiinnostavin eläkemaksuja ja julkista taloutta koskeva kysymys on eläkemaksujen kehitys tulevaisuudessa. Tästä laajasta kokonaisuudesta voidaan tässä esittää vain pari sanaa.

Aihetta on käsitelty perusteellisesti erityisesti Eläketurvakeskuksen eri julkaisuissa. Asia on keskeisellä sijalla ETK:n ajoittain julkaisemissa PTS-laskelmissa, jotka perustuvat

ei ennen eläkkeen maksua veroteta ja eläkkeet ovat veronalaista tuloa.

⁴¹ VATTin verotukiselvityksessä todetaan, että verotukea laskettaessa ei ole arvioitu eläkkeestä myöhemmin maksettavaa veroa (Kröger ja Raubanen 2010, 66). Vastaavasti VM:n verotukimuistion mukaan laskelmissa on otettu huomioon vain vakuutusmaksun vähentämisestä saatu verotuki (VM 2020b).

⁴² Veroväbennyskelpoisuudesta erillinen asia on se, onko eläkemaksujärjestelmässä sellaisia huojennuksia, joita on pidettävä *eläkemaksukertymää* alentavina "verotukina". VM:n muistiossa on listattu tällaisina aloittavan yrittäjän alennettu YEL-maksu ja pienituloisten MyEL-vakuutettujen huojennus (VM 2020b).

⁴³ Muun muassa yliopistot ovat osittain ja monet yhtiöt kokonaan TyEL-järjestelmän piirissä.

⁴⁴ Kevan maksutulot olivat vuonna 2019 runsaat 5 miljardia ja eläkemenot vajaat 5,5 miljardia euroa. Valtion eläkejärjestelmässä kaksinkertaisuuselementti on selvästi kuntasektoria vähäisempi paitsi yleisesti pienempien volyyymien vuoksi, myös siksi, että 60 prosenttia valtion eläkemenosta rahoitetaan yleisistä budjettivaroista.

laajoihin mallinnuksiin ja muillakin tavoin perusteelliseen analyysiin. ETK:n vuoden 2019 PTS-laskelmissa on tehty myös herkkyystar-kastelua seuraavien oletusten suhteen: kuolevuus, syntyvyys, työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus, ansiotason kasvu, työllisyys ja eläkevarojen tuotto. Lisäksi on laadittu yhdistelmäskenaarioita.⁴⁵

Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan työeläkemaksuissa on pitkällä aikavälillä tuntuva nousupaine. Vuosina 2019 ja 2020 on julkaistu useita laskelmia, joiden tulokset ovat poikenneet jonkin verran toisistaan lähtötietojen muuttuessa. Voidaan kuitenkin sanoa, että perusskenaarioiden mukaan suunnilleen nykytasoisilla maksuilla voitaisiin pärjätä vuosisadan puoliväliin asti, minkä jälkeen maksuja jouduttaisiin nostamaan niin, että vuonna 2085 maksuprosentti olisi noin 30, ehkä hie-man yli (Risku ym. 2020, 54).

Pitkällä aikavälillä näköpiirissä olevaa maksujen nousupainetta voidaan ja myös tulisi pyrkiä torjumaan erilaisin keinoin. Jos kuitenkin arvioidaan, että maksuja joudutaan jossain vaiheessa nostamaan, ei ole ilmeistä, missä aikataulussa tämä tulisi tehdä. Kysymystä voidaan lähestyä TyEL-järjestelmän nykyisten rahastointisääntöjen kautta, mutta tämä sivuuttaa sen, että viime kädessä kysymyksessä on päätöksenvaarainen asia. Maksuja voidaan nostaa joko aikaisemmin tai myöhemmin, mutta jälkimmäisessä vaihtoehdossa niitä joudutaan nostamaan enemmän. ETK:n kevään 2020 julkaisun tekstin (Risku ym. 2020, 50) saattaa

ehkä lukea hienoisena vihjauksena nopeamman maksunkorotuksen suuntaan:

”Vakaa maksutaso voisi tarkoittaa maksua, joka on likimäärin nykyisellä tasolla mahdollisimman pitkään. Rahastointisääntöjä voitaisiin muokata tämän mahdollistamiseksi. Tämän toimintatavan riski olisi kuitenkin ajautuminen entistä suurempiin ja mahdollisesti kestäättömiin maksunkorotuspaineisiin. Maksun nostaminen lähitulevaisuudessa olisi ristiriidassa lyhyen aikavälin maksun vakaustavoitteen kanssa. Tämä toimintatapa kuitenkin lähtökohtaisesti tukisi pidemmän aikavälin maksun vakautta. Se mahdollistaisi vakaamman eteenpäin katsovan maksun ja vahvistaisi rahoituksellista kestävyyttä sekä turvaisi eläke-etuja.”

