



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Tulo- ja alueperusteinen tukijärjestelmä kotitalouksille Työryhmän loppuraportti

Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:14

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:14

Tulo- ja alueperusteinen tukijärjestelmä kotitalouksille

Työryhmän loppuraportti

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-367-281-9

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Tulo- ja alueperusteinen tukijärjestelmä kotitalouksille Työryhmän loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:14

Teema

Talouspolitiikka

Julkaisija Valtiovarainministeriö

Yhteisötekijä Tulo- ja alueperusteinen tukijärjestelmä kotitalouksille -työryhmä

Kieli suomi

Sivumäärä

57

Tiivistelmä

Tulo- ja alueperusteinen tukijärjestelmä kotitalouksille –työryhmän tarkoitus oli valmistella kevään 2023 hallitusneuvotteluihin mennessä tukimalli, jonka tavoitteena on yhtäältä lisätä energiaverojärjestelmän ilmasto-oikeudenmukaisuutta sekä toisaalta vastata polttoaineiden markkinahintojen nousupiikkien kohtuuttomiin sosiaalisiin seurauksiin. Lisäksi tuli selvittää, voidaanko malliin luoda myös elementti, jossa markkinahintojen äkillinen nousu mahdollistaisi automaattisen tulotuen maksamisen kotitalouksille.

Työryhmä selvitti laajasti kysymyksen liittyviä juridisia, taloudellisia, sekä tietoinfrastruktuuria koskevia kysymyksiä. Työryhmän selvityksissä kävi ilmi, että energiahyödykkeiden kulutuksen epätasaisesta jakautumisesta kotitalouksien kesken jopa eri väestöryhmien sisällä seuraa, ettei yleisemmällä tulo- ja alueperusteisella etuudella kyettä merkittävässä määrin kompensoimaan energian hintojen nousua niille, jotka energiatuotteita paljon käyttävät. Toisaalta esimerkiksi suoraan kulutuksen määrään perustuvilla kompensatioilla heikennettäisiin ympäristöohjausta.

Työryhmän näkemysten mukaan tavoitteiden mukaisen mallin luominen olisi periaatteessa mahdollista, mutta työryhmä katsoo, että tukimalli ei toisi merkittävää lisäarvoa nykymuotoisten sosiaaliturvaetuuksien hyödyntämisen sijasta. Nykymuotoisilla etuuksilla voidaan kohdentaa tukea tulo- ja alueperusteisesti merkittävässä määrin vastaavalle kohderyhmälle, kuin hahmotellulla uudella tukimallilla.

Asiasanat talouspolitiikka, tulonjako, energia, sosiaaliturva

ISBN PDF 978-952-367-281-9

ISSN PDF 1797-9714

Asianumero

Hankenumero VN/15949/2022

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-281-9>

Ett inkomst- och regionbaserat stödsystem för hushåll Arbetsgruppens slutrapport

Finansministeriets publikationer 2023:14**Tema**

Finanspolitiken

Utgivare Finansministeriet**Utarbetad av** Arbetsgruppen för ett inkomst- och regionbaserat stödsystem för hushåll**Språk** finska**Sidantal**

57

Referat

Arbetsgruppen för en inkomst- och regionbaserad stödmodell hade för avsikt att före regeringsförhandlingarna våren 2023 bereda en stödmodell som dels skulle öka energiskattesystemets klimaträttvisa, dels svara på de oskäliga sociala konsekvenser som följer av topparna i marknadspriserna på el och bränslen. Dessutom skulle man utreda om det också går att skapa ett element där en plötslig höjning av marknadspriserna möjliggör utbetalning av automatiskt inkomststöd till hushållen.

Arbetsgruppen utredde ett stort antal juridik-, ekonomi- och informationsinfrastrukturrelaterade frågor. Arbetsgruppens utredningar visade att den ojämna fördelningen av konsumtionen av energinyttigheter mellan hushåll och till och med mellan olika befolkningsgrupper leder till att man genom allmänna inkomst- och regionbaserade förmåner aldrig i betydande mån kan kompensera höjningen av energipriserna för dem som använder stora mängder energiprodukter. Å andra sidan skulle till exempel kompensationer som direkt baserar sig på konsumtionsmängden försvaga miljöstyrningen.

Det vore enligt arbetsgruppen i princip möjligt att skapa en modell som är förenlig med målen, men stödmodellen skulle enligt arbetsgruppens uppfattning inte medföra något större mervärde jämfört med befintliga sociala förmåner. Det är redan med nuvarande förmåner möjligt att rikta inkomst- och regionbaserat stöd i betydande mån till samma målgrupper som i den skisserade nya stödmodellen.

Nyckelord finanspolitiken, inkomstfördelning, energi, social trygghet**ISBN PDF** 978-952-367-281-9**Ärendenummer****ISSN PDF** 1797-9714**Projektnummer** VN/15949/2022**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-281-9>

Financial support system based on income and region Final report of the working group

Publications of the Ministry of Finance 2023:14	Subject	Economic Policy
Publisher	Ministry of Finance	
Group author	Working group on a financial support system for households based on incomes and regions	
Language	Pages	57

Abstract

The objective of the working group on a financial support system for households based on incomes and regions was to prepare a financial support model for government coalition talks in spring 2023. The aim of the model is, on the one hand, to make the energy tax system more fair from the perspective of climate and, on the other hand, to respond to the unreasonable social consequences of spikes in fuel market prices. The objective was also to determine whether the model could incorporate an element that would enable income support to be paid to households automatically in the event of a sudden spike in market prices.

The working group examined a wide range of legal, economic and information infrastructure issues related to the matter. The working group found that the unequal distribution of the consumption of energy commodities between households and even within population groups means that a general benefit based on incomes and regions would not significantly compensate increased energy prices to high-volume users of energy products. On the other hand, compensation based directly on consumption would undermine environmental guidance.

In the working group's view, it would in principle be possible to design a model that meets the objectives, but the working group is of the opinion that such a financial support model would not provide significant added value in place of using existing social security benefits. Existing benefits can be used to allocate a significant amount of financial support to a corresponding target group based on incomes and regions compared to the outlined new model.

Keywords economic policy, income distribution, energy, social security

ISBN PDF	978-952-367-281-9	ISSN PDF	1797-9714
Reference number		Project number	VN/15949/2022

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-281-9>

Sisältö

1	Johdanto	8
2	Energian ja polttoaineiden hinnat ja kotitalouksien kulutus	10
2.1	Hintojen merkitys taloudessa	10
2.1.1	Hinnat mikrotaloudellisena ohjausmekanismina	10
2.1.2	Yleinen hintatason nousu eli inflaatio	12
2.2	Hintojen muutosten kompensaatio	13
2.2.1	Yleisen hintatason nousun kompensaatio	13
2.2.2	Suhteellinen hintojen muutos	14
2.2.3	Hintojen muutosten kompensointi ja ohjausvaikutukset	15
2.2.4	Säästämisen merkitys kompensaatioiden näkökulmasta	16
2.2.5	Sähkö ja polttoaine erityistapauksina	17
2.3	Kotitalouksien sähkön ja polttoaineiden kulutus	18
2.3.1	Aiempi analyysi kotitalouksien ajoneuvojen polttoaineiden kulutuksesta	18
2.3.2	Ajoneuvojen polttoaineen kulutus	20
2.3.3	Sähkön kulutus	25
2.4	Energiatuotteiden hinnat ja hintataso	28
3	Nykyisen järjestelmän toiminta sekä käytännön näkökulmia	30
3.1	Sosiaaliturvajärjestelmä ja indeksitarkistukset	30
3.2	Tuloverotuksen mahdollisuudet	31
3.3	Tukimallin toteuttamiseen liittyvät käytännön kysymykset	32
3.3.1	Kotitalous käsitteenä	33
3.3.2	Kotitalouskäsite lainsäädännössä	33
3.3.3	Henkilötason ratkaisut	34
3.3.4	Kansallinen tulorekisteri	34
3.3.5	Väestötietojärjestelmä	35
3.3.6	Kansaneläkelaitoksen nykyjärjestelmät	35

4	Ratkaisuvaihtoehtoja tulo- ja alueperusteiseksi tukimalliksi	37
4.1	Työryhmän arvioimat vaihtoehdot	37
4.1.1	Tulo- ja alueperusteinen kotitalouskohtainen järjestelmä	38
4.1.2	Automaattinen tulotuki kotitalouksille	39
4.1.3	Energiaraha	40
4.1.4	Hiilidioksidiveron palautusjärjestelmä	40
4.1.5	Yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajan asumistuen enimmäismenot	41
4.1.6	Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen saajien lisäkorvaus	42
4.1.7	Perusturvaetuuksien korottaminen	42
4.1.8	Sosiaaliturvan indeksitarkistusten aikaistaminen	42
4.2	Karkea versio uudesta tukimallista	43
4.2.1	Uuden tulo- ja alueperusteisen tukimallin ominaisuudet	43
4.2.2	Uuden tukimallin ja asumisen tukien vertailu	46
4.3	Automaattisen tulotuen toiminta tilastojen valossa	48
4.4	Uusien tukimallien ja asumisen tukien rooli hallinnollisesta ja juridisesta näkökulmaasta	51
5	Työryhmän ehdotukset	52
5.1	Nykyjärjestelmän puitteissa toimiminen	53
5.2	Uuden tulo- ja alueperusteisen tukimallin luominen	55
5.3	Automaattisen tulotuen luominen	55
	Lähdeluettelo	57

1 Johdanto

Osana hallituksen linjaamista energian hintojen nousun täsmäkompensaatiotoimista valtiovarainministeriö asetti 7.6.2022 työryhmän selvittämään tulo- ja alueperusteisen kohdennetun tukijärjestelmän luomista kotitalouksille. Taustalla oli energiatuotteisiin kokonaiskysynnän kohoamisen myötä kasvanut kysyntä, sekä energian tuotantokapasiteetin haasteet. Alkuvuodesta 2022 muuttunut geopoliittinen tilanne johti osaltaan energiatuotteiden hintojen kasvupaineiden voimistumiseen.

Työryhmän tehtäväksi tuli hallituksen linjausten mukaisesti luoda kevään 2023 hallitusneuvotteluihin mennessä tukimalli, jonka tavoitteena on yhtäältä lisätä energiaverojärjestelmän ilmasto-oikeudenmukaisuutta sekä toisaalta vastata polttoaineiden markkinahintojen nousupiikkien kohtuuttomiin sosiaalisiin seurauksiin. Osana tämän tukimallin selvittämistä työryhmä perehtyi toimeksiantonsa kannalta keskeisiin kysymyksiin, kuten energiatuotteiden rooliin kotitalouksien kulutuksessa.

Hallituksen linjauksessa tukimallin tavoitteeksi esitettiin energiaverojärjestelmän ilmasto-oikeudenmukaisuuden lisääminen sekä polttoaineiden markkinahintojen nousupiikkien kohtuuttomiin sosiaalisiin seurauksiin vastaaminen. Tukimallin tulisi voida myöntää tukea kotitalouksille tulo- ja alueperusteisesti, ja olisi selvitettävä, voisiko malliin luoda elementin, jossa markkinahintojen äkillinen nousu mahdollistaisi automaattisen tulotuen maksamisen kotitalouksille.

Vuoden 2022 kesään mennessä inflaatio oli yltenyt laaja-alaiseksi, eikä enää koskettanut ainoastaan energiatuotteita. Toukokuussa inflaatio oli 7,0 %:a, ja esimerkiksi elintarvikkeiden ja alkoholittomien juomien hinnan nousu vuosimuutoksella mitattuna oli 9,04 %. Kuukaudessa erän hinnat olivat nousseet 2,59 prosenttia¹. Ilmiö ei sinänsä ole yllättävä: on selvää, että koska energiatuotteet muodostavat monessa taloudellisessa toiminnassa ja tuotannossa merkittävän panostuotteen, eli esimerkiksi elintarvikkeiden tuotannossa käytettävän tuotteen, heijastuvat ne ennen pitkää myös muihin hintoihin.

Tätä taustaa ja työryhmän tehtävää vasten työryhmä päätyi selvittämään laaja-alaisesti näiden ilmiöiden merkitystä kotitalouksien sekä kansantalouden kokonaisuuden

1 <https://www.stat.fi/julkaisu/cktvfqmts23ye0b55jgptr0uv>, viitattu 22.6.2022.

näkökulmasta, jotta tukimalli voisi mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla vastata esitettyihin haasteisiin. Kansantaloudellisten ja tulonjaollisten ilmiöiden, jotka ovat läheisessä kytköksessä energiaverojärjestelmän ilmasto-oikeudenmukaisuuteen sekä polttoainesten markkinahintoihin, lisäksi työryhmän työssä on selvitetty myös vero- ja tulonsiirtojärjestelmään sekä tulorekisteriin liittyviä seikkoja. Näiden kysymysten selvittäminen oli tarpeellista tukimallin teknisen toteutuksen harkitsemisen näkökulmasta.

Tässä kohteikstissa työryhmä arvioi erilaisia vaihtoehtoja soveltuvaksi tukimalliksi. Eri vaihtoehtojen osalta arvioitiin kokonaan uuden tukielementin perustamista sekä ratkaisun rakentamista osana nykyistä järjestelmää. Työryhmä rajasi toimeksiantonsa ulkopuolelle toimeentulotuen arvioimisen sekä erilaiset yritys- ja hankintatuet.

Työryhmän puheenjohtajana toimi finanssineuvos Jukka Mattila (VM). Työryhmän jäseniä olivat johtaja Liisa Siika-aho (STM), veroasiantuntija Jussi Kiviluoto (VM), budjettineuvos Outi Luoma-aho (VM), erityisasiantuntija Valtteri Härmälä (LVM) sekä juristi Rita Lääkkölä (Kansaneläkelaitos). Varajäseninä toimivat erityisasiantuntija neuvotteleva virkamies Mikko Horko (STM), hallitusneuvos Merja Sandell (VM), erityisasiantuntija Atro Andersson (VM), suunnittelija Johanna Hiltunen (LVM), johtava asiantuntija Petri Lemettinen (Kansaneläkelaitos). Työryhmän asiantuntijasiihteerinä toimi erityisasiantuntija Tuomas Laiho (VM). Pysyvänä asiantuntijana työryhmän työtä tuki johtava asiantuntija Juha-Pekka Konttinen (Traficom).

