

In memoriam
Kari S. Tikka
1944–2006

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS
SUOMEN LAKIMIESLIITTO
HELSINGIN YLIOPISTON OIKEUSTIETEELLINEN
TIEDEKUNTA
HELSINKI

Toimituskunta / Editorial Board

Edward Andersson

Kai Kalima

Timo Viherkenttä

Pekka Vihervuori

Tilausosoite / Orders

Suomalainen Lakimiesyhdistys / Finnish Lawyers' Association

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki, Finland

tel. +358 (0)9 6120 300

fax + 358 (0)9 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Kari S. Tikan valokuva s. V Jakke Nikkarinen

Taitto: Keski-Suomen Painotuote Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-266-9

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007

Timo Viherkenttä

Ovatko eläkemaksut veroja? Oikeudellisia, taloudellisia ja psykologisia näkökohtia

Aluksi

Jokaisella riittää mielipiteitä verotuksesta, mutta harvempi osaa määritellä, mikä on vero. Anglosaksisissa maissa tämänkaltaiset ongelmat yleensä sivuutetaan ja todetaan jokin versio viisaudesta, jonka mukaan ”if it walks like a duck and talks like a duck, it probably is a duck”. Ja liekö sillä merkitystä, kutsutaanko jotain suoritusta veroksi vai joksikin muuksi?

Ehkä on. Veron käsite esiintyy Suomen perustuslaista (731/99) alkaen laajasti lainsäädännössä, eikä ole merkityksetöntä, mihin suoritukseen asianomaisia normeja sovelletaan. Verolailla oli 1990-luvulle asti oma säätämisyjärjestyksensä, ja uusi perustuslaki sisältää vähimmäisvaatimukset verolain sisällölle. Myös talouspoliittista keskustelua on omiaan hämmentämään se, jos eri keskustelijat lukevat veroihin tai vaikkapa veroasteeseen eri asioita. Ja kun veroilla ajatellaan laajasti olevan käyttäytymisvaikutuksia, on mahdollista, että jonkin suorituksen mahdollinen luokittelu veroksi vaikuttaa tietoisesti tai alitajuisesti ihmisten ja yritysten käyttäytymiseen. Jäljempänä esitetään, että tällä kysymyksellä voi olla huomattavakin yhteiskuntapoliittinen ja taloudellinen merkitys. Kyse ei tällöin ensisijaisesti ole siitä, halutaanko käyttää veron käsitettä vaan ehkä ennen kaikkea siitä, mielletäänkö tiettyjen pakollisten suoritusten olevan vastikkeettomia.

Veron käsitettä on jouduttu arvioimaan perustuslakivaliokunnassakin erilaisissa yhteyksissä. Seuraavassa kysymystä veron käsitteestä ei käsitellä yleisenä kysymyksenä eikä kattavasti eri puolilta. Sitä vastoin keskitytään *pakollisiin eläkemaksuihin*, jotka ovat taloudellisesti mittavia, monessa suhteessa omintakeisia luonteeltaan ja merkittävältä osin suomalainen erikoisuus. Näyttää siltä, että joissakin yhteyksissä lakisääteiset eläkemaksut luetaan veroihin, mutta toisaalta ne eivät näytä mahtuvan ainakaan yleisimpien veron oikeudellisten tai finanssiopillisten määritelmien piiriin.

Veron määritelmistä

Suomen perustuslain 81 §:ssä säädetään valtion veroista ja maksuista säätämisestä. Perustuslain 120 §:n 3 momentti koskee vastaavasti kunnallisesta verosta säätämistä.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp, s. 134) todetaan veron käsitteestä seuraavaa: ”Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttötarkoitukseen on kiinnitetty huomiota.”

Tähän tapaan, jossain määrin vaihtelevin sanankäntein vero on yleensä määritelty myös kirjallisuudessa. Tikka (1990, s. 6) on esittänyt seuraavan määritelmän: ”Vero voidaan luonnehtia rahasuoritukseksi, jonka julkinen yhdyskunta velvoittaa hallintoalamaistensa tietyn ryhmän suorittamaan yksipuolisesti yhdyskunnalle. Vero ei ole vastiketta jostakin tietystä edusta, ja tämä piirre erottaa veron *maksusta*, joka on korvaus julkisen suoritteen tai edun käyttämisestä.”¹

Veron käsitteen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy nykyisin perustuslain asettamiin vaatimuksiin lailla säätämisestä ja verolain sisällöstä. Keskeinen rajanveto koskee veron ja maksun suhdetta. Kun perustuslain mukaan valtion (ja kunnan) verosta säädetään lailla, maksujen osalta lailla säädetään vain ”maksujen suuruuden yleisistä perusteista” (PL 81.2 §). Lainkohta koskee valtiolle meneviä maksuja. Maksuja peritään veroista poiketen yleensä vastikkeina viranomaisten ja laitosten tuottamista palveluista.²

