

Lausunto

6.11.2023

Lausunto Puolustusvaliokunnalle**Viite****HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024****VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027**

Puolustusvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa viitaten siihen, että eduskunta on asevelvollisuuslain (1438/2007) hyväksyessään, puolustusvaliokunnan mietinnön (PuVM 1/2007 vp) mukaisesti, edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimiin varusmiespalvelusajan ottamiseksi huomioon eläkkeen määräytymisessä sekä kotiuttamisrahan maksamiseksi palveluksesta kotiutetuille. Eduskunta on lisäksi edellyttänyt, että asevelvollisille kuuluvia taloudellisia etuuksia kehitetään edelleen.

Puolustusvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriötä lausumaan edellä todettujen uudistusten kustannusvaikutuksesta sekä siitä, mitä näille asioille on konkreettisesti tehty.

Tämä lausunto koskee varusmiespalvelusajan huomioon ottamista eläkkeen määräytymisessä. Kotiuttamisrahan osalta sosiaali- ja terveysministeriö antaa erillisen lausunnon.

Varusmiespalvelusajan huomioon ottaminen eläkkeen määräytymisessä**Taustaa**

Työeläkelakien mukainen työeläke karttuu niiden työansioden perusteella, jotka henkilö ansaitsee työeläkevakuuttamisen alaikärajan täytettyään ennen vakuuttamisvelvollisuuden yläikärajan täyttymistä. Vakuuttamisvelvollisuuden alaikäraja on työntekijän osalta 17 vuotta, yrittäjän osalta 18 vuotta. Työeläkejärjestelmän kantavana periaatteena on näin ollen se, että työeläke karttuu työstä. Lisäksi työeläkelaeissa on erikseen säädetty työeläkkeen karttumisesta myös eräiden työansiota korvaavien, työansioihin perustuvien sosiaalivakuutus-etuuksien perusteella. Näihin kuuluvat muun muassa sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha. Näillä perusteella karttunut työeläke rahoitetaan työeläkevaroista eli pääasiassa työntekijöiden ja työnantajien maksamilla työeläkemaksuilla.

Varusmiehelle ei makseta palkkaa varusmiespalveluksen perusteella eikä varusmiesajalta myöskään makseta sellaisia työansiota korvaavia etuuksia, joista lain mukaan karttuisi työeläkettä. Jos varusmies esimerkiksi lomillaan tekee ansiotyötä, siitä kuitenkin karttuu työeläkettä samoin periaattein kuin muusta ansiotyöstä.

Se, että erikseen säädettäisiin varusmiespalveluksen huomioon ottamisesta eläkkeen määräytymisessä, merkitsi poikkeusta eläkkeen määräytymisen yleisiin periaatteisiin nähden. Valtion varoista suoritettavasta eläkkeen korvaamisesta alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta annetussa laissa (644/2003, *jäljempänä VEKL*) on kuitenkin aiemmin säädetty vastaavista poikkeuksista siltä osin, että henkilölle voi alle kolmivuotiaan lapsen kotihoidon ja tutkinnon suorittamiseen päättyneen opiskelun perusteella syntyä oikeus valtion varoista korvattavaan eläke-etuuteen. Kyseinen eläke-etuus ei ole luonteeltaan työeläkettä eikä sitä rahoiteta työeläkevaroista vaan valtion varoista. Etuus kuitenkin myönnetään ja maksetaan työeläkelaitoksen toimesta henkilön työeläkkeen yhteydessä, ja se

täydentää osaltaan henkilön työeläketurvaa. Valtio korvaa VEKL:n mukaisista etuuksista aiheutuvien menojen lisäksi niiden toimeenpanosta muille toimijoille – esimerkiksi eläkelaitoksille ja Eläketurvakeskukselle – aiheutuvat hallinto-, käyttö- ja perustamiskustannukset.

Asian aiemmasta selvittämisestä

Sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 2014 pyytänyt Eläketurvakeskukselta selvitystä siitä, miten eläkkeen karttuminen asevelvollisuusajalta olisi mahdollista järjestää. Selvityspyynnön taustalla ovat olleet muun muassa eduskunnan asiassa esittämät lausumat. Eläketurvakeskus on tämän johdosta helmikuussa 2014 esittänyt arvionsa siitä, mitä kysymyksiä ehdotuksen toteuttamiseksi olisi ratkaistava ja mitkä ehdotuksen toteuttamisen kustannukset olisivat.

Mikäli varusmiespalveluksen huomioimisesta eläkkeen määräytymisessä säädettäisiin, se voisi Eläketurvakeskuksen arvion mukaan luontevimmin tapahtua VEKL:n muutoksin. Mainittuun lakiin täytyisi siinä tapauksessa lisätä varusmiespalveluksen huomioimiseen liittyvät edellytykset. Perusteltua voisi tällöin olla ottaa huomioon niin asevelvollisuuslain (1438/2007) mukainen varusmiespalvelus, siihen lainsäädännössä pääsääntöisesti rinnastettava naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettu naisten vapaaehtoinen asepalvelus kuin siviilipalveluslain (1446/2007) mukainen siviilipalvelus. Palveluksen ajalta karttuva eläke-etuus voitaisiin mahdollisesti laskea saman laskennallisen kuukausitulon mukaan kuin muut VEKL:n mukaiset etuudet. Ratkaistavaksi tulisi lisäksi ainakin se, huomioitaisiinko ainoastaan loppuun asti suoritettu palvelus ja miten esimerkiksi eläkettä kartuttavan palvelus- ja opiskeluajan mahdollinen päällekkäisyys huomioitaisiin. Myös tarvittavasta palvelustietoja koskevasta ilmoitusliikenteestä tulisi säätää.