Työryhmä kuuli työnsä yhteydessä professori Niku Määttästä (Helsinki GSE), professori Matti Liskiä (Aalto yliopisto), hankepäällikkö Arto Leinosta (VM), erikoistutkija Anna Saharia (VATT), tutkija Kimmo Palannetta (VATT), sekä neuvotteleva virkamies Timo Annalaa (VM).

2 Energian ja polttoaineiden hinnat ja kotitalouksien kulutus

Työryhmä aloitti työnsä kartoittamalla laajasti kotitalouksien kulutukseen sekä hinnanmuutosten kompensatioon liittyviä kysymyksiä paitsi talusteoreettisesta myös tilastollisesta näkökulmasta. Tarkastelun tarkoitus on luoda taustatieto työryhmän analyysille, sekä tutkia keskeisiä tilastollisia näkökulmia. Analyysit on laadittu taustoittavassa tarkoituksessa, ja analyyseissa on hyödynnetty karkeita mutta luonnehtimistarkoitukseen riittäviä tarkkuustasoja. Täsmällisempiä arvioita tulisi mahdollisessa tukimallin valmistelutyössä tehdä ajantasaisemmillä aineistoilla ja seikkaperäisemmillä laskelmilla.

2.1 Hintojen merkitys taloudessa

2.1.1 Hinnat mikrotaloudellisena ohjausmekanismina

Suomen talousjärjestelmässä hinnat määräytyvät pääasiassa markkinoilla. Tämä tarkoittaa, että kunkin hyödykkeen hinta muodostuu sen kysynnän ja tarjonnan perusteella. Mitä suurempi tuotteen kysyntä on, eli mitä suurempi määrä ostajia on halukkaita maksamaan hyödykkeestä merkittäviä määriä rahaa, suhteessa tarjontaan eli tuottajien määrään ja kykyyn tuottaa hyödykettä, sitä korkeammaksi hinta muodostuu. Jos hyödykkeelle ei ole kysyntää, joka tekisi sen tuottamisesta kannattavaa, ei sitä myöskään markkinoilla tuoteta.

Hinnoilla on siis markkinataloudessa keskeinen merkitys, sillä ne sisältävät informaatiota tuotteen kysynnästä, ja näin ohjaavat talouden resurssien allokaatiota. Korkean hinnan ovat valmiita maksamaan ne, jotka erityisen arvostavat tällaista hyödykettä eli kokevat sen kuluttamisesta suurinta hyötyä. Talouden tuotantoresurssien allokoinnin lisäksi hinnat siis ohjaavat kulutusta niille kuluttajille, jotka eniten hyötyvät hyödykkeistä. Tuotteiden hinnat voivat laskea pääasiassa, jos niiden tarjonta kasvaa suhteessa kysyntään, tai niiden kysyntä laskee (tai päinvastoin). Korkea kysyntä suhteessa tarjontaan johtaa korkeaan hintaan, mikä kannustaa siirtämään talouden tuotantoresurseja näiden korkean kysynnän hyödykkeiden tuotantoon, ja päinvastoin. Hintamekanismin vuoksi haluttuja hyödykkeitä pystytään tuottamaan enemmän, ja vähemmän haluttujen hyödykkeiden tuotanto vähenee.

Markkinahintojen ongelmana on kuitenkin, että ne huomioivat vain kuluttajan itsensä sekä tuottajan saaman hyödyn. Esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden kulutus aiheuttaa kuitenkin ympäristötuhoa, eli haitallista ulkoisvaikutusta. Tätä haittaa ei lueta

markkinoiden hinnoitteluun ilman valtion väliintuloa. Hinnan tulisi olla korkeampi, mikäli siinä huomioitaisiin tämä ulkoisvaikutus. Koska hinta vaikuttaa kulutuksen määrään, kulutetaan sellaisia hyödykkeitä, joihin liittyy negatiivisia ulkoisvaikutuksia markkinataloudessa lähtökohtaisesti liikaa suhteessa siihen (tai päinvastoin positiivisten ulkoisvaikutusten osalta), mikä olisi yhteiskunnan kokonaishyödyn näkökulmasta toivottavaa.

Haitallisia ulkoisvaikutuksia aiheuttavaa kulutusta voidaan säädellä julkisen vallan toimilla, esimerkiksi veroilla. Veron kohtaanto, eli se, kumpi osapuoli päätyy verotaakan kantamaan, myyjä vai ostaja, riippuu jälleen ostajien ja myyjien suhteellisista asemista. Jos ostajat ovat valmiita maksamaan huomattavan määrän hyödykkeestä, eli kysyntä on hyvin jäykkää (kysynnän hintajousto on pieni), joutuvat ostajat kantamaan suuren osan veron taakasta, sillä vero voidaan tällöin merkittävässä määrin siirtää hintoihin. Jäykkä kysyntä voi olla seurausta esimerkiksi vähäisestä määrästä vaihtoehtoja tai hyödykkeen välttämättömyysluonteesta. Jos taas kysyntä on hyvin joustavaa, vähentää veron määrääminen kysyntää paljon, jolloin tuottaja kantaa suuremman osan veron kohtaannosta. Vastaavasti joustava tarjonta, eli tuottajien kyky helposti muuttaa tuotantonsa määrää, vähentää tuottajille koituvaa verotaakkaa.

Veron kohtaanto voi kuitenkin olla pitkällä aikavälillä toisenlainen, kuin lyhyellä aikavälillä. Pitkän ja lyhyen aikavälin eroa on hyödyllisintä hahmottaa ajatteleamalla, että pitkällä aikavälillä talouden toimijat kykenevät sopeuttamaan toimintaansa laajasti. Esimerkiksi investointeja voidaan tehdä, tuotantoa voidaan lakkauttaa, tai tuotantomuotoja muuttaa. Tästä seuraa, että vaikka esimerkiksi polttoaineen kysynnän hintajousto on pieni, se voi pidemmällä aikavälillä olla suurempi. Pitkällä aikavälillä esimerkiksi polttoainetta käyttävä auto voidaan vaihtaa sähköautoon. Tällöin kohtaanto voi olla enemmän tuottajalla – kysynnän hintajousto on pitkällä aikavälillä korkeampi, koska vaihtoehtoja on enemmän. Pidemmällä aikavälillä tuottajat voivat tehdä investointeja, lakkauttaa tuotantoaan, tai muuttaa tuotantomuotoja.

Ulkoisvaikutuksiin liittyviä ongelmia voidaan pyrkiä ratkaisemaan myös esimerkiksi rajoittamalla tuotantoa tai kulutusta tavalla tai toisella. Haitallisia tuotantotapoja voidaan esimerkiksi suoranaisesti kieltää, tai kotitalouksille voidaan asettaa kulutusrajoituksia. Ulkoisvaikutusten ratkaiseminen hinnoittelemalla on suoraa kulutetun määrän rajoittamista tehokkaampaa, sillä tällöin esimerkiksi hintamekanismin kulutuksen allokaatiota ohjaava vaikutus säilyy. Jos laittaisimme ”bensan kortille”, eli rajoittaisimme kuluttajien kykyä ostaa sitä, vaikeuttaisimme hyödykkeiden allokoitumista niitä niistä eniten hyötyville. Siksi tällaisissa ratkaisuissa syntyykin usein vaikeita ilmiöitä, kuten mustaa pörssiä: ne kuluttajat, jotka hyötyvät bensasta vähemmän, ostavat sitä myydäkseen sen sellaisille, jotka haluavat sitä enemmän, ja ovat valmiita maksamaan siitä korkeamman hinnan (Radford, 1945).

2.1.2 Yleinen hintatason nousu eli inflaatio

Edellä kuvatussa yksinkertaisessa analyysissä käsiteltiin hintoja resurssien allokaation näkökulmasta. Taloustieteessä hinnoista keskustellaan usein myös makrotaloudellisesta näkökulmasta. Tällaisissa keskusteluissa keskiöön nousevat yleisen hintatason nousu eli inflaatio (rahan arvon heikkeneminen) sekä tuotannon ja kysynnän määrä koko talouden tasolla.

Inflaation näkökulmasta keskeistä on kysynnän määrä suhteessa talouden käytössä oleviin tuotantoresursseihin/tuotantokapasiteettiin. Taloudessa on käyttämättömiä resursseja yleensä silloin, kun kysyntä on talouden tuotantokykyä alhaisempaa. Vapaan tuotantokapasiteetin määrä taloudessa vähenee kysynnän ja tuotannon kasvaessa. Mikäli kysyntä ja tuotanto ovat korkealla tasolla ja talouden tuotantoresurssit ovat täyskäytössä, puhutaan korkeasuhdanteesta. Työvoimareservejä on vähän, ja esimerkiksi työntekijöistä on kilpailtava voimakkaasti muiden talouden toimijoiden kanssa. Tästä kilpailusta seuraa tarve houkutella työvoimaa korkeammilla palkoilla: tämä palkkakilpailu voi taas johtaa kasvavan tulotason kautta kasvavaan kysyntään; ja toisaalta palkkakilpailu pakottaa tuottajia nostamaan hintoja, jotta toiminta pysyisi kannattavana. Koska tuottajat eivät voi kasvattaa tarjontaansa rajoitteiden vuoksi lyhyellä aikavälillä, seuraa kysynnän kasvusta taas hintojen nousua kysynnän kasvaessa suhteessa tarjontaan.

Talouden tarjontarajoitteista johtuva inflaatio voi johtaa inflatoriseen kierteeseen palkka-odotusten noustessa hintojen nousun myötä, ja inflaation tätä kautta asettuessa korkeaksi taloudellisten toimijoiden odotuksissa. Kun talouden toimijat odottavat inflaation jatkuvan korkeana tulevaisuudessa, he toimivat näiden odotusten mukaisesti ja vaikuttavat osaltaan itsensä toteuttavan ennusteen syntyyn. Inflatorisia kierteitä on syntynyt esimerkiksi tilanteissa, joissa rahapolitiikan keinoin kasvattamalla kysyntää on pyritty saavuttamaan talouden rakenteellista suoritustasoa vahvempi talouskehitys (Barro & Gordon, 1983). Näissä tilanteissa keskuspankin voidaan ehkäpä katsoa epäonnistuneen inflaation hallinnassa.

Inflatoriseen kierteeseen ajautumisen estämiseksi rahapolitiikkaa harjoittavia keskuspankkeja on nykyään pyritty suojaamaan finanssipoliittisilta päättäjiltä tulevilta paineilta tekemällä niistä mahdollisimman itsenäisiä. Tämä tukee inflaation hillitsemisen uskottavuutta ja rajoittaa näin itseään toteuttavien ennusteiden syntymistä. Yhteisvaluutta-alueen tasolla vastuu inflaation hallinnasta onkin keskuspankillä, joka määrittelee valuutan, EKP:n tapauksessa, euron, kysyntää ja tarjontaa. Tämä palaa alkuperäiseen yleisen hintatason nousun lähteeseen, kysynnän määrään taloudessa. Mikäli rahan kysyntä uhkaa nousta liialti, on tyypillisesti keskuspankin vastuulla hidastaa rahan kysyntää korottamalla korkoja.

2.2 Hintojen muutosten kompensatio

Hintojen muutosten osalta keskeistä onkin tunnistaa, mitä itse asiassa ollaan kompensoimassa ja miksi. Edellä kuvatun perusteella keskustelu on tarkoituksenmukaista jakaa kahteen eri näkökulmaan: toisaalta yleisen hintatason nousun vaikutuksiin, ja toisaalta suhteellisten hintojen muutosten vaikutuksiin.

2.2.1 Yleisen hintatason nousun kompensatio

Yleisen hintatason nousun kompensatiota voidaan lähestyä pohtimalla, mitä seuraa, mikäli valtio kompensoi yleisen hintatason nousun antamalla kotitalouksille hinnan nousun verran lisää tulonsiirtoja. Näin kotitalouksien budjettirajoite, eli se, mihin kotitalouksien tulot riittävät, ei muutu, vaikka hinnat nousisivatkin. Jos suhteellisissa hinnoissa ei ole tapahtunut muutosta, kotitalouksien kuluttamien hyödykkeiden määrä ei myöskään siis muutu. Koska yleisessä hintojen nousussa on pohjimmiltaan kysymys korkeasta kysynnästä, seuraa hintojen nousun yleisestä kompensatiosta lisää hintojen nousua. Mikäli tarjonta ei voi kasvaa, kompensatiosta seuraava kysynnän kasvu siirtyy suoraan hintoihin kilpailun olemassa olevasta tarjonnasta kiihtyessä.

Kompensatio saattaa johtaa pahimmillaan tarjonnan laskuun, sillä kompensatiota tässä esimerkissä toteutetaan palkkojen nousun sijaan tulonsiirroilla: tulonsiirtojen osuuden kasvaessa on kasvaa työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien suhteellinen kulutus suhteessa työssä käyviin. Työn tarjoaminen muuttuu vähemmän kannattavaksi (Jäntti; Pirttilä;& Selin, 2015). Dynaamisemmissä tarkasteluissa (Cochrane, 2022) nykyhetken tulonsiirtojen kasvattamisesta seuraa myös tarve vähentää tulonsiirtoja tulevaisuudessa tai kiristää verotusta tulevaisuudessa.

Yleisen hintatason nousun täysimääräisellä kompensatiolla kaikille talouden toimijoille ei oikein ole positiivisia seurauksia. Rajoitetummilla kompensatioilla voi kuitenkin olla toisenlaisia seurauksia. Ne eivät johda yhtä voimakkaaseen hintojen nousun kierteeseen, mutta niihin liittyy selkeitä tulonjaollisia elementtejä. Mikäli hintojen nousua kompensoidaan pienituloisille esimerkiksi nostamalla sosiaaliturvaa suhteessa palkansaajiin, heikentää tämä työn tarjonnan kannustimia (Jäntti;Pirttilä;& Selin, 2015). Jos hintojen nousua kompensoidaan tämän lisäksi esimerkiksi tuloverotuksen kautta pienituloisille palkansaajille, nousee marginaaliveroaste eli lisätyötulosta perittävä veroaste tulotasoilla, joissa kompensatio päättyy. Tällä on taas osaltaan talouden toimintaa heikentäviä seurauksia. Yleisen hintatason nousun laajamittaista kompensatiota rajoitetummilla kompensatiotoimilla voidaan suojata tiettyjä väestönryhmiä hintatason nousulta, mutta tällä on talouden toiminnan kannalta paitsi kannustimiin liittyviä, myös inflaation jatkumiseen liittyviä seurauksia kokonaiskysynnän kasvun kautta.