Perustuslaissa säädetään valtiolle menevistä veroista ja maksuista sekä kuntien verotusoikeuden perusteella perittävistä veroista. Esimerkiksi kansaneläkelaitokselle suoritettavia sairausvakuutusmaksuja ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja on kirjallisuudessa vaihtelevasti pidetty joko veroina tai *veronluonteisina maksuina*. Verosta ne eroavat käytännössä lähinnä siten, että ne suoritetaan Kelalle ja siten, että niiden *nimenä* on maksu. Tosin jossain määrin voidaan nähdä maksunluonteisuutta siitä, että nämä erät suoritetaan Kelan rahastoihin, joita käytetään vain tiettyihin, maksuvelvollisia kollektiivisesti suoraan tai välillisesti hyödyttäviin tarkoituksiin.³

Toisaalta on peritty sellaisia veroiksi kutsuttuja suorituksia, kuten toimituskirjaleimaveroja, jotka pikemminkin ovat luonteeltaan maksuja. Muitakin veronsaajia voinee olla kuin valtio ja kunta. Ainakin kirkollisveroa on pidetty verona, vaikka se on siinä mielessä vapaaehtoinen, että se peritään vain veron perimiseen oikeutetun kirkon jäseniltä.⁴ Kansainvälisissä tilastoinneissa Suomen kirkollisveron luokittelu on kuitenkin vaihdellut sen suhteen, luetaanko se veroihin ja esimerkiksi kansantalouden veroasteeseen.

¹ Tikka, Kari S.: Veropolitiikka, Helsinki 1990, s. 6. Ks. myös esim. Andersson, Edward: Johdatus vero-oikeuteen, 13. uudistettu painos, Helsinki 2006, s. 1–2, ja Penttilä, Seppo: Verosanasto, 1986, s. 242. Veron määritelmiä on luonnollisesti esitetty kirjallisuudessa jo kauan sitten. Esim. von Ekeberg, K. Th: Finanssioppi, Jyväskylä 1911, s. 167, esitti seuraavan varsin modernin oloisen määritelmän: ”Verot ovat valtioille ja muille julkisille yhdyskunnille suoritettavia varoja, joita julkisen vallan nojalla yhteisten tarpeitten tyydyttämisestä varten otetaan sillä tavalla ja niin paljon, kuin yhdyskunta yksipuolisesti määrää.” (Suom. K. J. Ståhlberg.)

² Ks. esim. Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000, Helsinki 2000, s. 392 alav. 2.

³ Esim. Andersson 2006, s. 2, toteaa nämä suoritukset veroiksi ja Wikström, Kauko: Yleiset opit verotuksessa ja vero-oikeudessa, Turku 2006, s. 29, kirjoittaa, että työnantajan sosiaaliturvamaksu on *luonteeltaan vero*.

⁴ Tosin myös yhteisöjen tuloverosta osa tilitetään seurakunnille, mikä on kansainvälisesti jokseenkin ainutlaatuista.

Eläkemaksujen oikeudellisesta luonteesta

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän eläkemaksujen merkitys niin maksajille kuin kansantaloudelle on suuri.⁵ Velvollisia suorittamaan eläkemaksuja ovat työnantajat ja palkansaaajat sekä yrittäjät, mukaan lukien maatalousyrittäjät.⁶ Palkansaaajien maksujen tilittämisestä huolehtiminen on työnantajan tehtävänä. Työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksujen suuruus päätetään vuosittain. Vuonna 2007 ne ovat pääsääntöisesti yhteensä runsaat 21 prosenttia palkasta. Tähän sisältyvät työntekijöiden maksut ovat 4,3 prosenttia alle 53-vuotiailta ja 5,4 prosenttia 53 vuotta täyttäneiltä. Eläkemaksut ovat tuloverotuksessa vähennyskelpoisia.

Eläkemaksujen saajina ovat yksityisellä sektorilla pääasiassa työeläkevakuutusyhtiöt, eläkekassat ja eläkesäätiöt⁷, kunta-alalla Kuntien eläkevakuutus ja valtiolla Valtion eläkerahasto.⁸ Se, että lakisääteisten työeläkkeiden hoitaminen on tällä tavoin hajautettu ja hoidetaan yksityisalojen osalta yksityisoikeudellisissa yhteisöissä, on kansainvälisesti erittäin harvinainen järjestely. EU-maiden joukossa Suomi on ainoa jäsenvaltio, jossa näin on. Muissa maissa lakisääteisten työeläkkeiden hoitaminen on valtion tai valtiollisen laitoksen tehtävänä.

Arvioitaessa lakisääteisten eläkemaksujen oikeudellista luonnetta on tarkasteltava erityisesti kahta piirrettä: 1) maksujen saajina on hyvin erityyppisiä tahoja, ja suurin osa maksuista suoritetaan yksityisoikeudellisille yhteisöille; ja 2) osalla maksuista on merkittäviä kytkentöjä maksajan omaan tulevaan eläkkeeseen.

Lakisääteisten työeläkemaksujen periminen perustuu työeläkelainsäädäntöön, nykyisin pääasiassa uuteen, vuoden 2007 alusta voimaan tulleeseen työntekijän eläkelakiin. Alun perin säännökset sisältyivät vuoden 1961 työntekijäin eläkelakiin (395/61, TEL), joka säädettiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. TEL:ia säädettäessä ei hankittu perustuslakivaliokunnan kannanottoa, eikä asiaan vaikuttanut se, että työnantajat veloitettiin suorittamaan pakollista eläkevakuutusmaksua vuodesta 1962 alkaen.