Kun eläkemaksujen korottamistarve näyttää peruslaskelmissa ajoittuvan vasta vuosisadan jälkipuoliskolle, voidaan kuitenkin ajatella myös, että maksun nostaminen varmuuden vuoksi jo lähitulevaisuudessa olisi hätiköityä. Vuoden 2020 korona-alennusten vuoksi yksityissektorin maksuja ollaan joka tapauksessa nykysuunnitelmin korottamassa 2022 alkaen. Ja sikäli kuin maksunkorotustarpeiden taustalla on alentuneet syntyvyysluvut, kehitystä voi hyvinkin olla syytä seurata nopean laskuvaiheen jälkeen vielä jonkin aikaa sen sijaan, että lähtökohdaksi suoralta kädeltä otettaisiin alennut taso.⁴⁶ On syytä muistaa sekin, että vuoden 2017 eläkeuudistukseen liittyy tarkistus-piste vuonna 2025.

⁴⁵ Tikanmäki ym. (2019), 65–. Myös ETK:n eri vuosina tekemien laskelmien suuret erot kuvaavat vuosikymmenten mittaiseen kehitykseen liittyviä epävarmuustekijöitä. (Risku ym. 2020, 45).

⁴⁶ Syntyvyyden ja rahastoinnin yhteydestä ks. Risku (2019), 131–.

Tulevia maksutasoja on syytä arvioida eläkerahoitusnäkökohtien lisäksi myös julkisen talouden kestävyystarkastelussa (VM 2020c, 43–).⁴⁷ Jollei veroasteen anneta kokonaisuutena nousta, eläkemaksujen noustessa (muun) verotuksen tulee vastaavasti alentua. Valtion ja kuntien verotulot alenevat eläkemaksujen noustessa ja suoraan maksujen verovähennyskelpoisuuden kautta, mutta työn verotuksen nousun estäminen kokonaan edellyttää tämän vaikutuksen lisäksi valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen nimenomaista alentamista. Kun tiedetään muun muassa ikääntymisestä johtuvat valtion ja kuntien sekä mahdollisten maakuntien taloudelliset paineet tulevina vuosikymmeninä, eläkemaksujen noususta seuraava lisäahdistus muuhun julkiseen talouteen olisi kaikkea paitsi tervetullut. Sikäli kuin eläkejärjestelmän rahoitus vaatii vahvistavia toimia, jo nyt korkeiden maksujen nostamista ei tule nähdä ainoana vaihtoehtona vaan on vakavasti perattava kaikki muutkin elementit kuten sijoitussääntely, rahastointisäännöt, työssä jatkamisen edistäminen ja itse eläke-etuudet.

5. Kokoavia näkökohtia

Suomen lakisääteisten eläkemaksujen duaali-luonne yhtäältä veronluonteisina maksuina ja toisaalta säästämisenä tai vakuutusmaksuna mutkistaa näiden maksujen käsittelyä monissa julkisen talouden tunnusluvuissa. Tämän tulokinnanvaraisuuden merkitys näiden lukujen kannalta ei ole pieni, kun puhutaan vuositasolla yli 20 miljardin euron summasta.

⁴⁷ *Eläkejärjestelmästä ja julkisen talouden kestävytydestä ks. myös Eläkekysymysten asiantuntijatryöryhmä (2013), 89–124.*

Eläkemaksuilla on suuri merkitys veroasteen laskennassa ja julkisen sektorin työnantajien maksut ovat myös mukana julkisten menojen BKT-suhteen ja sen kehityksen laskelmissa. Eläkemaksujen huomioonottamiseen veroasteessa liittyy relevantteja kysymyksiä ja OECD:n ja EU:n menetelmien mukainen näiden maksujen käsittely osana veroastetta voi antaa osin harhaanjohtavan vaikutelman. Yhtäältä tämä johtuu siitä, että eläkemaksujen veronluonteisuus ei ole selvää, ja toisaalta eri maiden eläkejärjestelmien erilaisuus vaikuttaa veroasteiden kansainväliseen vertailuun. Eläkemaksut muodostavat lähes neljänneksen Suomen virallistilastojen mukaisesta veroasteesta.