2.2.2 Suhteellinen hintojen muutos

Muun kuin yleisen hintatason nousuun liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan hieman erilaisia. Tällöin puhutaan suhteellisesta hintojen muutoksesta: jos yleinen hintataso ei nouse eli rahan arvo ei laske, mutta suhteelliset hinnat muuttuvat, ei hintataso sinänsä ole noussut. Suhteellisella hintojen muutoksella on kuitenkin vaikutuksia talouden resurssien allokointiin. Jos esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden hinnat nousevat, heikentää tämä fossiilisia polttoaineita paljon käyttävien toimijoiden tilannetta.

Se, miten suhteellisten hintojen muutos vaikuttaa kotitalouksien kulutukseen riippuu substituuteista eli korvaavista kulutusvaihtoehdoista. Kun hyödykkeelle on olemassa hyviä korvaavia vaihtoehtoja, hyödykkeen kulutus ragoi todennäköisesti herkemmin hinnan nousuun. Jos esimerkiksi polttoaineen kulutukselle on hyviä substituuotteja, sen kysynnän hintajousto on todennäköisesti korkea. Tällöin käy niin, että kotitaloudet vähentävät polttoaineen kulutusta ja korvaavat tätä muulla kulutuksella, esimerkiksi sähköpolkupyörillä. Jos taas kysyntä on jäykkää, säilyy polttoaineen kulutus suunnilleen sellaisenaan. Molemmissa tapauksissa fossiilista polttoainetta kuluttavien kotitalouksien hyvinvointi heikkenee.

Se, miten suhteellisten hintojen muutos kompensoidaan, vaikuttaa sen seuraamuksiin. Jos muutos kompensoidaan esimerkiksi suoraan korvaamalla nousutta polttoaineen hintaa kuittia vastaan, ei seurauksena kotitalouksien kulutusrakenteen juuri muutu. Polttoaine maksaa täsmälleen saman verran, kun se maksoi ennen hinnanmuutosta. Polttoaineen tarjonta on kuitenkin edelleen liian matalaa suhteessa kysyntään, koska hinnanmuutoksen aiheuttama vaikutus resurssien allokointiin ei pääse tapahtumaan. Tällä voi olla polttoaineen hintaa korottavia vaikutuksia, jos hyödykkeen tarjonta on niukkaa.

Nämä negatiiviset vaikutukset ovat pienempiä, jos kompensatio suoritetaan ilman suoraan kytköstä polttoaineiden kulutukseen. Tällöin tavoitteena on pikemminkin korvata heikentynyttä taloudellista tilannetta eikä tukea polttoaineen kulutusta sinänsä. Se, miten polttoaineen kulutus muuttuu, riippuu sen kysynnän hintajoudesta. Tässä ratkaisussa säilyy kuitenkin periaatteessa osa ohjausvaikutuksesta: polttoaine säilyy kalliina, ja rahaa voi ohjautua muihin substituuotteihin, kuten sähköpyöriin. Kotitalous saa tässä tilanteessa itse päättää, millainen kulutus on paras tapa sopeutua uuteen tilanteeseen, mutta julkinen valta rajoittaa hinnan noususta johtuvaa budjettirajoitteen kiristymistä.

Kuten yleisenkin hintatason muutosten osalta, suhteellisten hinnanmuutosten kompensatio edellyttää valtiolta menojen lisäämistä. Julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainon johdosta menojen lisääntyminen on katettava verotuksen kiristämisenä nyt, tai kasvavan velan kautta verotuksen kiristämisenä myöhemmin. Kysynnän kasvattaminen nyt on siis katettava joko kysynnän vähentämisenä toisaalla nyt, tai kysynnän vähentämisenä myöhemmin.

2.2.3 Hintojen muutosten kompensointi ja ohjausvaikutukset

Esimerkiksi energiatuotteiden hinnoitteluun liittyy olennaisesti kysymys verotuksesta. Tämä johtuu siitä, että energiatuotteiden kulutukseen liittyy haitallisia ulkoisvaikutuksia. Selkeä esimerkki näistä on polttoaineverotus: polttoaineen hintaan on lisätty valmistevero, koska nämä aiheuttavat haitallisia päästöjä joista seuraa ympäristöongelmia, kuten ilmaston lämpenemistä. Fossiilisten polttoaineiden korkea hinta on siis seurausta toisesta poliittikatavoitteesta, ekologisen kestävyuden vahvistamisesta.

Mikäli fossiilisten polttoaineiden kulutusta halutaan merkittävästi vähentää, on tehokkain mekanismi näistä luopumiseksi kyseisten tuotteiden hintojen korottaminen joko verojen kautta tai muutoin. Hintojen nousu vähentää tuotteiden kysyntää ja vahvistaa korvaavien tuotteiden, kuten sähköpyörien, kysyntää. Kompensaatiokysymysten osalta tullaan siis problematiikkaan, jossa kaksi tavoitetta, tulonjaollinen ja ekologisen kestävyuden tavoite, ovat ristiriidassa keskenään.

Jos esimerkiksi polttoaineiden hinnan nousu kompensoitaisiin kuittien mukaisesti pienituloisille, ei pienituloisilla olisi kannustinta vähentää polttoaineiden kulutusta². Ekologisen kestävyuden tavoite jäisi tältä osin saavuttamatta. Jos taas kompensointi ratkaistaisiin yleisesti esimerkiksi tulonsiirtojen kautta, heikentäisi tämä ainakin lyhyellä aikavälillä ekologisen kestävyuden tavoitteiden saavuttamista. Tämän negatiivisen vaikutuksen seuraus olisi riippuvainen kotitalouksien reagointiherkkyyksistä: jos esimerkiksi sähköpyörän käyttöön siirtyminen ei olisi kotitaloudelle mahdollista tai tarkoituksenmukaista, mutta kulkuneuvolla liikkuminen olisi välttämätöntä, jatkuisi todennäköisesti polttoaineen kulutus lähes nykyisellä tasolla ainakin lyhyellä aikavälillä.

Kompensoinnin problematiikkaan kytkeytyy myös tarjonnan joustokysymykset, toisin sanottuna kysymys siitä, miten hyödykkeen tarjonta joustaa hinnan muutosten mukana. Jos hyödykkeen tarjonta ei juuri jousta hinnan muutosten myötä lyhyellä aikavälillä, esimerkiksi tarjonnan kasvattamisen edellyttämien investointien toteutuksen hitaudesta, johtaa kompensointi todennäköisesti lähinnä hyödykkeen hinnan kasvuun. Tällöin pyrkimykset tukea kotitalouksien kulutusta kompensoimalla hyödykkeen hinnan tukahduttavat nousevasta hinnasta seuraavaa kysynnän heikentymistä. Kun kysyntää tuetaan raskaasti ja tarjonta ei jousta, seurauksena on todennäköisesti lähinnä merkittäviä voittoja kyseistä hyödykettä tuottaville yrityksille.

Sillä, kompensoidaanko muutoksia määräaikaisesti vai pysyvästi, on myös vaikutusta kotitalouksien käyttäytymiseen. Kertaluontoisia tapahtumia on todennäköisesti

² Lisätulojen hankkimisen kannustin myös heikentyisi, sillä jossain kohtaa kompensoinnin menettäisi.

mahdollista kompensoida kotitalouksille jopa esimerkiksi menneeseen toteutuneeseen kulutukseen perustuen ilman, että niistä aiheutuu ongelmallisia käyttäytymisvaikutuksia. Tällaisen mekanismin säätäminen lakiin tai toteuttaminen muutoin toistuvasti kuitenkin todennäköisesti muuttaa tilannetta. Tieto siitä, että esimerkiksi korkea sähkönkulutus tarvittaessa kompensoidaan kotitalouksille tarkoittaa, että kannustimia tehdä esimerkiksi asiaan vaikuttavia investointeja on vähemmän.

Kompensoitaessa esimerkiksi ekologisen kestävyuden tavoitteista seuraavaa ympäristön kannalta haitallisten hyödykkeiden hintojen nousua on siis hyväksyttävä se tosiasia, että tällä kompensaatiolla tullaan osin vesittäneeksi mainittua muuta tavoitetta³. Lisäksi on hyvä huomioida, että julkisista varoista tapahtuva kompensaatio on rahoitettava tavalla tai toisella; kaikkia vaikutuksia ei voida kompensoida kaikille kotitalouksille.

2.2.4 Säästämisen merkitys kompensaatioiden näkökulmasta

Suurin osa kotitalouksista on nykyään itse asiassa säästämisasteeltaan positiivisia⁴. Säästämisellä kotitaloudet tavoittelevat monenlaisia seikkoja: toisaalta saatetaan esimerkiksi säästää eläkepäiviä tai lomamatkoja varten, tai toisaalta saatetaan säästää rahaa pahan päivän varalle.

Tämä pahan päivän varalle säästäminen, eli esimerkiksi yllättävään hintojen- tai korkojen nousuun tai vaikkapa työttömäksi joutumisen varalta säästäminen on luonteva osa kotitalouksien normaalia toimintaa. Pohdittaessa kompensaatiotoimia olisi syytä huomioida, että suurin osa kotitalouksista kykenee reagoimaan väliaikaisiin hintatason nousuihin säästöillä⁵ ja tällaisessa tilanteessa julkisen sektorin intervention tulisi olla erityisen harkittua.

Mikäli kustannustason nousu jää pysyväksi, eivät tietenkään kotitalouksien säästöt ikuisesti voi lieventää tilannetta. Pysyvien hintatason muutosten vaikutuksia ei julkinen

3 Ellei kompensaatiota tehdä muiden hyödykkeiden tukemisen kautta (kuten sähköpolkupyörän hankintatuella). Hankintatuki kohdentaisi tuen suoraan tiettyyn substituuttiin, jota haluttaisiin hankkia. Tällaisiin hankintatukiin liittyy kuitenkin oma problematiikkansa.

4 Esimerkiksi (Riihelä;Sullström;& Tuomala, 2017) raportoivat vuonna 2012 kaikkien paitsi alimman tulokymmenyksen olleen keskimäärin positiivisia säästäjiä.

5 Merkittävällä osalla kotitalouksista on rahoitusvarallisuutta. Esimerkiksi 75 prosentilla kolmannen tulokymmenyksen kotitalouksista on yli 1 000 euroa rahoitusvarallisuutta, ja pienituloisimmankin kymmenyksen rahoitusvarallisuuden keskiarvo on 16 000 euroa ja mediaani 2 500 euroa. <https://statfin.stat.fi:443/PxWeb/sq/eaad3821-0e8a-4877-9a17-6aca0b71e941>, viitattu 20.10.2022

valta kuitenkin kykene suoraan torjumaan laajamittaisten kompensatiotoimienkaan avulla. Pysyvän hintatason muutoksiin kyetään reagoimaan lähinnä pyrkimällä kasvattamaan talouden tarjontaa erilaisilla toimenpiteillä ja sitä kautta pehmentämällä hintatason muutosta, tai kasvattamalla toisten kotitalouksien elintaso suhteessa toisten kotitalouksien elintasoon tulonjakopolitiikan työkaluilla.

2.2.5 Sähkö ja polttoaine erityistapauksina

Edellä kuvatun yleisen ajattelun osalta sähköä ja polttoainetta on syytä käsitellä myös yksittäisinä erityistapauksina. Erityisesti sähkö on varsin erityinen hyödyke, johon liittyy kysymyksiä jotka vaikuttavat suoraan kompensatiotarkoitusten mukaisuuteen. Sähkö on hyödyke, jota ei käytännössä rajattua akkuteknologiaa lukuun ottamatta kyetä varastoimaan. Näinpä sähköä on tuotettava käytännössä silloin, kun sitä eniten käytetään. Tämän lisäksi sähkömarkkinat ovat kansainväliset: Suomessa tuotettua sähköä voidaan myydä esimerkiksi Norjaan ja päinvastoin. Tästä seuraa, että sähkön hintojen osalta relevanttia on kulutuskysyntä sekä tarjonta kotimaata laajemmalla alueella.

Koska sähkömarkkinoilla, kuten muillakin hyvin toimivilla markkinoilla, hinta muodostuu (sähkön tapauksessa sähköporssissa) marginaalihintojen kautta, seuraa tästä että kysynnän kasvu suhteessa tarjontaan aiheuttaa nopeasti muutoksia hinnoissa. Kysynnän noustessa suhteessa tarjontaan käynnistetään kalliimpia voimaloita sähkön tarpeen tyydyttämiseksi, ja marginaalihinnoittelusta johtuen merkittävimpiä voittajia tässä ovat luonnollisesti yhtiöt, jotka tuottavat sähköä hieman halvemmalla.

Sähkömarkkinoilla ei myöskään kyetä kovin nopeasti reagoimaan kysynnän rajuihin muutoksiin suhteessa olemassa olevaan tarjontaan. Uuden tarjonnan tuottaminen edellyttää käytännössä usein investointeja tuotantoinfrastruktuuriin, eikä näitä voida toteuttaa kovin nopeasti. Näistä syistä sähkön hinnan muutosten kompensatio kotitalouksille muodostaa herkästi tilanteita, joissa kulutuksen määrä ei sinänsä merkittävästi muutu koska tuotannon määrä ei kasva, mutta hinta nousee, kun kotitalouksien sähkön kulutusta tuetaan.