Työntekijöiden eläkemaksu tuli käyttöön 1990-luvun alussa, ensin yksivuotisena ja sen jälkeen pysyvänä. Tässä yhteydessä myös säättämisjärjestyskysymys aktualisoitui eduskunnassa käsiteltäessä hallituksen esitystä työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 230/1991 vp), jossa esitettiin maksun perimistä vuonna 1993. Hallitus katsoi tuolloin, että asianomaiset lait voidaan säätää yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta ettei lainsäätämisyjärjestys ole yksiselitteinen, minkä vuoksi asiasta tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

⁵ Työeläkemaksujen nimityksessä on eroja eri työeläkejärjestelmissä. Työntekijän eläkelaiissa (TyEL, 395/06) puhutaan työeläkevakuutusmaksusta (152 §). Tässä kirjoituksessa käytetään yhteisenä nimikkeenä termiä eläkemaksu.

⁶ Tässä kirjoituksessa puhutaan palkkatuloon kohdistuvista maksuista; suurelta osin samat näkökohdat liittyvät myös yrittäjäeläkemaksuihin.

⁷ Työnantaja suorittaa eläkesäätiölle *kannatusmaksuja* ja eläkekassalle *vakuutusmaksuja*.

⁸ Lisäksi on eräitä erityiseläkelaitoksia kuten Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela) sekä Kirkon, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin järjestelmät.

Perustuslakivaliokunta kuuli laajasti asiantuntijoita, ja sen lausunto (PeVL 8/1992 vp) on monelta kannalta mielenkiintoinen. Eläkemaksujen poikkeuksellinen ja vaikeasti lokeroitava luonne tulee hyvin esiin lausunnossa eikä vähiten sen vastalauseissa. Perustuslakivaliokunnassa näyttävät olleen vaihtoehtoina yksinkertaisen lainsäädäntöjärjestyksen lisäksi tuolloiset perustuslain säätämisyjärjestys ja verolain säätämisyjärjestys. Valiokunta joutui antamaan lausuntonsa tilanteessa, jossa maa oli ainutlaatuisen syvässä taloudellisessa lamassa ja palkansaajien eläkemaksun säätäminen oli osa lamasta selviytymisen keinovalikoimaa.

Palkansaajan eläkemaksun käyttöönnoton yhtenä tarkoituksena oli työnantajien työvoimakustannusten alentaminen, ja työnantajien eläkemaksua alennettiininkin käytännössä vastaavalla määrällä. Tämän sekä lakiteknisen rakenteen ja työnantajien perimisvelvollisuuden perusteella hallituksen esityksessä katsottiin, että ”työntekijäin eläkemaksu ei ole itsenäinen maksu, vaan osa työnantajan vastuulla olevaa eläkevakuutusmaksua”. Esityksessä viitattiin myös siihen, että maksut on mitoitettu vastaamaan vakuutusriskiä, joka eläkevastuusta aiheutuu. Lisäksi hallitus katsoi, että koska työehtosopimuslain puitteissa on sovittu yhteisymmärryksessä palkkatason alentamisesta maksun määrällä, tämän ei voida katsoa loukkaavan kenenkään saavutettuja etuja. Näillä perusteilla hallituksen näkemys oli, ettei työntekijäin eläkemaksu ollut vero tai siihen rinnastettava julkisoikeudellinen maksu, joka peritään ennalta määräämättömään tarkoitukseen, ja että lait voidaan säätää yksinkertaisessa järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta päätyi samalle kannalla kuin hallitus pitkälti samankaltaisin perustein, joskin osin eri näkökohtia painottaen. Valiokunta lausui, että ansioeläketurva oli toteutettu – tosin ilman valiokunnan myötävaikutusta – tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ja että ehdotettu järjestelmän sisällä tapahtuva kustannusvastuun jakaminen työnantajien ja työntekijöiden kesken on tavallisen lainsäädäntöjärjestykseen alaan kuuluva kysymys. Nimenomaisesti valiokunta lisäksi totesi, että työntekijäin eläkemaksu on tarkoitettu jakamaan sitä taloudellista raskautta, joka perustuu tavallisella lailla sinänsä järjestettävään kysymykseen työnantajan velvollisuudesta vastata palveluksessaan olevan henkilöstön eläketurvan kustannuksista.

Hallituksen esitykseen sisältyi eri säädösesityksinä valtion ja kuntien henkilöstöä koskevia maksuja koskeneet esitykset. Nämä poikkeavat yksityisalojen työntekijöiden eläkemaksusta pääasiassa siten, että yksityisaloilla eläkemaksut suoritetaan yksityisoikeudellisille yhteisöille, mutta julkisella sektorilla on astetta lähempänä kysymys siitä, olisivatko Valtion eläkerahastolle ja Kuntien eläkevakuutukselle maksettavat pakolliset suoritukset veroja. Perustuslakivaliokunta viittasi siihen, että näiltä osin maksut tulevat tavanomaisina veronsaajina pidettävillä tahoilla, mutta että maksujen tarkoitus on sama eläkejärjestelmästä riippumatta. Valiokunta katsoikin, että ”valtion eläkejärjestelmään liittyvän työntekijäin eläkemaksun osalta on valtiosäännön kannalta poikkeuksellisesti esillä sellainen valtion työnantajaominaisuudesta johtuva erityisperuste, jonka vuoksi tätä valtiolle tulevaa rahasuoritusta ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisessakaan mielessä verona”. Päätelmä oli sama kunnallisen eläkejärjestelmän osalta.⁹

⁹ Valiokunnan lausuntoon liittyi neljä erilaista eriävää mielipidettä, joissa kannatettiin niin perustuslain säätämisyjärjestystä kuin verolain säätämisyjärjestystäkin. Eriävissä mielipiteissä viitattiin asiantuntijalausuntojen suureen haajontaan.