Ase- tai siviilipalvelukseen perustuva eläke-etuus tulisi Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan rahoittaa samoin kuin muut VEKL:n mukaiset eläke-etuudet, koska näissä kaikissa olisi kyse ansiotyöhön perustumattomista eläke-etuuksista, jotka eivät kuuluisi työeläkejärjestelmän piiriin. Sekä etuudet että niiden toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset tulisi näin ollen korvata valtion varoista.

Eläketurvakeskus arvioi vuonna 2014, että varusmiehen eläkekattuma olisi palvelusajalta noin 7,5 euroa kuukaudessa, jos eläke karttuisi VEKL:n mukaisen laskennallisen kuukausitulon perusteella. Valtiolla aiheutuvien VEKL:n perustuvien etuusmenojen Eläketurvakeskus arvioi pitkällä aikavälillä kasvavan noin 4 prosentilla. Esimerkiksi vuoden 2090 menolisäyksen määräksi Eläketurvakeskus arvioi 88 miljoonaa euroa. Lisäksi kustannuksia aiheutuisi tarvittavista järjestelmämuutoksista ja toimeenpanosta. Työeläkejärjestelmän tietojärjestelmien muutuskustannusten määräksi arvioitiin noin 160 000 – 200 000 euroa ja Eläketurvakeskuksen vuosittaisten käyttökustannusten määräksi noin 50 000 euroa. Muun muassa nämä toimeenpanokustannukset kuuluisivat valtion korvattaviksi.

Vuoden 2017 työeläkeuudistusta valmisteltaessa sosiaali- ja terveysministeriössä päädyttiin siihen, että varusmiesten eläketurvaa koskevia muutoksia ei tässä yhteydessä toteuteta. Syinä olivat etuudensaajien osalta arvioitu varsin pieni hyöty ja valtiolle aiheutuvat kustannukset.

Kustannusarvio

Mikäli ase- ja siviilipalveluksen ajalta karttuisi eläke-etuutta, etuusmenot kasvaisivat viiveellä, koska karttumat kohdistuisivat nuorille henkilöille. Kustannukset realisoituisivat siinä vaiheessa, kun karttumaa ansainneet ikäluokat alkaisivat eläköityä 2050-luvulta alkaen. Ottaen huomioon myös keskimääräisen eliniän kasvu, joka todennäköisesti on odotettavissa, kyse olisi valtion sitoutumisesta pitkään jatkuviin menoihin.

Eläketurvakeskus on 3.11.2023 toimittanut sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä uuden arvion niistä kustannuksista, joita aiheutuisi eläkkeen karttumisesta asevelvollisuusajalta. Kustannusarvio on tämän lausunnon liitteenä. **Eläketurvakeskus on tämän jälkeen 6.11.2023 toimittanut vielä kustannusarviostaan korjatun version, jossa varusmiespalveluksen suorittaneiden henkilöiden määrä sekä tieto keskimääräisestä palvelusajasta on korjattu. Korjaukset vaikuttavat myös kustannusarvioon.**

Eläketurvakeskus on 6.11.2023 päivytyssä muistiossaan tehnyt kaksi laskelmaa tarkoitetuista etuuskustannuksista. Ensimmäisessä laskelmassa on oletettu, että eläkettä karttuisi asevelvollisuusajalta kuten alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta eli VEKL-laki ulotettaisiin koskemaan myös asevelvollisuusajan karttumia. Tämä on ollut Eläketurvakeskuksen laskelmien perustana myös vuonna 2014. Toisessa laskelmassa on oletettu, että asevelvollisuusajalta karttuisi eläkettä likimäärin samoin kuin saman ikäisillä työssäkäyvillä keskimäärin.

Jos varusmies- ja siviilipalveluksen loppuun suorittaneille karttuisi eläkettä VEKL:n ansioperusteen mukaan (767 euroa vuonna 2021), valtion VEKL:n perustuvat etuusmenot kasvaisivat **noin 3,7** prosentilla verrattuna voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen VEKL:n menoon. Vuonna 2090 valtion VEKL:n perustuvien etuusmenojen lisäys olisi näin laskettuna arviolta **54** miljoonaa euroa (vuoden 2021 hintatasossa ilmoitettuna). Jos ansaintaperusteena käytettäisiin saman ikäisten työssäkäyvien keskipalkkaa, menojen lisäys olisi tätä olennaisesti suurempi (**137** miljoonaa euroa vuonna 2090). Laskelman yhteydessä eri ansioperusteiden perusteltavuuteen ei oteta kantaa.

Eläketurvakeskuksen uusiin laskelma koskee ainoastaan etuusmenojen lisääntymistä. Etuusmenojen lisäksi kustannuksia aiheutuisi järjestelmien muutoksista ja ylläpidosta sekä etuuksien toimeenpanosta. Näistä kustannuksista ei ole esittää uutta arviota.

Neuvotteleva virkamies

Eva Aalto