Polttoaineiden osalta tilanne on vähemmän altis eskaloitumisille, sillä polttoaine on varastoitavissa oleva hyödyke. Näin sitä voidaan säilyttää esimerkiksi säiliöihin, joista polttoainetta voidaan ottaa tarpeen mukaan. Polttoaineen tarjontakin kykenee siis varastojen avulla reagoimaan shokkeihin esimerkiksi kasvattamalla varastojensa kokoja etukäteen. Ideaalitulanteessa kilpailuilla markkinoilla kaikilla tuottajilla olisi kannustin harkita varastojen koon kasvattamista jos näköpiirissä olisi hinnan nousuja, jolloin tuottajien välinen kilpailu luonnollisesti tältä osin hyödyttäisi kuluttajaa.

2.3 Kotitalouksien sähkön ja polttoaineiden kulutus

Kotitalouksien energiatuotteiden kulutus muodostuu pääasiassa polttoaineista sekä sähköstä. Vuoden 2021 kansantalouden tilinpidon⁶ mukaan kotitalouksien kulutuksesta sähköä kulutettiin noin 3 miljardin euron arvosta, nestemäisiä työkone- ja lämmityspolttoaineita noin 0,3 miljardin arvosta, kiinteitä polttoaineita noin 0,4 miljardin euron arvosta, sekä lämpöenergiaa noin 1,5 miljardin euron arvosta. Lisäksi yksityisajoneuvojen polttoaineita sekä voiteluöljyjä kulutettiin yhteensä n. 3,9 miljardin euron arvosta. Näin ollen noin 47 % kotitalouksien energiankäytöstä kohdistui sähkөөn ja 34 % ajoneuvojen polttoaineisiin. Lisäksi lämpöenergian eli kaukolämmön merkitys oli 14 %, mutta tämä vaikutus realisoituu merkittävässä määrin epäsuoraan mm. vastikkeiden kautta⁷.

Tässä osiossa käsitellään kahden suurimman erän, sähkön ja ajoneuvojen polttoaineiden, kulutusta yksikkötason aineistoja sekä aiempia analyysejä hyödyntäen. Keskeiset aineistolähteet ovat Tilastokeskuksen kulutustutkimus vuodelta 2016 sekä SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineiston ajoneuvomoduuli vuodelta 2016. Aineistot eivät ole erityisen tuoreita, mutta antavat kuitenkin tietosisällöltään hyödyllisen tarkastelunäkökulman aiheeseen. Aiheeseen liittyvää analyysia ovat viime aikoina tehneet myös Sahari ja Palanne (Palanne & Sahari, 2021) sekä AEI (Liski;Nokso-Koivisto;Nurmi;& Vehviläinen, 2019).

2.3.1 Aiempi analyysi kotitalouksien ajoneuvojen polttoaineiden kulutuksesta

Kotitalouksien ajamiskäyttäytymistä ja polttoaineen kulutusta alueittain ja tuloluokittain on tarkasteltu empiirisesti Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmän raportissa (Liski; Nokso-Koivisto;Nurmi;& Vehviläinen, 2019). Raportti liittyy liikenteen hiilettömyyttä tavoittelevien toimien tulonjakovaikutuksiin, ja niiden mahdolliseen kompensoimiseen. Vaikka näkökulma onkin päästöissä, polttoaineen kulutus ja päästöt kulkevat käsikädessä, joten raportti tarjoaa käyttökelpoista tietoa polttoaineen kulutuksen jakautumisesta. Päästöt muodostuvat ajettujen kilometrien ja käytettyjen ajoneuvojen teknologian perusteella.

⁶ Ks. <https://statfin.stat.fi:443/PxWeb/sq/78b881bf-9257-4c15-972d-b350be64e6db>, viitattu 1.9.2022

⁷ 2016 kulutustutkimuksen mukaan kaukolämmön osuus kotitalouksien kulutuksesta oli 220 miljoonaa euroa, ks. <https://statfin.stat.fi:443/PxWeb/sq/ef56dbc7-f73d-4925-b787-b9d2512acca5>, viitattu 1.9.2022. Kansantalouden tilinpidon käsitteissä hoitovastikkeissa oleva kaukolämpö kirjautuu kotitalouksien kulutukseen, kulutustutkimuksessa se kirjautuu omistusasunnon vastikkeisiin.

Raportissa keskitytään autoja omistaviin kotitalouksiin. Kotitaloudet on jaettu 11 tuloluokkaan kotitalouden vuotuisten nettotulojen mukaan 10 000 euron välein siten, että ensimmäisen tuloluokan muodostavat kotitaloudet, joilla on 0–10 000 euron nettotulot ja viimeisen luokan kotitaloudet joiden vuotuiset nettotulot ovat yli 100 000 euroa. Polttoaineen kulutus kasvaa voimakkaasti tulotason noustessa. Ajetut kilometrit nousevat ensimmäisen ja kahdeksannen tuloluokan välillä kolminkertaisiksi, noin 10 000:sta kilometristä 30 000 kilometriin vuodessa. Samaan aikaan tuloluokkien sisäinen hajonta ajokilometreissä kasvaa merkittävästi tulojen kasvaessa kahdeksanteen tuloluokkaan saakka. Tutkimuksessa havaittiin, että kahdeksannen tuloluokan eli 70 000–79 999 euron vuositulojen jälkeen tulot enää juurikaan kasvata kilometrejä, eikä luokkien sisäinen hajonta enää kasva juurikaan. Kaikissa tuloryhmissä sisäinen vaihtelu on kuitenkin merkittävää.

Kotitalouksien ajamien kilometrien määrään ja polttoaineen kulutukseen vaikuttavat kotitalouden asuinaluetyyppi ja kotitalouksien mahdollisuudet liikkua vaihtoehtoisilla tavoilla, kuten kävellen, pyöräillen tai käyttäen joukkoliikennettä. Kotitalouden asuinalueen vaikutusta yksityisautoiluun on tarkasteltu jakamalla kotitaloudet seitsemään kuntarajoista riippumattomaan asuinaluetyyppiin. Tutkimuksessa havaitaan, että kotitalouksien osuus autoilun kokonaispäästöistä on väestön määrään suhteutettuna suurempi harvaan asutuilla alueilla, ja vastaavasti pienempi kaupunkialueilla. Tosin alimmissa tuloluokissa päästöt ovat melko lähellä toisiaan kaikilla alueilla, ja erot alueiden välillä kasvavat selvästi vasta vuositulojen noustessa 30 000 euron yläpuolelle. Harvemmin asutuilla alueilla tuloluokkien sisäinen hajonta päästöissä kasvaa enemmän kuin tiheimmin asutuilla alueilla.

Päästöt ovat tulotasosta riippumatta kaikkein matalimmat sisemmällä ja ulommalla kaupunkialueella, joissa päästöt ovat pienemmät kuin niillä asuvien kotitalouksien suhteellinen osuus kaikista kotitalouksista. Kaupungin kehysalueella päästöt kasvavat kaikissa tuloluokissa, mutta suurinta nousu on suurimpien tuloluokkien kohdalla. Havaittu päästöjen kasvu selittyy suurempituloisten ylipäättään pienempituloisia suuremmilla ajosuoritteilla. Vaihtelu ryhmien sisällä on kuitenkin asuinpaikkakin huomioiden merkittävää ja kasvaa tulojen kasvaessa.

VATT:n selvityksessä (Palanne & Sahari, 2021) aluetasoa tarkasteltaessa autojen kilometrikohtaiset päästöt virallisilla luvuilla arvioitaessa laskevat maaseutumaisimmilta alueilta kaupunkimaisimmille alueille mentäessä. Arvioituja todellisia lukuja vertailemalla erot kuitenkin pienenevät merkittävästi. Tämä selittyy sillä, että kaupunkimaisilla alueilla on enemmän uudempia autoja, joilla virallisten päästölukemien aliarviointi on suurinta. Alueiden erot kokonaispäästöissä johtuvat siis suurilta osin ajetuista kilometreistä. Autollisten kotitalouksien keskimääräiset päästöt ovat korkeimmat kaikilla maaseutualueilla lukuun ottamatta maaseudun paikalliskeskuksia. Tämän lisäksi kaupunkien kehysalueilla havaitaan keskimäärin samanlaisia päästöjen suuruusluokka kuin maaseutualueilla. Tulokset ovat yhtenevät Aalto-yliopiston tekemän tutkimuksen kanssa.

Yksi puute tutkimuksessa on keskittyminen autoja omistaviin kotitalouksiin. Kotitalousvaikutuksia tulisi arvioida myös autottomien kotitalouksien kohdalla. Vuoden 2016 kulutustutkimuksen mukaan vuonna 2016 kotitalouksista 28 % oli autottomia. Sisemmällä kaupunkialueella autoja omisti 54 % kotitalouksista. Muualla autollisten osuus vaihteli 80–90 % välillä.

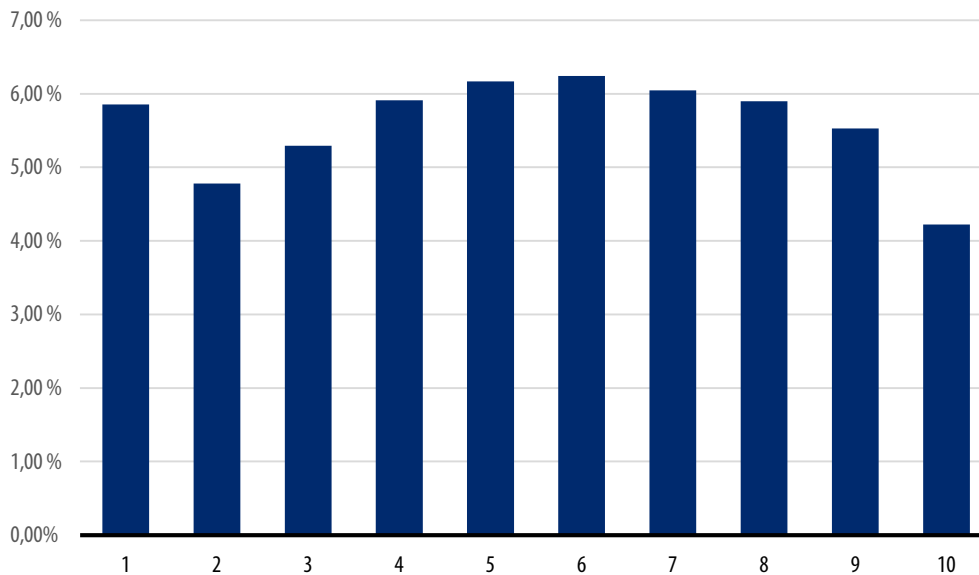
2.3.2 Ajoneuvojen polttoaineen kulutus

Ajoneuvojen polttoaineen kulutus on yhdessä sähkön kanssa merkittävin kotitalouksien suoraan kuluttama energiatuote. Työryhmän toimeksiannon näkökulmasta on keskeistä tarkastella sitä, miten näiden polttoaineiden kulutus jakautuu eri väestön ryhmissä. Jotta tarkastelu olisi mielekästä ja oikeasuhtaista, polttoaineen kulutusta on arvioitu kotitaloustasolla⁸ ja suhteutettuna käytettävissä oleviin tuloihin. Polttoaineen kulutus on saatu rekisteriaineiston ajoneuvotiedoista, joissa ajettujen kilometrien tieto perustuu katsastuksessa tehtyihin havaintoihin. Kilometritieto on muunnettu polttoainelitroiksi keskihinnalla, ja siitä on vähennetty verotuksen muihin kuin julkisilla välineillä tehtyihin työmatkoihin liittyvät matkakuluvähennykset⁹. Tuloksena on prosenttiosuustieto, joka kertoo polttoainekulujen merkityksestä suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Tarkastelun on tarkoitus olla karkea ja yksinkertainen, jotta ilmiön keskeinen luonne tulisi ilmi.

8 Mikrosimuloinin rekisteriaineiston kotitalouskäsite on tulonjakotutkimuksen kotitalouskäsitteen sekä rekisteriperusteisen asuntokuntakäsitteen välimuoto.

9 Joukkoliikenne kuluttaa myös polttoainetta sekä sähköä. Tässä työryhmän työssä ei kuitenkaan ole täsmällisesti lähdetty erittelemään tätä vaikutusta, vaikka se epäsuorassa mielessä relevantti onkin.

Kuvio 1. Polttoaineen kulutuksen arvioitu osuus suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin tulokymmenyksittäin. Työryhmän laskelmat SISU-mikrosimulointimallin vuoden 2016 rekisteriaineistoon perustuen.

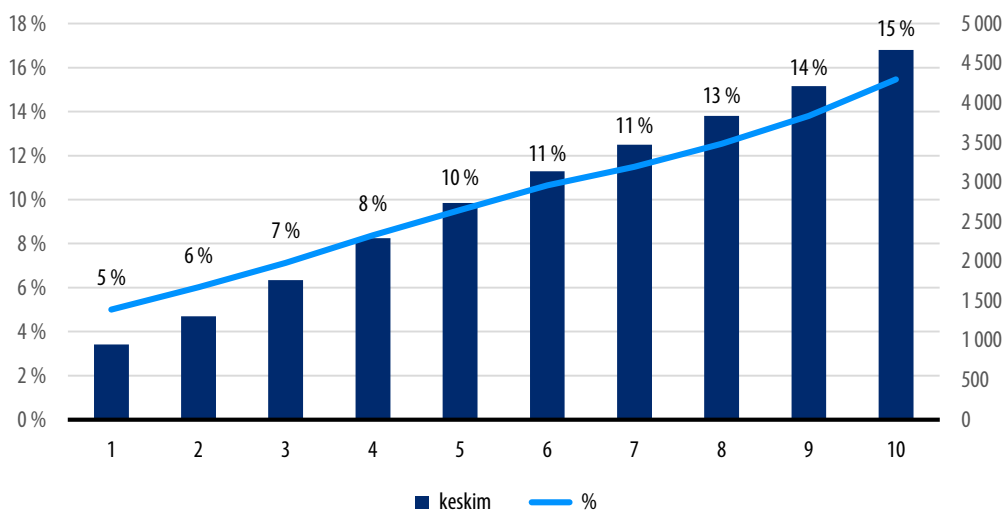


Kuviossa 1 on kuvattu tämä tieto tulokymmenyksissä. Tulokymmenykset on muodostettu jakamalla aineiston väestö kymmeneen tasasuuruiseen kategoriaan. Jokaisessa tulokymmenyksessä on siis yhtä monta yksilöä (mutta mahdollisesti vaihteleva määrä kotitalouksia; kotitalouden koko korreloi positiivisesti tulojen kanssa). Kuvasta havaitsemme, että suhteutettuna käytettävissä oleviin tuloihin polttoaineiden rasitus on suurinta keskituloisissa ja pienituloisimmissa. Toisessa ja kolmannessa tulokymmenyksessä oleva pudotus selittyy mahdollisesti tulokymmenysten kompositiolla: näissä tulokymmenyksissä on tavanomaisesti merkittävä määrä eläkeläisiä. Palaamme tähän havaintoon myöhemmin. Korkeimpituloisilla rasitus on vähäisintä: tämä ei selity kulutuksen väheneemisellä, vaan tulojen kasvulla.