Ei ole selvää, minkä vuoksi kysymys eläkemaksujen säätämistäjärjestyksestä päättyi perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi vasta työntekijöiden eläkelakia säädettäessä. Mahdollista on, että kysymyksen tulkinnanvaraisuus ei ollut aiemmin noussut aidosti pohdintaan, ja voi olla, että niin kauan kuin kyse oli ”vain” työnantajien velvollisuudesta, asiaa ei pidetty yhtä vakavana. Kun yksivuotinen laki työntekijän eläkemaksusta korvattiin pysyvällä lainsäädännöllä, säätämistäjärjestyksen pääasiassa viitattiin tulleen ratkaistuksi yksivuotisen lain yhteydessä (HE 26/1993 vp). Asia tuli yksityisalojen eläkemaksujen osalta uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi säädettäessä uutta työntekijän eläkelakia vuonna 2006. Tuolloin valiokunta viittasi aiempiin kannanottoihinsa ja täydensi sitä seuraavasti: ”Kysymys on perusluonteeltaan yksityisoikeudellisten vakuutusmaksujen ja työstä maksettavien osavastikkeiden yhdistelmästä, josta eläkelaitoksille kertyneet varat tuloutetaan viime kädessä vakuutetuille heidän ansaitsemina eläkkeinä” (PeVL 30/2005 vp, s. 3).

Kun nykyiset perustuslain säännökset koskevat vain valtiolle ja kunnille suoritettavia veroja, lienee selvää, etteivät yksityisalojen eläkemaksut kuulu perustuslain verotusta koskevien säännösten piiriin. Eläkemaksuja ei siten voida pitää perustuslaissa säänneltyinä veroina eikä maksuina, ja kaikkiaan näyttää siltä, että eläkemaksuja ei ole syytä muutenkaan kutsua veroiksi.¹⁰ Perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaisesti voidaan pitää johdonmukaisena, että kun eläkemaksuilla on valtion ja kuntien eläkejärjestelmissä sama luonne kuin yksityisalojen järjestelmässä, myöskään julkisalojen järjestelmien eläkemaksut eivät ole veroja, vaikkakin ne suoritetaan julkisille yhdyskunnille.

Kuten edellä on mainittu, perustuslain 81.1 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien osalta jokseenkin samansisältöiset vaatimukset sisältyvät 121.2 §:ään. Maksuista perustuslain 81.2 § edellyttää niukemmin, että valtion toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Tällä tarkoitettaneen aivan muuntyyppisiä maksuja kuin valtiotyönantajan(kaan) eläkemaksuja.¹¹

Kirjallisuudessa on käytetty usein myös veronluonteisen maksun käsitettä, ja sen voidaan sanoa olevan lähempänä myös lakisääteisiä eläkemaksuja. Esimerkkeinä veronluonteisista maksuista esitetään useimmiten työnantajan sosiaaliturvamaksu sekä sairausvakuutusmaksu. Tähän terminologiaan on helppo yhtyä, mutta voisivatko lakisääteiset työeläkemaksut esiintyä esimerkkijonossa yhtä hyvin perustein? Kun ”veronluonteisen maksun” käsitteeseen ei liity mitään ilmeisiä oikeusvaikutuksia, kysymys on lähinnä kielenkäyttölinen. Kun maksun saajana voi helpommin kuin veron ajatella olevan myös yksityisoikeudellisen yhteisön, *veronluonteisen maksun käsite sopisi mielestäni varsin hyvin käytettäväksi myös lakisääteisistä työeläkemaksuista.*

¹⁰ Näin jo Tikka 1990, s. 8, jonka mukaan ”yksityisille vakuutuslaitoksille suoritettavat pakollisetkaan maksut eivät ole käsitteellisesti veroja”. Näin on huolimatta siitä, että yksityisten eläkevakuutusyhteisöjen on eri yhteyksissä todettu hoidettavan julkista hallintotehtävää ja käyttävän julkista valtaa (esim. julkisuuslainsäädäntöä koskenut KHO 2003:57 sekä Louekoski, Matti: Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet, Selvityshenkilön väliraportti, STM 2005:15, s. 24).

¹¹ Maksujen perusteista on säädetty Valtion maksuperustelaissa (150/92).