Työnantajan ja palkansaajan eläkemaksut ovat myös suuri osa tavanomaiseen tapaan laskettavaa työn verokiilaa. Jos eläkemaksuja pidetäänkin säästämisenä työntekijän tulevaa eläkettä varten tai työntekijän vakuuttamisena, ei ole aivan selvää, että maksut tulee lukea mukaan verokiilaan. Yrityksille työnantajamaksut ovat kuitenkin osa työvoimakustannusta riippumatta siitä, pidetäänkö maksuja veronluonteisina vai osana palkansaajan kokonaiskorvausta.

Palkansaajan eläkemaksujen verovähennyskelpoisuus on yksi suurimmista noudatetun verotukimäärittelyn mukaisista verotuista. Täysin kaukaa haettua ei olisi myöskään maksun ajattelemisen tulonhankkimismenoksi, jolloin sen vähennyskelpoisuus ei olisi verotuki. Jos verotukitulunkinta hyväksytään – mitä voidaan perustella – nykytyyppinen maksun vähennyskelpoisuuden tarkastelu sellaisenaan antaa vajavaisen kuvan kokonaisuudesta, johon liittyy yli ajan myös maksutulojen sijoittamisen sekä eläkkeen verokohtelu.

Julkisten menojen laskennassa nousee esiin kaksinkertaisuus, joka aiheutuu siitä, että julkisten työnantajien eläkemaksut ovat julkisia

menoja ja samoin myös näillä maksuilla rahoitettavat eläkkeet. Joistakin muista julkisen sektorin sisäisistä menoista poiketen eläkemaksuja ei eliminoida näissä laskelmissa.

Olisi selkeää, jos kysymykseen eläkemaksujen luonteesta voitaisiin antaa suoraviivainen vastaus, joka sopisi sellaisenaan kaikkiin asia yhteyksiin. Mikä tahansa tulkinta kohtaa kuitenkin vaikeuksia viimeistään kansainvälisten vertailujen yhteydessä. Tämä taas peräytyy osin eri maiden eläkejärjestelmien eroihin. Yleispätevän reseptin puutteessa on tyydyttävä toteamaan, että tilastoja ja vertailuja luettaessa on syytä muistaa eläkemaksujen erityisluonne, joka voi vaikuttaa tuntuvasti numeroiden tulkintaan. □

Kirjallisuus

- von Eheberg, K. Th. (1911), *Finanssioppi*. Suom. K.J. Ståhlberg. Gummerus, Jyväskylä.
- Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmä (2013), *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen*. Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti, Eläketurvakeskus, Helsinki.
- ETK (2020), Eläketurvakeskus, Tilastotietokanta: Työeläkejärjestelmän eläkevarat ja rahavirrat, milj. euroa, https://tilastot.etk.fi/pxweb/fi/ETK/ETK__180tyoelakkeiden_rahaitus__10rahavirrat/rahavirrat01_kaikki.px/?rxid=82b97919-8578-46ee-89a1-7a15af064895 (viitattu 24.6.2020).
- Eurostat (2019), Taxation in 2018 Tax-to-GDP ratio up to 40.3% in EU, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10190755/2-30102019-AP-EN.pdf/68739572-f06a-51e4-3a5b-86e660a23376> (viitattu 20.7.2020).
- Goebel, R. (2020), ”Eläkejärjestelmien rahoitustavat Suomessa”, teoksessa Poutiainen, E. ja Tenhunen, S. (toim.), *Sijoitustoiminta Suomen työeläkejärjestelmässä*, Eläketurvakeskus, Helsinki: 73–101, <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140130/Sijoitustoiminta-Suomen-tyoelakejarjestelmassa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Hannikainen, M. ja Vauhkonen, J. (2012), *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*, SKS, Hämeenlinna.
- Jensen ym. (2019). Jensen, S.E.H., Lassila, J., Määtänen, N., Valkonen, T. ja Westerhout, Ed., ”Top 3: Pension Systems in Denmark, Finland, and the Netherlands”, ETLA Working Papers, 66. <https://www.etla.fi/julkaisut/top-3-pension-systems-in-denmark-finland-and-the-netherlands/>.
- Keva (2019), <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/kevan-jasenyhteisojen-ja-valtion-elakemaksut-vuonna-2020/> Viitattu 24.6.2020.
- Kröger, O. ja Rauhanen, T. (toim.), ”Verotuet Suomessa 2009”, Valmisteluraportit 5, VATT 2010, https://vatt.fi/documents/2956369/3433353/valmisteluraportit_5.pdf/2080059c-3fe8-4f55-8d1f-c1f720b1d47c/valmisteluraportit_5.pdf.
- OECD (2019), *Revenue Statistics 2019*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-2522770x.htm> (viitattu 30.7.2020).
- OECD (2020), *Taxing Wages*, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/047072cd-en/1/3/1/3/index.html?itemId=/content/publication/047072cd-en&csp_=61ab1636a3c5e6e66df4c2ea29c39562&itemIGO=oecd&itemContentType=book (viitattu 24.6.2020).
- Rauhanen, T. (2017), *Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauksena*, VATT Julkaisut 71, <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/149391/j71.pdf>.