Kuviossa 2 näemme polttoaineiden absoluuttisen keskimääräisen kulutuksen (pylväät, oikea akseli) euroina per kotitalous. Havaitsemme, että kulutus kasvaa systemaattisesti tulojen kasvaessa. Prosenttiosuus (viiva, vasen akseli) kertoo tulokymmenyksen osuudesta polttoaineiden kokonaiskulutuksesta. Havaitsemme tästä, että esimerkiksi ylin tulokymmenyksen kuluttaa 15 % kaikesta polttoaineesta alimman kuluttaessa 5 %. Suurin absoluuttinen taloudellinen rasitus polttoaineista koituu siis ylimmille tulokymmenyksille. Tällä on merkitystä mm. tulojakomittareiden soveltamisen osalta; mikäli tarkastelemme eri erien suhteellisia muutoksia tulojakoumassa, tulemme saaneeksi ”oikeistolaisen” näkemyksen tulojaon kehityksestä; ”vasemmistolainen” näkemys taas edellyttäisi absoluuttisten muutosten tarkastelua (Riihelä & Tuomala, 2019). Tämä havainto on merkittävä sikäli, että

polttoaineiden hintojen esimerkiksi noustessa kohdistuu suurin absoluuttinen vaikutus suurituloisiin kotitalouksiin, ja suurin suhteellinen vaikutus keskituloisiin kotitalouksiin.

Kuvio 2. Polttoaineiden kulutuksen absoluuttinen merkitys (oikea akseli, euroa vuodessa) sekä suhteellinen osuus kokonaiskulutuksesta (vasen akseli, prosenttia) tulokymmenyksittäin. Työryhmän laskelmat SISU-mikrosimulointimallin vuoden 2016 rekisteriaineistoon perustuen.



Näiden karkeiden yleisluontoisten seikkojen lisäksi on mahdollista tarkastella polttoaineen kulutuksen hajontaa tulokymmenyksissä. Tämä auttaa meitä ymmärtämään mahdollisten tukitoimien kohdentamisen problematiikkaa karkeaa yleistarkastelua täsmällisemmin.

Taulukko 1. Polttoaineiden kulutus suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin tulokymmenyksittäin, jaettuna kymmeneen tulokymmenyksen sisäiseen kulutuskymmenykseen. Työryhmän laskelmat SISU-mikrosimulointimallin vuoden 2016 rekisteriaineistoon perustuen.

	p10	p20	p30	p40	p50	p60	p70	p80	p90
1	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,2 %	10,4 %	20,2 %
2	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,9 %	5,8 %	9,5 %	15,1 %
3	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,0 %	4,8 %	7,2 %	10,1 %	14,7 %
4	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,2 %	4,2 %	6,0 %	8,0 %	10,4 %	14,7 %
5	0,0 %	0,0 %	1,2 %	3,3 %	4,9 %	6,4 %	8,2 %	10,5 %	14,4 %
6	0,0 %	0,0 %	2,0 %	3,7 %	5,1 %	6,5 %	8,1 %	10,3 %	14,1 %
7	0,0 %	0,1 %	2,4 %	3,8 %	5,0 %	6,3 %	7,8 %	9,9 %	13,3 %
8	0,0 %	1,0 %	2,6 %	3,9 %	5,0 %	6,2 %	7,6 %	9,4 %	12,6 %
9	0,0 %	1,1 %	2,6 %	3,6 %	4,7 %	5,8 %	7,1 %	8,8 %	11,8 %
10	0,0 %	0,8 %	1,8 %	2,6 %	3,4 %	4,3 %	5,4 %	6,9 %	9,3 %

Tämä on havainnollistettu taulukossa 1¹⁰. Taulukossa polttoaineen suhteellinen merkitys on jaettu kymmeneen persentiiliin kussakin tulokymmenyksessä. Esimerkiksi ensimmäisen tulokymmenyksen 10 % eniten polttoainetta kuluttavaa käyttävät siihen yli 20,2 % käytettävissä olevista tuloistaan. Havaitsemme, että polttoaineiden kulutuksessa tulokymmenysten sisällä on merkittävää vaihtelua. Itse asiassa, suurin osa pienituloisimmista kotitalouksista ei käytä polttoainetta ollenkaan. Osa taas käyttää siihen merkittävän osan tuloistaan. Korkeammassa tulokymmenyksissä käyttö on tasaisempaa.

Tulokymmenysten sisäisen hajonnan lisäksi eräs kiinnostava näkökulma liittyy alueellisiin eroihin. Näitä eroja voidaan hahmottaa esimerkiksi hyödyntämällä yleisen asumistuen kuntaryhmiä (laki yleisestä asumistuesta 2014/938, 10 §), kuten taulukossa 2 on esitetty.

10 Kaikkein korkeimpien kulutusmäärien haasteena on, että aineistorajoitteista johtuen erillisiä kilometrikorvauksia saavat eivät välttämättä tule huomioitua korrektisti aineistossa, ja saattavat tuottaa liian korkeita suhdelukuja työmatkojen johdosta.

Taulukko 2. Polttoaineiden kulutus suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin asumistuen kuntaryhmittäin (rivit) ja tulokymmenyksittäin kuntaryhmien sisällä (sarakkeet). Työryhmän laskelmat SISU-mikrosimulointimallin vuoden 2016 rekisteriaineistoon perustuen.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	3,0 %	2,8 %	2,2 %	2,2 %	2,9 %	3,0 %	3,2 %	3,4 %	3,6 %	3,7 %	3,1 %
2	4,6 %	4,6 %	3,1 %	3,6 %	4,1 %	4,8 %	5,3 %	5,4 %	5,3 %	5,3 %	4,0 %
3	5,5 %	5,3 %	4,3 %	4,9 %	5,6 %	6,1 %	6,3 %	6,2 %	6,1 %	5,8 %	4,6 %
4	6,8 %	7,6 %	6,1 %	6,8 %	7,3 %	7,3 %	7,3 %	6,8 %	6,6 %	6,1 %	4,7 %

Yleisen asumistuen kuntaryhmät ovat sikäli hyödyllinen ryhmittely, että näistä ryhmä 1 sisältää vain Helsingin, ryhmä 2 muita pääkaupunkiseudun kuntia (Espoo, Kauniainen, Vantaa), ryhmä 3 käytännössä loput suurimmat kunnat, ja ryhmä 4 pienemmät kunnat. Taulukosta 2 havaitsemme, että Helsingissä kaikissa tulokymmenyksissä polttoaineiden rasitus on matalampaa kuin muualla Suomessa. Ero esimerkiksi 4-ryhmään on merkittävä, erityisesti pienituloisten osalta. Ryhmien 3 ja 4 välillä esiintyy myös yhä eroja, joka antaa ymmärtää, että keskeinen merkitys ei ole niinkään maantieteellisellä sijainnilla (kuten maakunnalla) vaan asuinkunnan kaupunkimaisuudella.

Tässä tarkastelussa tarkastelimme kaikkia kotitalouksia. Vastaava tarkastelu on mahdollista suorittaa vain niille kotitalouksille, jotka omistavat auton. Tällöin vaihtelu tulokymmenysten sisällä on todennäköisesti pienempää. Tämä lähestymistapa kuitenkin tarkoittaa, että mahdollinen tuki ohjattaisiin vain niille kotitalouksille, joilla on auto. Pidemmän päälle tällainen ratkaisu vaikuttaisi kotitalouksien käyttäytymiseen, ja muodostaisi autoilun tuen, joka taas olisi ympäristötavoitteiden näkökulmasta epämiellyttävä seuraamus. Tarkastelu on tehty taulukossa 3.

Taulukko 3. Polttoaineiden kulutus tulokymmenyksittäin (rivit) ja tulokymmenyksen sisäisen kulutus-
kymmenyksen mukaan (sarakkeet) suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin, vain auton omistaviin rajattu.
Työryhmän laskelmat SISU-mikrosimulointimallin vuoden 2016 rekisteriaineistoon perustuen.

	p10	p20	p30	p40	p50	p60	p70	p80	p90
1	2,8 %	5,4 %	7,7 %	10,2 %	12,9 %	16,0 %	19,9 %	25,8 %	37,6 %
2	2,6 %	4,3 %	5,8 %	7,3 %	8,9 %	10,8 %	13,1 %	16,3 %	22,2 %
3	2,4 %	3,9 %	5,2 %	6,5 %	7,9 %	9,5 %	11,4 %	14,1 %	18,9 %
4	2,3 %	3,7 %	4,9 %	6,1 %	7,3 %	8,7 %	10,5 %	13,0 %	17,3 %
5	2,2 %	3,6 %	4,7 %	5,8 %	7,0 %	8,3 %	9,9 %	12,2 %	16,1 %
6	2,1 %	3,4 %	4,5 %	5,6 %	6,7 %	8,0 %	9,5 %	11,7 %	15,6 %
7	2,1 %	3,3 %	4,3 %	5,3 %	6,3 %	7,5 %	9,0 %	11,0 %	14,4 %
8	1,9 %	3,0 %	4,0 %	5,0 %	6,0 %	7,1 %	8,4 %	10,3 %	13,5 %
9	1,7 %	2,8 %	3,7 %	4,6 %	5,5 %	6,5 %	7,8 %	9,5 %	12,6 %
10	1,1 %	1,9 %	2,6 %	3,3 %	4,1 %	5,0 %	6,0 %	7,4 %	9,9 %

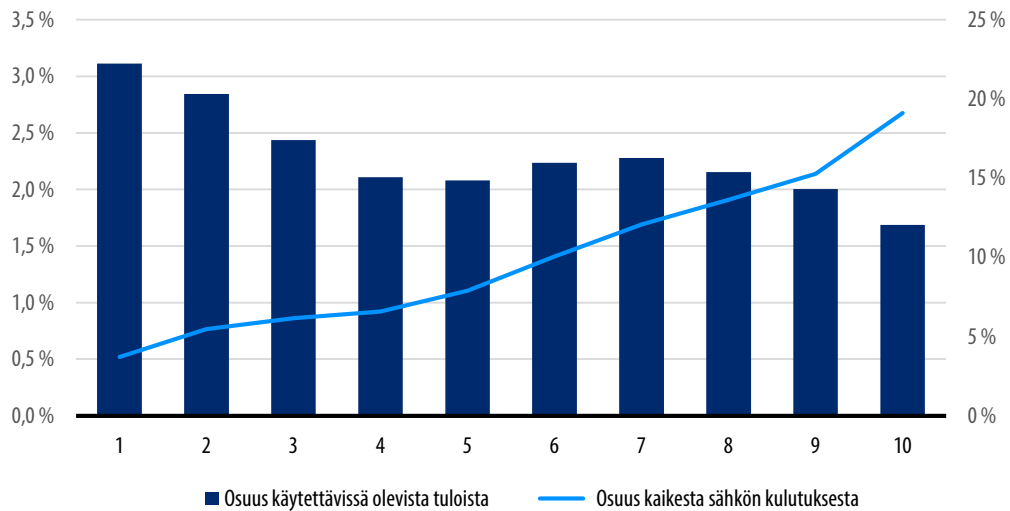
Havaitsemme, että rajaamalla tarkastelun autollisiin kotitalouksiin tilanne muuttuu jakaumassa etenkin pienituloisten osalta. Tämä ei kuitenkaan ratkaise varsinaista pohjimmaista ongelmaa: tuloluokan sisällä vähän autoa käyttävien kotitalouksien auton käyttö on kuitenkin moninkertaisesti pienempää, kuin paljon sitä käyttävien. Vaikka tuen kohdentuminen rajattaisiin siis autojen omistajiin, olisi tasasuuruinen tuki osalle liian korkea, ja osalle liian matala suhteessa kulutukseen.

2.3.3 Sähkön kulutus

Sähkön kulutusta tarkastellaan tässä yhteydessä suhteuttamalla sähkөөn käytettyä rahamäärää kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Mikrosimuloinnin rekisteriaineiston tietopuutteiden¹¹ johdosta tässä yhteydessä hyödynnetään Tilastokeskuksen vuoden 2016 kulutustutkimusta. Aineisto on otoskooltaan melko vaatimaton, jonka seurauksena kaikkia polttoaineiden osalta tehtyjä tarkasteluja ei sähkön osalta ole mahdollista toteuttaa.

¹¹ Aineisto sisältää imputoidut sähkölaskutiedot, mutta imputoinnissa on käytetty varsin karkeaa alueluokitusta, joka voi olla ongelmallista. Imputoinnin voisi periaatteessa tehdä uudelleen, mutta mallin rekisteriaineistossa ei ole suoraa tietoa asunnon lämmitysmuodosta, joten tämä ei käytännössä ole suoraviivaista.

Kuvio 3. Sähkön osuus suhteessa käytettäviin tuloihin (vasen akseli) ja osuus kaikesta sähkön kulutuksesta (oikea akseli) tulokymmenyksittäin. Työryhmän laskelmat Tilastokeskuksen vuoden 2016 kulutustutkimuksesta.



Kuviossa 3 on kuvattu sähkön kulutus suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin (vasen akseli, pylväät) sekä tulokymmenyksen osuutena sähkön kokonaiskäytöstä (oikea akseli, viiva). Kuten polttoaineidenkin osalta, suurituloiset kotitaloudet kuluttavat moninkertaisen määrän sähköä pienituloisiin verrattuna, vaikka suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin rasitus on suurempaa pienituloisilla kotitalouksilla.