Kun eläkemaksut eivät ole perustuslaissa erikseen säänneltyjä veroja tai maksuja, perustuslain yllä mainittujen säännösten vaatimukset säädöstasosta ja säännösten vähimmäisvaatimuksista eivät tule suoraan sovellettaviksi. Näyttääkin siltä, että muita mahdollisia veroja ja pakollisia maksuja ylipäänsä koskee lievemmat vaatimukset kuin perustuslain mainituissa kahdessa säännöksessä tarkoitettuja veroja ja maksuja. Perusteet tälle eivät ole täysin selvät, mutta ero lienee aidosti olemassa, eikä esimerkiksi eläkemaksun tasosta päättämistä koskeva menettely kaikin osin ehkä vastaa veron suuruudesta päättämiseksi asetettuja vaatimuksia. Yksimielisiä voitaneen kuitenkin olla siitä, että hyvän sääntelyn yleiset vaatimukset koskevat myös eläkemaksuja, vaikka tämä ei suoraan perustuslaista johtuisikaan.

Eläkemaksujen taloudellisesta luonteesta

Eläkemaksujen suorittamisvelvollisuus ei ratkaisevasti poikkea verojen suorittamisvelvollisuudesta. Molemmat ovat yhtä lailla pakollisia, suoraan lakiin perustuvia maksuja. Työnantajan eläkemaksujen osalta yksityisalojen työnantajilla samoin kuin yrittäjillä on tosin mahdollisuus valita, mistä pakollinen eläkevakuutus hankitaan ja kenelle maksut näin suoritetaan.¹² Vakuutetuillahan ei tällaista vaikutusmahdollisuutta ole.

Erona veroihin nähden voidaan pitää myös sitä, että maksu ei eräässä mielessä ole kokonaisuudessaan lopullinen, vaan työeläkevakuutusyhtiöt maksavat vakuutuksenottajille asiakas-hyvityksiä yhtiön tuloksen ja taloudellisen aseman perusteella. Tällainen ”veronpalautus” ei siten ole riippuvainen vakuutuksenottajan vaan vakuuttajan taloudellisista asioista – vähän kuin veronpalautukset maksettaisiin valtion tai kunnan tuloksen perusteella! Jos työnantajalla on oma eläkesäätiö, tämän tulos heijastuu erityisen selkeästi työnantajan kannatusmaksujen määrään.

Kansantalouden veroasteen ja julkisten menojen tarkastelun kannalta eläkemaksujen ja eläkevakuuttajien asema on muuttunut ajan saatossa. Vielä 1990-luvun alussa yksityisalojen eläkemaksuja ei luettu julkisen talouden tuloihin¹³, työeläkkeitä ei luettu julkisiin menoihin eikä työeläkerahastoja julkisen talouteen. Tuolloin toteutetulla kansantalouden tilinpidon ja tilastointikäytännön muutoksella nämä erät sisällytettiin julkiseen talouteen. Tällä on ollut suuri vaikutus niin Suomen tilastolukuihin kuin mahdollisesti myös keskeisiin talouspoliittisiin linjaratkaisuihin.

Lakisääteisen työeläkevakuutuksen sisällyttäminen julkiseen talouteen on merkinnyt ennen kaikkea sitä, että Euroopan talous- ja rahaliiton niin sanottuja *EMU-kriteerejä* määritettäessä työeläkerahastojen ylijäämä on luettu julkisen talouden rahoitusjäämään ja julkista velkaa

¹² Valtiolla, kunnilla ja kuntayhtymillä ei valintamahdollisuutta ole, vaan valtion työnantajamaksut tilitetään Valtion eläkerahastolle ja kuntien ja kuntayhtymien Kuntien eläkevakuutukselle. Yhteisöt, joissa kunnilla on määräämisvalta, voivat valita yksityisalojen eläkejärjestelmän ja kunnallisen eläkejärjestelmän välillä (kunnallisen eläkelain 2 §).

¹³ Ks. esim. Tikka 1990, s. 8, jossa verrataan Suomen veroasteita muihin maihin ja kerrotaan erikseen, mitkä Suomen veroasteet olisivat, jos yksityisille vakuutuslaitoksille suoritettut pakolliset maksut luettaisiin veroihin. Näin sitten alettiin pian sen jälkeen menetellä.

laskettaessa tämän laajan julkisen talouden sisäiset velat on eliminoitu. Eläkerahastojen ylijäämäisyyden ansiosta Suomi kykeni vaivattomasti täyttämään EMU-kriteerien julkisen talouden tasapainovaatimukset jo silloin, kun maa oli vasta nousemassa syvästä lamasta 1990-luvun puolivälissä, eikä julkisen talouden tasapaino aiheuttanut pulmia Suomen liittyessä rahaliiton jäseneksi. Sittenkin keskeisten EMU-maiden kamppaillessa julkisen talouden tasapainovaatimusten kanssa Suomen julkinen talous on osoittanut tukevaa ylijäämää.¹⁴