- Risku, I. (2019), ”Mihin eläkerahastoja tarvitaan?”, teoksessa Kautto, M. (toim.), *Työeläkevarat ja eläkkeiden rahoitus*, Eläketurvakeskus, 109–153, <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137470/Tyoelakevarat-ja-elakkeiden-rahoitus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Risku, I., Tikanmäki, H., Varis, J., Sankala, M., Lehmuskero, M. ja Mäkinen, H. (2020), *Työeläkkeiden rahoitus selvitys*, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2020. <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139968/Tyoelakkeiden-rahoitus-selvitys.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (viitattu 24.6.2020).
- Savela, O. (2013), ”Julkiset menot ja vielä isommat yksityiset”, *Tieto & trendit*, <http://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2013/julkiset-menot-ja-viela-isommat-yksityiset/> (viitattu 20.7.2020).
- Savela, O. (2017), ”Verot valtion maksettavaksi”, *Tieto & trendit*, <http://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2017/verot-valtion-maksettavaksi/> (viitattu 20.7.2020).
- Tikanmäki, H., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T., Reipas, K. ja Sankala, M. (2019), *Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2019*, Eläketurvakeskuksen raportteja 02/2019, Eläketurvakeskus, Helsinki, <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137763/Lakisaaiteiset-elakkeet-pitkan-aikavalin-laskelmat-2019.pdf?sequence=14&isAllowed=y> (viitattu 20.7.2020).
- Tikka (1990), Kari S. Tikka, Veropolitiikka, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Tilastokeskus (2020), Verot ja veronluonteiset maksut, <https://www.stat.fi/til/vermak/index.html> (viitattu 30.7.2020).
- Vanne, R. (2019), ”Valinnanvapaus, eläkevarat ja riskit”, teoksessa Kautto, M. (toim.), *Työeläkevarat ja eläkkeiden rahoitus*, Eläketurvakeskus, Helsinki: 27–73, <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137470/Tyoelakevarat-ja-elakkeiden-rahoitus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Vidlund, M., Kiviniemi, M., Mielonen, A. ja Väänänen, N. (2016), *What is the cost of total pension provision and who pays the bill? Cross-national comparison of pension contributions*, Eläketurvakeskuksen raportteja 9/2016, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2020/06/What_is_the_cost_of_total_pension_provision_and_who_pays_the_bill_cross-national_comparison_of_pension_contributions-2.pdf.
- Vidlund, M. & Mielonen, A. (2019), ”Työeläkevarat ja niiden hoitaminen eri maissa”, teoksessa Kautto, M. (toim.), *Työeläkevarat ja eläkkeiden rahoitus*, Eläketurvakeskus, Helsinki: 75–107, <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137470/Tyoelakevarat-ja-elakkeiden-rahoitus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Viherkenttä, T. (2007), ”Ovatko eläkemaksut veroja? Oikeudellisia, taloudellisia ja psykologisia näkökohtia”, teoksessa *In memoriam Kari S. Tikka 1944–2006*, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Jyväskylä.
- VM (2020a), *Taloudellinen katsaus – Kevät 2020*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020: 31.
- VM (2020b), *Verotuet Suomessa 2018–2020*. Valtiovarainministeriö, https://vm.fi/documents/10623/15806635/Verotuet+2018+-+2020e_17022020_p%C3%A44%C3%A4t%C3%B6sper%C3%A4iset_muutokset.pdf/b21a4195-3b2b-abc0-1486-de0a322be9be/Verotuet+2018+-+2020e_17022020_p%C3%A44%C3%A4t%C3%B6sper%C3%A4iset_muutokset.pdf.
- VM (2020c), *Suomen julkisen talouden kestävyys*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:59, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162357/VM_2020_59.pdf?sequence=1&isAllowed=y.