Taulukko 4. Sähkön kulutus tulokymmenyksittäin (rivit) ja tulokymmenyksen sisäisen kulutuskymmenyksen mukaan (sarakkeet) suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Työryhmän laskelmat Tilastokeskuksen vuoden 2016 kulutustutkimuksesta

deskkk	p10	p20	p30	p40	p50	p60	p70	p80	p90
1	0,7 %	1,1 %	1,6 %	1,8 %	2,1 %	2,5 %	2,9 %	3,7 %	5,6 %
2	0,8 %	1,1 %	1,3 %	1,5 %	1,8 %	2,1 %	2,8 %	4,2 %	6,6 %
3	0,7 %	0,9 %	1,1 %	1,4 %	1,6 %	2,1 %	2,4 %	3,4 %	5,8 %
4	0,5 %	0,8 %	0,9 %	1,1 %	1,3 %	1,9 %	2,3 %	3,1 %	4,9 %
5	0,6 %	0,7 %	0,9 %	1,1 %	1,4 %	1,7 %	2,5 %	3,3 %	4,6 %
6	0,5 %	0,8 %	0,9 %	1,2 %	1,5 %	2,1 %	2,9 %	3,6 %	4,8 %
7	0,6 %	0,9 %	1,2 %	1,5 %	1,9 %	2,4 %	2,9 %	3,5 %	4,3 %
8	0,5 %	0,8 %	1,1 %	1,4 %	1,9 %	2,3 %	2,8 %	3,3 %	4,0 %
9	0,5 %	0,7 %	1,1 %	1,5 %	1,8 %	2,2 %	2,6 %	3,1 %	3,7 %
10	0,5 %	0,6 %	0,9 %	1,2 %	1,6 %	1,8 %	2,2 %	2,5 %	3,1 %

Sähkön kulutuksen hajontaa tulokymmenysten sisällä on kuvattu taulukossa 4 (yllä). Toisin kuin polttoaineiden tapauksissa, käytännössä kaikki kotitaloudet kuluttavat jonkin verran sähköä. Vaihtelu tulokymmenysten sisällä on myös varsin maltillista, eikä sähkönkulutus jakaumien laidoissakaan ole yhtä merkittävää, kuin polttoaineiden osalta. Esimerkiksi ensimmäisen tulokymmenyksen 10% eniten sähköä kuluttavista kotitalouksista käyttää yli 5,6 % käytettävissä olevista tuloistaan sähköön.

Taulukko 5. Kotitalouksien sähkön kulutuksen osuus käytettävistä olevista tuloista, taajama-asteen (rivit) ja taajama-asteen sisäisen kulutuskymmenyksen (sarakkeet) mukaan. Työryhmän laskelmat Tilastokeskuksen vuoden 2016 kulutustutkimuksesta.

taajama	p10	p20	p30	p40	p50	p60	p70	p80	p90
1	0,5 %	0,7 %	0,9 %	1,1 %	1,4 %	1,8 %	2,2 %	2,8 %	3,8 %
2	0,9 %	1,3 %	1,6 %	1,9 %	2,3 %	2,7 %	3,3 %	4,2 %	5,9 %
3	1,1 %	1,6 %	2,0 %	2,4 %	2,8 %	3,2 %	3,7 %	4,5 %	6,5 %

Taulukossa 5 on kuvattu sähkön rasitus taajamaluokituksen mukaan. Luokituksessa 1 edustaa kaupunkimaisia kuntia, 2 taajaan asuttuja kuntia, ja 3 maaseutumaisia kuntia. Kuvasta ilmenee, että sähkön kulutus yleisesti ottaen kasvaa taajamaluokituksen myötä, mikä todennäköisesti ilmentää esimerkiksi asuntojen suurempaa kokoa ja mahdollisesti sähkölämmityksen yleisyyden muutosta.

Taulukko 6. Alimman tulokymmenyksen kotitalouksien sähkön kulutus taajama-asteittain (rivit) ja taajama-asteen sisäisen kulutuskymmenyksen mukaan (sarakkeet). Työryhmän laskelmat vuoden 2016 kulutustutkimuksesta.

taajama	p10	p20	p30	p40	p50	p60	p70	p80	p90
1	0,6 %	1,0 %	1,4 %	1,6 %	1,8 %	2,2 %	2,6 %	3,3 %	4,9 %
2	1,2 %	1,6 %	2,1 %	2,4 %	2,7 %	3,4 %	3,8 %	4,4 %	11,4 %
3	1,5 %	1,9 %	2,2 %	2,6 %	2,8 %	3,5 %	4,4 %	5,2 %	11,2 %

Sama jakauma voidaan esittää esimerkiksi vain alimman tulokymmenyksen kotitalouksille (taulukko 6). Kuvasta havaitaan, että sähkön kulutukseen liittyy tässäkin mielessä hieman polttoaineiden kulutusta muistuttavaa, joskaan ei niin voimakasta, vaihtelua. Vaikuttaisi siltä, että tämä vaihtelu liittyy pikemminkin sähkön kulutuksen kuin tulojen vaihteluun tulokymmenyksen sisällä.

2.4 Energiatuotteiden hinnat ja hintataso

Energiatuotteiden, kuten polttoaineen ja sähkön, hinnoissa ei ole kysymys yksiselitteisesti kotitalouksien näiden hyödykkeiden loppukulutuksesta. Koska energiatuotteet ovat merkittäviä ns. välituotteita, eli niitä käytetään muiden tuotteiden tuotannossa, on niiden hintojen muutoksella vaikutuksia hintatasoon myös laajemmin. Sähkön hinnan nousu vaikuttaa esimerkiksi elintarvikkeiden hintoihin siltä osin, kun niiden tuotannossa ja myynnissä hyödynnetään sähköä. Polttoaineiden hinnan nousu taas vaikuttaa esimerkiksi logistiikan kustannuksiin, kuten elintarvikkeiden kuljetukseen liittyviin kustannuksiin ja sitä kautta elintarvikkeiden hintoihin.

Yksi tapa arvioida energiatuotteiden vaikutusta muiden hyödykkeiden hintoihin on käyttää panos-tuotostaulukoita. Panos-tuotostaulukot kuvaavat talouden välituotekäyttöä kuten esimerkiksi paljonko elintarviketeollisuus käyttää sähköä ja lämpöä. Tarkemmin panos-tuotostaulukko voidaan määritellä seuraavan yhtälön avulla: $x = Ax + f$, jossa x on

tuotevektori, A välituotekäyttöä kuvaava matriisi ja f lopputuotekäyttöä kuvaava vektori. Jos ratkaisemme tämän yhtälön saamme niin kutsutun Leontieffin matriisin $(I-A)^{-1}$, joka kertoo paljonko yhtä lopputuotetta kohti tarvitsemme kutakin välituotetta (ottaen huomioon myös välituotteiden välituotekäytön). Olemme ensisijaisesti kiinnostuneita tästä Leontieffin matriisista, sillä se kertoo meille paljonko energiaa kukin lopputuote käyttää.

Tilastokeskus julkaisee vuosittaisia panos-tuotostaulukoita kansantalouden tilinpitoon perustuen. Panos-tuotostaulukot käyttävät toimialaluokitusta (NACE) ja työryhmän käytössä ollut aineisto ei anna mahdollisuutta riittävään tarkkaan erittelyyn, jotta tiedot voitaisiin suoraan yhdistää esimerkiksi kulutustutkimuksen käyttämän luokituksen (COICOP) kanssa. Voimme silti käyttää panos-tuotostaulukkoja arvioimaan energian välituotekäytön luomaa hintapainetta yksittäisten toimialojen tasolla.

Energiaa paljon välituotteina käytäviä ja kotitalouksien kulutusmenoiltaan merkittäviä toimialoja ovat elintarviketeollisuus ja liikennepalvelut. Vuoden 2019 panos-tuotostaulukoissa elintarviketeollisuus käytti jalostettuja öljytuotteita 1,4 % ja sähköä ja lämpöä 3,6 % lopputuotteen hinnasta. Maa-, vesi- ja ilmaliikenne käytti puolestaan 4,6 %–8,3 % jalostettuja öljytuotteita lopputuotteen hinnasta ja sähköä ja lämpöä 1 %–1,5 % lopputuotteen hinnasta. Esimerkiksi sähkön hinnan kolminkertaistuminen tarkoittaisi siis 3 %–10,8 % hintapainetta välituotekäytöstä johtuen näillä toimialoilla.

Vuoden 2016 kulutustutkimuksen tietojen perusteella alin tuloviidenneksen kulutusmenoista noin 13 % menee elintarvikkeisiin. Sähkön hinnan kolminkertaistuminen tarkoittaisi siis noin 1,4 % kokonaiskulutusmenojen kasvua sähkön välituotekäytön seurauksena, jos kotitaloudet eivät muuta käytöstään ja sähkön hinnat siirtyvät täysimääräisinä lopputuotteen hintaan. Vastaavasti, koska alin tuloviidennes käyttää noin 3 % kulutusmenoistaan kuljetuspalveluihin, öljytuotteiden hinnan kolminkertaistuminen aiheuttaisi maksimissaan noin 0,7 % kulutusmenojen kasvun välituotekäytön seurauksena.

Yllä mainitut luvut kulutusmenojen kasvulle ovat suhteellisen pieniä, mutta on syytä muistaa, että yksittäisten tuotteiden osalta hinnan nousut voivat olla huomattavasti suurempia. Toisaalta yksittäisten tuotteiden osalta kotitalouksilla on suurempi mahdollisuus vaihtaa kulutustaan halvempiin tuotteisiin. Luokitusten vastaavuuden lisäksi panos-tuotostaulukoiden suurin ongelma onkin oletus siitä, että aikaisempi käyttäytyminen pysyy samana hintojen muutoksesta huolimatta. Mitä suuremmat hinnanmuutokset ovat kyseessä niin sitä epätodennäköisempää tämä on, sillä niin yritykset kuin kotitaloudet sopeuttavat toimintaansa muuttuneisiin hintoihin. Tämän lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on esitetty vaihtelevia arvioita siitä siirtyvätkö välituotteiden kustannukset täysimääräisesti lopputuotteiden hintoihin. Amerikkalaisella aineistolla tehdyssä tutkimuksessa energian hintojen arvioitiin siirtyvän teollisuuden loppuhintoihin noin 70%:sti (Ganapati;Shapiro;& Walker, 2020).

3 Nykyisen järjestelmän toiminta sekä käytännön näkökulmia

Nykyisessä valtion taloudellisessa ohjausjärjestelmässä sekä lainsäädännössä menotasoja hintakorjataan automaattisesti tiettyssä määrin (Valtiovarainministeriö, 2020). Kotitalouksien näkökulmasta merkittävimpiä tekijöitä ovat etuuksien ja verotuksen indeksitarkistukset. Nykyisessä järjestelmässä siis inflaatioon reagoidaan laajasti ja sosiaaliturvan osalta lakisääteisesti. Tästä seuraa, että merkittävässä määrin kotitalouksien kohtaama hintatason kehitys tulee ratkaistuksi nykyisen järjestelmän puitteissa.

Laajoja, tulo- ja alueperusteisen automaattisen tukimallin edellyttämiä tietomassoja ei nykyisellään Suomessa ole olemassa. Automaatiikan kannalta haastavimman osan muodostavat kotitalouskäsite sekä maksatustiedot. Yhtenäistä, koko väestön käytännön toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla kattavaa kotitalouskäsitettä ei nykyisellään muodosteta missään viranomaisrekisterissä, eikä myöskään maksuyhteystietoja kerätä väestön kattavalla tasolla.

3.1 Sosiaaliturvajärjestelmä ja indeksitarkistukset

Kotitalouksien näkökulmasta merkittävimpiä ovat kansaneläkeindeksiin sidotut tarkistukset, joista seuraa, että käytännössä lähes kaikkia sosiaalietuuksia korotetaan vuosittain vastaamaan yleisen hintatason nousua. Esimerkiksi kansaneläkelain (2007/568) 109§ sitoo kaikki lain rahamäärät hintatason muutoksiin siten kuin kansaneläkeindeksistä annettussa laissa (456/2001) säädetään. Kunkin vuoden alussa nämä rahamäärät siis tarkistetaan kansaneläkeindeksin pisteluvun suhteessa; ja tämä pisteluku saadaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksien pistelukujen keskiarvo luvulla 1,2065.

Sosiaaliturvan indeksitarkistuksia on kritisoitu siitä, että niiden vaikutukset tulevat huomattavalla viiveellä. Esimerkiksi alkuvuodesta toteutunut hintojen nousu tulee kompensoiduksi järjestelmässä vasta seuraavana vuonna. Näin kotitaloudet kärsivät korkeammasta hintatasosta pahimmillaan lähes vuoden, ennen kuin hintataso näkyy korkeampina etuuksina. Asumisen tukien osalta vaikutukset tulevat lisäksi tuensaajilla voimaan eri aikoihin riippuen siitä, milloin heidän tukensa tulee tarkistettavaksi.

Toisaalta on tuotu esille, että hintojen nousu kohtelee erilaisia väestöryhmiä eri tavalla. Pienituloisimpien väestönosien kulutuksen rakenne painottuu huomattavasti enemmän asumiseen ja energiaan (käytännössä merkittävässä määrin vuokriin), joiden hinnat nousevat useimmiten vain kerran vuodessa. Suurituloisemmat kotitaloudet käyttävät enemmän rahaa liikenteeseen (Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä, 2019), joiden hinnoissa voi tapahtua muutoksia tiheämminkin. Jokaisen kotitalouden kulutus on kuitenkin yksilöllistä, ja näin pienituloistenkin joukossa on todennäköisesti keskiarvosta poikkeavia tapauksia. Jos haluttaisiin, että indeksitarkistus tapahtuisi kotitalouskohtaisesti kulutuksen mukaan, olisi kerättävä nykyistä mittavasti enemmän ja reaaliaikaisempaa tietoa kotitalouksien kulutuksesta. Tällöin toisaalta itse kompensatio vaikuttaisi jälleen kotitalouksien käyttäytymiseen: jos esimerkiksi polttoaineen kulutus kompensoitaisiin kotitalouskohtaisesti, menetettäisiin olennaisia ohjausvaikutuksia.