Työeläkemaksujen luokittelulla on huomattava merkitys kansantalouden veroastetarkastelun kannalta. Suomen veroaste vuonna 2006 oli 43 prosenttia kansantuotteesta. Lakisääteisen työeläkejärjestelmän eläkemaksut olivat vuonna 2006 noin 14 miljardia euroa, mikä vastaa noin 9:ää prosenttia bruttokansantuotteesta. Tästä yksityisille työeläkelaitoksille suoritettut maksut olivat noin 10 miljardia euroa. Jos yksityisille työeläkelaitoksille suoritettuja maksuja ei luettaisi veroasteeseen, veroaste alenisi noin 37 prosenttiin. Valtion ja kuntien eläkemaksut, joiden yhteismäärä on runsaat 2 prosenttia bruttokansantuotteesta, sisältyvät lisäksi tavallaan osittain kahteen kertaan veroasteeseen, sillä veroasteeseen luetaan sekä nämä eläkemaksut että ne verotulot, joilla valtion viranomaiset ja kunnat rahoittavat nämä eläkemaksut Valtion eläkerahastolle ja Kuntien eläkevakuutukselle. Jos yksityisille yhteisöille suoritettavat maksut samoin kuin valtion ja kuntien eläkemaksujen kaksinkertaisuusvaikutus poistettaisiin veroasteesta, Suomen veroaste putoaisi yllättäen OECD-maiden jälkipäähän, noin 35 prosenttiin.

Tämä johtaa takaisin kysymykseen eläkemaksujen veroluonteesta. Sillä, kenelle maksu suoritetaan, on oma merkittäväkin taloudellinen relevanssinsa, mutta maksajan kannalta asialla ei pääsääntöisesti liene juuri merkitystä arvioitaessa maksun luonnetta. Sitä vastoin merkitystä on enemmän sillä, mihin tarkoitukseen rahat menevät ja ennen kaikkea sillä, onko kyseessä vastikkeeton suoritus. Eläkemaksuista puhuttaessa nämä kaksi kategoriata kytkeytyvät toisiinsa.

Eläkejärjestelmät jaetaan rahoituksen peruseriaatteen perusteella kahteen kategoriaan: jakojärjestelmiin ja rahastoiviin järjestelmiin. Jakojärjestelmissä eläkkeet maksetaan tuolloin työssä olevien palkoista perittävillä maksuilla. Rahastoivassa järjestelmässä eläkevarat kerätään työssäoloaikana ja rahastoidaan omia tai oman kollektiivin tulevia eläkkeitä varten. Kummasakin järjestelmässä eläkkeiden perusrahoitus kerätään eläkemaksuilla; rahastoivassa järjestelmässä osa rahoituksesta kerätään rahastoitujen varojen sijoitustuotoilla.

Eläkemaksujen veroluonnetta arvioitaessa jakojärjestelmä ja rahastoiva järjestelmä ovat eri asemassa. Kummassakin järjestelmässä varat kerätään työeläkkeiden maksamista varten eikä yleisiin tarkoituksiin. Jakojärjestelmässä maksuja ei kuitenkaan lainkaan kerätä maksajien omia eläkkeitä varten vaan yksinomaan tuolloin jo eläkkeellä olevien eläkkeiden maksamiseen. Tässä maksun veroluonteisuus on varsin korostunutta. Puhtaassa yksilökohtaisessa rahastoi-

¹⁴ Pääsäännön mukaan EMU-maan julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta. Suomen vakausohjelman tarkistuksessa syksyllä 2006 (Valtiovarainministeriön taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 4a/2006) arvioitiin Suomen julkisen talouden ylijäämäksi 2007 2,8 % BKT:sta. Sosiaaliturvarahastojen, käytännössä lähinnä lakisääteisen työeläkejärjestelmän, osuus tästä on 2,6 %-yksikköä. Vaikka julkisen talouden tasapainon laskenta on tilastoviranomaisten tehtävänä, eläkemaksujen lukeminen julkiseen talouteen on myös oikeudellinen kysymys, koska kyseessä on merkittäviä taloudellisia sanktioitakin sisältävän Euroopan vakaus- ja kasvusopimuksen soveltaminen.

vassa järjestelmässä maksut kerätään, rahastoidaan ja sijoitetaan kunkin maksajan omaa myöhempää eläkettä varten. Tällöin yhteys maksun ja oman vastasuorituksen välillä on ratkaisevasti kiinteämpi, ja puhtaan yksilökohtaisesti rahastoivan eläkejärjestelmän maksuilla ei mielestäni olekaan veroluonnetta. Tätä jaottelua mutkistaa se, että rahastoivat järjestelmät voivat olla myös kollektiivisia, jolloin maksut kerätään sen kollektiivin hyväksi, johon maksajakin kuuluu.

Mihin lokeroon sitten asettuu Suomen lakisääteinen työeläkejärjestelmä ja sen eläkemaksut? Yksityisalojen järjestelmä on osittain rahastoiva, kun taas kuntien ja valtion järjestelmiä on monesti luonnehdittu jakojärjestelmiksi, joihin liittyy puskurirahastot. Tämä erottelu perustuu osin pikemminkin järjestelmien tekniseen rakenteeseen kuin taloudellisiin eroihin, joskin valtion eläkejärjestelmässä myös rahastointiaste on tuntuvasti alempi kuin yksityissektorilla tai kunta-alalla. Yksityisalojen järjestelmässä TyEL sisältää eläkelajeittain ja eläkkeittäin rahastointia koskevat säännöt. Eläkelaitosten maksutulot käytetään näiden laskentasääntöjen mukaisesti osin eläkkeiden maksuun ja osin rahastointiin. Pääosa maksutuloista käytetään eläkkeiden maksamiseen ja osa eläkkeistä maksetaan myös rahastoista. Julkisissa eläkejärjestelmissä ei ole eläkekohtaista rahastointia eikä siihen liittyvää laskutekniikkaa, vaan rahastointi tapahtuu kokonaistasolla.