3.2 Tuloverotuksen mahdollisuudet

Suomen tuloverotuksen lähtökohtana on eriytetty tuloverojärjestelmä, jossa ansio- ja pääomatulot verotetaan erikseen. Verotuksen periaatteena on laaja tulokäsite ja nettotulon verotus, eli tuloista voi vähentää tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot eli luonnolliset vähennykset. Verotuksen normijärjestelmästä poikkeavatpoikkeavat verovapaudet ja vähennykset ovat verotukia. Verojärjestelmää ei ole luotu tukijärjestelmäksi, ja verotuksen kautta myönnettävien tukien yksi keskeinen ongelma on, ettei tuloverotuksen kautta voida tukea kaikista pienituloisimpia kansalaisia, koska he eivät merkittävässä määrin maksa veroa. Verotuksen kautta myönnettävää tukea ei myöskään pystytä kohdistamaan vain sitä tarvitseville, vaan se myönnetään samoin taloudellisin perustein kaikille.

Tuloverotus suoritetaan vuositulojen perusteella. Jos verotuksen haluttaisiin reagoivan nopeasti tapahtuviin muutoksiin, täytyisi tämän käytännössä tapahtua muuttamalla ennakonpidätyksen prosentteja kesken verovuotta. Esimerkiksi verotuksen matkakuluvähennyistä korotettiin 1.7.2022 alkaen vuoden 2022 verotukseen kompensoimaan polttoaineen hinnan nousua. Työryhmä selvitti Verohallinnolta, missä määrin tämä on vaikuttanut verokorttimuutosten määriin. Muutosten määrä vuosina 2021 ja 2022 oli hyvin samankaltainen, ja näin ollen matkakuluvähennyksen korottaminen kesken vuoden tuskin on johtanut ainakaan merkittäviin verokorttimuutoksiin. Tästä voidaan päätellä, että kohdeyhmän näkökulmasta kompensaaation välitön tarve ei ollut niin merkittävä, että kohdeyhmä olisi laajassa määrin kokenut tarvetta tehdä muutoksia ennakonpidätykseensä kesken vuoden saadakseen lisää käytettävissä olevia tuloja, vaan tyytyi odottamaan seuraavana vuonna tilitettäviä palautuksia.

Matkakuluvähennyksen lisäksi hallitus on päättänyt syksyn 2022 budjettiriihessä toteuttaa määräaikaisen sähkövähennyksen tuloverotuksessa. Vuonna 2023 kotitalousvähennyksen

oikeuttaa verovelvollisen vakituisen asunnon sähkönkäyttöpaikassa 1.1.2023–30.4.2023 välisenä aikana kulutetusta sähköenergiasta maksettu määrä siltä osin kuin se ylittää 2 000 euroa mutta on enintään 6 000 euroa. Verovelvollinen saisi vähentää kotitalousvähennyksenä 60 prosenttia maksamistaan vähennykseen oikeuttavista kustannuksista. Pienituloisimmat kotitaloudet eivät vähennyksestä täysimääräisesti hyödy; heitä ajatellen valmisteltu on erillinen sähkötuki.

3.3 Tukimallin toteuttamiseen liittyvät käytännön kysymykset

Automaattisen, alue- ja tuloperusteisen kotitalouskohtaisen tulotuen perustaminen edellyttäisi mittavaa tietomäärää kotitalouksista ja niiden tuloista. Jotta malli voisi toimia automaattisesti, pitäisi näiden tietojen käytännössä olla saatavilla hallinnollisista rekisteriaineistoista verrattain ajantasaisesti. Rekisteriaineistoista pitäisi pystyä muodostamaan käytännössä Suomessa asuvat kotitaloudet, yhdistämään kotitalouksien rakennetieto kotitalouksien jäsenten tuloihin, sekä kotitalouden asuinpaikkaan.

Työryhmä ei selvittänyt täsmällisemmin sitä, missä määrin viranomaisaineistoihin muihin tarkoituksiin jo kerättyjä tietoja, kuten Verohallinnon hallussa olevia tiliyhteystietoja, voitaisiin hyödyntää toissijaisessa käytössä. Mikäli jatkovalmistelussa päädyttäisiin hyödyntämään tällaisia tietoja, olisi etuutta toimeenpanevan viranomaisen toimivallasta tästä näkökulmasta tarkasteltuna säädettävä riittävän tarkasti. Työryhmän selvitysten perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että tällaiset tietojoukot eivät mahdollistaisi kattavan tukimallin toimeenpanoa sellaisenaan, vaan tietoa jouduttaisiin joka tapauksessa keräämään lisää. Vaikka esimerkiksi Verohallinnolla on verotuksen yhteydessä toimeenpannusta työstä johtuen merkittävä määrä tiliyhteystietoja hallussaan, ei tämäkään kokonaisuus kuitenkaan ole kattava.

Yksinkertaisempänä tulkintana kotitalouksien tulo- ja alueperusteinen tukimalli voisi olla nykyisten haettavien etuuksien mukainen uusi etuus. Tällöin keskeiset ratkaisut tietopohjan osalta rakennettaisiin etuushakemuksen varaan, ja automaattinen elementti kohdentuisi vain olemassa oleville tuensaajille. Olisi myös varmistuttava, että nykyisten etuuksien puitteissa kerättävä tietopohja riittäisi kattamaan myös nämä tarpeet.

3.3.1 Kotitalous käsitteenä

Kotitalous on lähtökohtaisesti käsitteenä vaikea. Tilastokeskuksen käsitteiden mukaan¹² kotitalouden muodostavat kaikki ne henkilöt, jotka asuvat ja ruokailevat yhdessä tai jotka muuten käyttävät yhdessä tulojaan. Kotitalouden käsitettä käytetään ainoastaan haastattelututkimuksissa. Vastaavin rekisteripohjainen tieto on asuntokunta, joka muodostuu henkilöistä jotka asuvat vakituisesti samassa asunnossa tai osoitteessa. Näin asuntokuntaan voi kuulua useampia kotitalouksia, kuten tapahtuu esimerkiksi yhteisasuntojen osalta. Käytännössä kotitalouskäsitteen käyttäminen edellyttäisi kotitalouden rakenteen selvittämistä kotitalouksilta itseltään.

3.3.2 Kotitalouskäsite lainsäädännössä

Lainsäädännössä ei nykyisellään tunneta käsitettä kotitalous. Laki yleisestä asumistuesta (2014/938) perustuu ruokakuntiin. Samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt kuuluvat samaan ruokakuntaan. Eri ruokakuntiin kuuluvat kuitenkin henkilöt, jotka hallitsevat osaa asunnosta erillisen vuokrasopimuksen tai sitä vastaavan hallintasopimuksen perusteella, tai jotka ovat hoitosopimuksella sairauden tai vamman perusteella sijoitettu ruokakunnan hoidettavaksi. Samaa ruokakuntaan kuuluvat aina samassa asunnossa asuvat aviopuolisot tai avopuolisot, heidän alaikäiset lapsensa, sekä keskenään suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa olevat sukulaiset, rinnastaen sukulaisiin ottolapset sekä sijoitetut lapset.

Toinen lainsäädännössä ilmenevä käsite on laissa toimeentulotuesta (1997/1414) määritelty perhe, jossa perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita, sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Lisäksi esimerkiksi tuloverolaissa (1992/1535) puoliset on määritelty henkilöiksi, jotka ennen verovuoden päättymistä ovat solmineet avioliiton tai ovat avioliitonomaisissa olosuhteissa verovuonna yhteisessä taloudessa jatkuvasti eläneitä, jotka ovat aiemmin olleet keskenään avioliitossa tai joilla on yhteinen lapsi.

Koska kotitalouskäsitettä ei varsinaisesti hyödynnetä lainsäädännössä, seuraa tästä että hallinnollisia rekisteriaineistoja joissa kotitaloudet ilmenisivät, ei käytännössä ole tilastoaineistoja lukuunottamatta olemassa. Tilastolaki 280/2004 ei taas mahdollista (vrt. 13§) salassa pidettävien tietojen, kuten tilastoinnissa muodostettujen asuntokuntien, luovuttamista hallinnollista päätöksentekoa varten. Tämä rajoite kumpuaa viime kädessä Euroopan parlamentin ja neuvoston (EY) asetuksesta N:o 223/2009 eli ns. tilastoasetuksesta.

¹² <https://www.stat.fi/meta/kas/kotitalous.html>, viitattu 10.8.2022. Huomionarvoista on myös, että laitosväestö jää kotitalouskäsitteen ulkopuolelle.

3.3.3 Henkilötason ratkaisut

Käytännössä kotitalouskäsitteen puuttumisesta seuraa, ettei sitä voida ilman mittavaa lisätiedon tuottamista soveltaa automaattisessa tukijärjestelmässä. Esimerkiksi henkilöihin perustuva ratkaisu voisi kuitenkin olla periaatteessa mahdollinen. Esimerkiksi ehdotetussa energiarahassa¹³ etuus jaettaisiin henkilöperusteisesti. Henkilötason haasteena kuitenkin on kohdentuminen.

Kun tulotasoja tarkastellaan yksilön, ei perheen tai kotitalouden tasolla, syntyy tilanteita jossa tukea kohdentuu korkeatuloisillekin kotitalouksille. Esimerkiksi korkeatuloisen henkilön lapsia kotona kotihoidon tuella hoitamassa oleva puoliso voi saada tällaista etuutta, tai kotona asuva täysi-ikäinen lapsi. Tämä siitä huolimatta, että näiden henkilöiden kotitalouksissa esimerkiksi polttoaineiden tai energian hinnan raskaus olisi vähäinen. Luonnollisesti usean täysi-ikäisen pienituloisen henkilön talous saisi tällaisessa ratkaisussa tuen useita kertoja.

3.3.4 Kansallinen tulorekisteri

Lain tulotietojärjestelmästä (53/2018) tarkoitama tietojärjestelmä eli tulorekisteri sisältää tietoja yksilöiden tuloista. Käytännössä tulorekisteriin ilmoitetaan tietoja lähes reaaliaikaisesti, pääsääntöisesti 5 kalenteripäivää suorituksen maksupäivästä, mutta eräissä tilanteissa 5 kalenteripäivää sen kuukauden päättymisestä, jonka aikana suoritus on maksettu. Tulorekisteri sisältää Suomesta saatuja ansiotuloja koskevia tietoja: palkka- ja palkkiotulot, eläketulot, sekä verovapaat että veronalaiset etuustulot. Tulorekisteristä ei kuitenkaan ole saatavissa pääomatuloja eikä ulkomailta saatuja tuloja, eli mm. osinkotuloja, vuokratuloja, elinkeinotoiminnan tuloja, sekä maa- ja metsätalouden tuloja.

Pääomatulojen sekä ulkomaan tulojen puuttuminen olisi todennäköisesti merkittävä periaatteellinen haaste. Tämä vaikeuttaisi tuen tuloperusteista kohdentamista. Vaikeamman käytännön haasteen muodostaisivat yrittäjät. Koska tulorekisteriin ei tuoda näiden ryhmien keskeisiä tuloja, muodostaisi tämä ryhmä todennäköisesti merkittävän periaatteellisen ja käytännöllisen ongelman tulorekisterin tietoperusteen hyödyntämisessä.

Toinen merkittävä puute tulorekisterin sisällössä liittyy kotitalouskäsitteeseen. Tulorekisteri sisältää tietoa henkilöistä, muttei sinänsä sisällä mitään tietoja, joiden perusteella henkilöt voitaisiin ryhmitellä perhe-, kotitalous- tai asuntokuntasuhteisiin. Näin tulorekisterin tietojen perusteella ei kyettäisi muodostamaan kotitalouksia. Kyvyttömyys

¹³ Eduskunnan tietopalvelun laskelma aiheesta on julkaistu verkossa <https://www.vihreat.fi/energiaraha/>, viitattu 11.8.2022

muodostaa kotitalouksia tarkoittaisi, että tulorekisterin tietojen rinnalla tarvittaisiin kotitaloustieto jostain toisesta lähteestä.

3.3.5 Väestötietojärjestelmä

Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämä valtakunnallinen väestötietojärjestelmä sisältää laajasti henkilötietoja Suomen kansalaisista ja Suomessa vakinaisesti tai tilapäisesti asuvista ulkomaalaisista. Väestötietojärjestelmästä on saatavissa tietoja mm. osoitteista ja rekisteröidyistä perhe- ja huoltosuhteista (puolisot, lapset, sisarussuhteet, huoltajat ja huollettavat) huoneistotasolla. Väestötietojärjestelmä ei suoraan kuitenkaan sisällä tietoa kotitalouksista tai niiden koostumuksesta.

Koska tietoa kotitalouksista ei löydy suoraan järjestelmästä, kotitalouksille suunnatun mahdollisen tuen näkökulmasta keskeisin kysymys liittyy siihen, miten hyvin väestötietojärjestelmän tiedoista voidaan identifioida kotitalouksia. Osoite-, perhe- ja lähisuhdetietoja yhdistämällä on mahdollista identifioida iso osa kotitalouksista, mutta merkittäviä aukkoja tietoihin jää näistä tiedoista huolimatta. Ongelmia tuottavat erityisesti avoliitossa olevat lapsettomat pariskunnat, joita väestötietojärjestelmän tiedoista ei havaita, kimppakämpät, sekä esimerkiksi palvelutaloissa asuvat vanhukset, jotka saatetaan kirjata järjestelmään samaan osoitteeseen.

On myös syytä huomata, että väestötietojärjestelmä ei sisällä tietoja maksutiedoista. Eli mahdollisten tuen saajien maksutietoja joudutaan etsimään muista, kuten verottajan tai Kansaneläkelaitoksen, tiedoista. Tämänkin jälkeen on hyvin todennäköistä, että maksutietoihin jää puutteita, jolloin ainoa vaihtoehto on kysyä niitä lähestymällä tuen saajia kirjeitse tai muuten. Tämän vuoksi väestötietojärjestelmän tiedot eivät sellaisenaan sovellu kovin hyvin *automaattisen* tuen maksamiseen.