Yksityisalojen järjestelmässä on mahdollista ajatella, että se laskennallinen osuus kunkin työntekijän palkkaan kohdistuvasta eläkemaksusta, joka vastaa hänelle rahastoituvaa määrää, ei ole veronluonteinen erä vaan eräänlaista pakkosäästämistä asianomaisen omaksi hyväksi. Tekniikka ei kuitenkaan lähde suoraan kunkin henkilön suorittaman maksun osittaisesta rahastoisesta, vaan rahastointisäännöt on rakennettu ansioiden ja eläkkeiden pohjalta. Eläkejärjestelmän laskutekniikan monet säännöt, jotka koskevat niin rahastoinnin määrää, rahastointisääntöjä kunkin eläkelajin osalta kuin eläkkeiden karttumista, tekevät myös tällaisen erottelun hankalaksi. Tällaisia laskelmia ei myöskään voitaisi tehdä vastaavalla tekniikalla julkisissa järjestelmissä, vaikka eläkemaksujen taloudellinen luonne on niissä olennaisimmilta osin sama kuin yksityisaloilla. Onkin vaikea lähteä siitä, että konkreettisesti laskettava prosentuaalinen osuus eläkemaksusta olisi muu kuin veronluonteinen erä. Se, että eläkevakuutetun oma maksu peritään samalla perusteella, jolla karttuu myös eläkettä, ei kuitenkaan ole vailla merkitystä.

Eläkemaksujen psykologiasta

Se, että maksuja maksetaan lähtökohtaisesti samalla perusteella kuin eläkettä kertyy, on asiallisesti varsin lähellä sitä, että eläkettä kertyisi suoritettujen maksujen perusteella. Tämä yhteys on entisestään tiivistynyt vuoden 2005 alusta voimaan tullessa suuressa eläkejärjestelmän uudistuksessa.¹⁵

¹⁵ Tiivistyminen näkyy muun muassa yhtäältä eläkkeen karttumisen ja toisaalta maksuvelvollisuuden ikärajojen ja maksutasojen yhtenäistymisenä. Eläkejärjestelmistä tosin löytyy joitakin, kokonaisuuden kannalta suhteellisen vähämerkityksellisiä tilanteita, joissa maksuvelvollisuus ei kulje käsi kädessä eläkkeen karttumisen kanssa.

Kun verolle ja ehkä veronluonteiselle maksullekin on tunnusomaista, ettei siihen liity vasta-suoritusta, eläkkeen karttuminen samalla perusteella kuin maksua maksetaan kovertaa eläkemaksun veroluonnetta. Kun taloudellisessa tutkimuksessa tai talouspoliittisessa keskustelussa käsitellään *työn verokiilaa*, pidetään yleensä selvänä, että myös eläkemaksut luetaan mukaan.¹⁶ Samoin *marginaaliverojen* tasosta puhuttaessa palkansaajan eläkemaksu on tavallisesti mukana.

Ilmeisesti myös suuri – arvatakseni suurin – osa veronmaksaja-eläkevakuutetuista kokee pakolliset eläkemaksut veroiksi tai veronluonteisiksi maksuiksi. Suoraa tutkimustietoa tästä ei liene. Tällaista kokemusta ei sinänsä voida pitää virheellisenä, joskin ehkä tällöin tulisi eläkkeen karttumista tai tulevaa eläkettä pitää myös osana työstä saatavaa palkkaa. Tämä lienee ihmisille vaikeaa sekä aikaperspektiivin pituuden että henkilökohtaiseen elämään – ja varmaan myös lainsäädännön kehitykseen – liittyvien epävarmuuksien vuoksi.

Useimmissa Euroopan maissa eläkejärjestelmän kokonaisrakenne on olennaisesti toinen kuin Suomessa. Yleensä lakisääteinen eläke on valtion hoidossa. Lakisääteinen eläke rahoitetaan myös näissä maissa suurelta osin palkkaperusteisilla sosiaaliturvamaksuilla, joskin osa saatetaan myös kattaa valtion yleisistä budjettivaroista. Nämä valtiolliset eläkkeet ovat monesti ainakin osin ansiosidonnaisia, mutta Suomen työeläkkeistä poiketen niillä on yleensä rahamääräinen katto tai eläkkeen suhde palkkaan alenee korkeammilla tulotasoilla matalaksi. Vastaavasti sosiaaliturvamaksuja peritään vain tiettyyn tulotasoon asti eikä ylimenevästä tulon osasta lainkaan. Tällä on luonnollisesti se merkitys, että korkeammilla tulotasoilla nämä sosiaaliturvamaksut eivät ole marginaaliveroa nostamassa, mutta toisaalta nämä tulot eivät myöskään kartuta etuuksia.

Toinen merkittävä ero Suomen ja useiden muiden eurooppalaisten maiden järjestelmien välillä on *kollektiivisten lisäeläkejärjestelmien* suuri merkitys monien maiden eläkejärjestelmän kokonaisuudessa. Olennainen osa kansalaisten eläketurvasta tulee suuressa osassa teollistuneita maita näistä yritys- tai alakohtaisista, usein työehtosopimukseen perustuvista järjestelyistä. Monissa maissa, mukaan lukien Ruotsi, selvä pääosa työvoimasta on näiden kollektiivisten lisäeläkejärjestelyjen piirissä. Suomessahan näiden merkitys on vähäinen, mikä johtunee paljolti lakisääteisen työeläkkeen laajasta kattavuudesta ja suhteellisen korkeasta tasosta.

Kollektiivisiin lisäeläkejärjestelmiin maksavat maksuja useimmiten niin työnantaja kuin työntekijä. Maksut voivat olla suhteellisen korkeita, toki matalampia kuin Suomen eläkemaksut, mutta yleensä nämä maksut tulevat lakisääteisiä eläkkeitä rahoittavien maksujen *lisäksi*.¹⁷ Tämän kirjoituksen teeman kannalta kiinnostava kysymys on, miten on arvioitava näitä lisäeläkemaksuja *veronluonteisuuden* kannalta. Maksuthan ovat normaalisti sitovia asianomaisen työehtosopimuksen piirissä oleville, mutta koska maksut eivät ole lakisääteisiä, niitä ei voitane pitää veronluonteisina. Tilastoissa ja vertailuissa niitä ei luetakaan veroasteeseen eikä tavallisesti myöskään työntekijän keskimääräiseen tuloveroasteeseen tai marginaaliveroon. Erilaisissa kansainvälisissä työvoimakustannusvertailuissa ne sitä vastoin yleensä ovat mukana.

¹⁶ Ks. esim. Wikström 2006, s. 56–59, jossa eläkemaksut sisältyvät veroihin ja veronluonteisiin maksuihin.

¹⁷ Esimerkkejä lisäeläkejärjestelmien maksuista eri maissa on esittänyt Tuomikoski, Jaakko: Eläkelupaus ja rahoituksen riittävyys: kuka kantaa riskin, ETK:n työeläkepäivä 14.11.2006.

Suomen ja suomalaisten tosiasiallista asemaa joihinkin kansainvälisiin palkkaverovertailuihin nähden parantanee jonkin verran se, että monissa maissa useimmat työnantajat ja työntekijät suorittavat sellaisia eläkemaksuja, jotka eivät verovertailuissa näy. Kun nämä maksut eivät ole lakisääteisiä, voidaan sanoa, etteivät ne varsinaisiin verovertailuihin kuulukaan, mutta maissa, joissa ylivoimainen pääosa työvoimasta on tällaisten järjestelmien piirissä, taloudelliselta luonteeltaan ja merkitykseltään nämä maksut eivät ole kaukana veroista. Niillä kustannettava lisäeläketurva myös täyttää osin samaa tehtävää kuin Suomen lakisääteinen, veroasteeseen luettavilla maksuilla rahoitettava työeläke.

On mahdollista, että myöskään psykologisesti näitä lisäeläkemaksuja ei ajatella veroina niiden periaatteellisen vapaaehtoisuuden vuoksi ja ehkä siksikin, että yhteys tuleviin eläkkeisiin koetaan selkeämmäksi kuin Suomen lakisääteisessä järjestelmässä. Tällä seikalla voi olla merkitystä sikäli kuin veronluonteisiin maksuihin liittyy psykologisluonteista kielteistä kannustinvaikutusta työntekoon ja yrittämiseen nähden. Suomen työeläkejärjestelmää voidaan pitää sosiaalipoliittisesti monin tavoin onnistuneena, mutta heikkoutena voidaan ehkä pitää sitä, että sen vaatimat maksut koetaan veronluonteisemmiksi kuin monien maiden lisäeläkejärjestelmien maksut.

* * *

Pension contributions as taxes? Legal, economic and psychological considerations

In Finland, statutory employee pensions are administered and financed by various pension insurance institutions, primarily companies. This is in contrast to most other countries where such pensions are usually provided by the state. Financially, the Finnish employee pension system is a mixture of a pay-as-you-go system and a funded system.

Statutory employee pensions are to a large extent financed by the contributions paid by employers and employees; a similar system applies to self-employed persons. The levels of these contributions are based on law and ministry decrees. From an economic policy point of view, these contributions are often regarded as taxes. This is the case e.g. when the gross tax ratio of the economy is being computed and in calculations of the tax wedge on labour. For the purposes of the European Stability and Growth Pact, mandatory contributions paid to private pension insurance institutions are also included in public finances.

In legal terminology, however, it does not seem proper to label these contributions as taxes. For the payers, they are as compulsory as taxes, but because they are for the most part paid to private institutions, they cannot be said to be taxes in the strict sense. The best description would be that they are “tax-like contributions”. This is the case despite the fact that the pension accrual of employees goes partly hand in hand with the responsibility to pay these contributions.

Timo Viherkenttä

LL.D., Docent; Deputy CEO, The Local Government Pensions Institution