3.3.6 Kansaneläkelaitoksen nykyjärjestelmät

Kansaneläkelaitos kerää nykyisellään tietoa etuudensaajistaan etuuksien maksua varten. Tätä kautta Kansaneläkelaitokselle muodostuu käsitys etuudensaajien perheiden rakenteesta sikäli, kun tiedot käyvät ilmi väestötietojärjestelmästä tai nämä henkilöt ovat saaneet muita kuin yksilökohtaisia etuuksia. Haasteena näissä tapauksissa tietenkin on, että tiedot kertyvät vain sellaisista tapauksista, jotka Kelan asiakkaita ovat, ja ovat ajantasaisia vain näiden henkilöiden osalta. Tietoa ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa kerry esimerkiksi perhesuhteista. Kansaneläkelaitoksen tietojen perusteella tuloperusteista etuutta ei voitaisi todennäköisesti kohdentaa kotitalouksille sinänsä, mutta esimerkiksi yleisen

asumistuen määritelmän mukaisille ruokakunnille ja eläkkeensaajan asumistuen saajille tämä onnistuisi.

Tällöin kyseeseen tulisivat käytännössä ratkaisut, joissa tulo- ja alueperusteisesti kohdennettua etuutta jaettaisiin yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajan asumistuen käsitteiden perusteella näiden etuuksien lisäosina. Ratkaisussa lisätiedonkeruuta ei tarvittaisi, sillä nykymuotoinen etuusjärjestelmä sisältäisi kohdejoukkojen tiedot. Koska tuki olisi joka tapauksessa tarkoitus kohdentaa tuloperusteisesti, ei rajallinen kohdejoukko muodostuisi ongelmaksi, mikäli ajateltaisiin kohdentumisen olevan tarkoituksenmukaista kohdistua pienituloisimpiin henkilöihin.

4 Ratkaisuvaihtoehtoja tulo- ja alueperusteiseksi tukimalliksi

Työryhmä muodosti teoreettisen, tilastollisen, ja käytännöllisen katsauksen kautta viitekehikon, jonka perusteella työryhmä arvioi eräitä keskusteluun nousseita ratkaisuehdotuksia. Tämän viitekehikkoon perustuvan arviointimallin lisäksi työryhmä konkretisoi eräitä ehdotuksia aineistoon perustuvilla laskelmilla. Tällä menetelmällä pyrittiin hahmottamaan erilaisten vaihtoehtojen hyviä sekä huonoja puolia ja tekemään erilaista ratkaisuvaihtoehtoista vertailukelpoisia työryhmän johtopäätösten muodostamista varten.

Työryhmän näkemyksen mukaan seuraavat seikat tulisi huomioida ratkaisuja harkittaessa:

- a. Kohdentumisen tehokkuus. Mitä paremmin tuki kohdentuu pienituloisille, energiatuotteiden hinnoista kärsiville kotitalouksille, sen parempi tuen kohdentuminen on.
- b. Automaation mahdollisuus. Mitä automaattisemmin tuki voidaan kohdentaa kotitalouksille, sitä suotuisampi se on tavoitteiden näkökulmasta.
- c. Käyttätymisvaikutukset. Mitä vähemmän negatiivisia käyttäytymisvaikutuksia kompensatiolla on esimerkiksi työn tarjonnan ja ympäristöohjauksen kannalta, sen parempi.
- d. Hallinnolliset kustannukset ja käytännön toteutus. Mittavia muutoksia ja tiedonkeruita edellyttävän järjestelmän luominen nykyisten rinnalle voisi olla kallista suhteessa siitä saataviin hyötyihin.

4.1 Työryhmän arvioimat vaihtoehdot

Työryhmän arvioimat vaihtoehdot selvitettiin työryhmän työssä. Työryhmän jäsenillä oli avoin mahdollisuus ehdottaa ratkaisuvaihtoehtoja arvioitavaksi, ja lisäksi huomioitiin eräitä tiedossa olevia ehdotuksia. Työryhmä arvioi seuraavat ratkaisut:

- i. Tulo- ja alueperusteinen tukimalli kotitalouksille.
- ii. Automaattisen tulotuen maksaminen kotitalouksille.

- iii. Vihreiden energiarahan¹⁴ alkuperäinen versio.
- iv. Hiilidioksidiveron palautusjärjestelmä¹⁵.
- v. Yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajan asumistuen enimmäismenojen korottaminen.
- vi. Yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajan asumistuen yhteydessä maksettava, hintakehitykseen sidottu erilliskorvaus.
- vii. Perusturvaetuuksien, kuten työttömyysturvan, korottaminen.
- viii. Sosiaaliturvan indeksitarkistusten aikaistaminen.

4.1.1 Tulo- ja alueperusteinen kotitalouskohtainen järjestelmä

Hallituksen linjausten yhteydessä työryhmän tehtäväksi asetettiin luoda tukimalli, jossa tukea voidaan myöntää kotitalouksille tulo- ja alueperusteisesti¹⁶. Tukimallia ei sinänsä tässä yhteydessä muotoilla tarkemmin.

Kotitalouskäsitettä ei ole käytössä nykymuotoisissa etuuksissa. Näinpä uutta tukimallia varten täytyisi luoda juridisesti uusi käsite, kotitalous; käsite ei sinänsä olisi täysin uusi, vaan sillä olisi esimerkki tilastotuotannossa¹⁷. Käsitteen ei poikkea merkittävällä tavalla ruokakunnasta; ehkäpä suurin poikkeus liittyy sellaisiin yhteisasuntomuotoihin, joissa yhdessä asuvilla ei ole avosuhdetta toistensa kanssa. Käsite tulisi siis muodostaa etuus-hakemuksen yhteydessä.

Etuus olisi merkittävässä määrin päällekkäinen yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajan asumistuen kanssa. Kuten yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki, kyseessä olisi tulo- ja alueperusteisesti kohdentuva etuus. Tuloperusteisuus tarkoittaisi, että tukea maksettaisiin esimerkiksi pienituloisimmille kotitalouksille. Etuuteen tulisi tällöin määritellä äkillisten suurien tulomuutosten ehkäisemiseksi myös sovittelumekanismi, jossa etuus pienenesi tulojen noustessa. Sovittelumekanismiin ongelma on siinä, että etuus muodostaisi jälleen uuden erillisen sosiaalietuuden, joka vähenisi tulojen kasvaessa, lähtökohtaisessa tilanteessa jossa marginaaliveroasteiden eli tienatusta lisäeurosta perittävien

14 <https://www.vihreat.fi/energiaraha/>, viitattu 3.10.2022. Energiarahaa ollaan päivittämässä muotoon, jossa edunsaajat olisivat matalan tulotason ihmisiä asuinpaikasta riippumatta. Aiemmassa mallissa energiarahalla ”helpotettaisiin pienituloisten, maaseudulla asuvien kansalaisten tilannetta polttoaineiden ja muun energian hintojen noustua voimakkaasti”.

15 ks. <https://www.nature.com/articles/s41558-021-01268-3>

16 ks. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/hallitus-linjasi-energian-hintojen-nousun-tasam-kompensaatiotoimista>, viitattu 3.10.2022

17 ks. <https://www.stat.fi/meta/kas/kotalous.html>, viitattu 3.10.2022

verojen sekä menetettyjen etuuksien tilanne on jo huolestuttava (Valtiovarainministeriö, Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen. Työryhmän selvityksiä., 2017).

Ongelman eskaloimisen välttämiseksi etuuden sovittelu olisi sidottava joko huomattavasti nykyistä työttömyysturvan ja yleisen asumistuen sovittelutasoa¹⁸ korkeammalle tai matalammalle tasolle, niin että tulosoittelu ei tapahtuisi samanaikaisesti näiden etuuksien kanssa. Etuuden suhde muihin etuuksiin, kuten työttömyysturvaan sekä yleiseen asumistukeen, olisi myös määriteltävä.

Tällainen etuus vastaisi kohdentumiseltaan laajalti yleistä asumistukea sekä eläkkeensaajan asumistukea, pienillä poikkeuksilla. Mikäli tuki kohdentuisi tarkasti pienelle joukolle kotitalouksia, olisivat sen negatiiviset ohjausvaikutukset todennäköisesti rajalliset. Kokonaisuudessaan etuus muodostaisi vastaavankaltaisen negatiivisen vaikutuksen työn teon kannustimelle, kuin esimerkiksi yleinen asumistuki muodostaa; lisävaikeuksia syntyisi uuden etuuden asettelemisesta nykyiseen sovittelujen määrään. Merkittävä osa etuuden saajista olisi todennäköisesti kotitalouksia, jotka saisivat myös yleistä asumistukea, eläkkeensaajan asumistukea, ja/tai työttömyysetuuksia.

4.1.2 Automaattinen tulotuki kotitalouksille

Kohdassa 4.1.1. mainitussa hallituksen linjauksessa linjataan lisäksi selvitettäväksi, voidaananko kohdan 4.1.1. malliin luoda elementti, jossa markkinahintojen äkillinen nousu mahdollistaisi automaattisen tulotuen maksamisen kotitalouksille. Tätä on mahdollista tulkita joko uuden, kokonaan automaattisen järjestelmän luomiseksi, tai edellisen kohdan jatkeeksi.

Uuden, kokonaan automaattisen, kotitalouksille kohdentuvan tukijärjestelmän luominen olisi hallinnollisesti erittäin raskasta. Automaatiikka edellyttäisi, että tiedot kotitalouksien tuloista, rakenteista ja maksuyhteystiedoista kerättäisiin valmiiksi etukäteen rekisteriin toimeenpanevaa viranomaista varten, ja toimeenpaneva viranomainen myöntäisi automaattisesti etuuden eräiden ehtojen täytyessä. Tällainen ratkaisu olisi todennäköisesti hallinnollisesti kohtuuttoman raskas, sillä se edellyttäisi lähes reaaliaikaisten tietojen ylläpitoa tarvittavista seikoista. Lisäksi automaattiseen tukeen liittyisi myös eräitä takaisinperintään liittyviä hallinnollista kuormaa lisääviä seikkoja.

¹⁸ Sekä yleinen asumistuki että työttömyysturva sisältävät sovittelun; kun tulot ylittävät (yksinasuvan osalta) työttömyysturvan perusmäärän lisättynä suojaosalla 300 euroa, yleinen asumistuki vähenee 42 sentillä jokaista lisäeuroa kohti, ja työttömyysturva 50 sentillä jokaista lisäeuroa kohti.

Tiettyjen selkeiden ehtojen täyttyessä, kuten esimerkiksi eräiden kuluttajahintaindeksin alaerien muuttuessa, olisi periaatteessa täysin mahdollista maksaa kohdan 4.1.1 mukaista etuutta saaville kotitalouksille kertaluonteinen lisäerä. Selkeitä olisi, että tällainen erä säädetäisiin etuuksissa etuoikeutetuksi tuloksi, vaikka tämä korkeita efektiivisiä marginaali-veroasteita ratkaisuna aiheuttaisikin.

Keskeistä ratkaisussa olisi sitoa hintojen nousujen määritelmä selkeään esimerkiksi Tilastokeskuksen säännöllisesti tuottamaan käsitteeseen, jotta ratkaisu olisi läpinäkyvä ja tuen myöntämisen ehdot ymmärrettävät. Tällaisen lisäosan käyttäytymisvaikutukset olisivat vähäisemmät, kuin laajamittaisella tuella sikäli, että se toteutusi vain poikkeusolosuhteissa.

4.1.3 Energiaraha

Vihreiden ehdottama energiaraha oli henkilötason ratkaisu, jossa täysi-ikäisille pienituloisille, jotka asuvat maaseudulla ja harvaan asutulla alueella maksettaisiin uutta etuutta. Etuus olisi 44 euroa verottomana alle 1 700 euroa tienaaville, ja poistuisi asteittain niin, että 1 840 euroa ansaitseville energiarahaa ei enää maksettaisi, ja alle 10 euron summia eimaksettaisi. Käytännössä tämä kaiketi tarkoittaisi, että jokainen 1 700 euron päälle ansaittu euroa alentaisi tukea 24 sentillä¹⁹.

Energiaaraan liittyy kotitaloustasoiseen tukeen verrattuna kohdentumista koskevia ongelmia. Nämä ongelmat syntyvät tilanteissa, joissa esimerkiksi korkeatuloisen henkilön pienituloisen puoliso tai täysi-ikäinen kotona asuva lapsi nauttii etuutta. Eduskunnan tietopalvelun laskelmissa²⁰ tämä näkyy siinä, että vielä keskituloisissakin kotitalouksissa tuen saajia on runsaasti, useita kymmeniä tuhansia.

Kohdentumisen näkökulmasta tulo- ja alueperusteinen kotitalouskohtainen tukijärjestelmä olisi energiarahaa perustellumpi ratkaisu.

4.1.4 Hiilidioksidiveron palautusjärjestelmä

Kanadan Brittiläisessä Kolumbian provinssissa on käytössä hiilidioksidiveron palautusjärjestelmä. Provissin jokainen täysi-ikäinen provinssin asukas saa veronpalautuksen

¹⁹ 1 700 ja 1 840 euron välillä on 140 euroa, ja alle 10 euron tukia ei makseta, niinpä $44 - 10 = 34$, ja $34/140 = 0,24$.

²⁰ https://www.vihreat.fi/wp-content/uploads/2022/08/TAH20220267c_energiaraha_20220510.pdf, viitattu 3.10.2022

hiilidioksidiveron kertymästä neljä kertaa vuodessa. Tietyin tulorajan alle oleville kotitalouksille maksetaan maksimipalautus, ja jos kotitalouden tulot ylittävät tämän tulorajan, vähentävät ylimenevät tulot palautusta prosentilla jokaista ylimenevää dollaria kohden. Palautuksen suuruuteen vaikuttaa myös kotitalouden aikuisten ja lasten määrä. Vuosien 2021–2022 enimmäispalautusmäärä on 174 dollaria aikuiselta ja 51 dollaria per lapsi. Esimerkiksi kahden aikuisen ja kahden lapsen perheessä maksimipalautuksen saa 42 165 dollarin kotitalouden nettovuosituloilla, ja mikäli nettotulot ylittävät 64 665 dollaria, palautusta ei makseta ollenkaan.

Tällainen hiilidioksidiveron palautusjärjestelmä on lopputulemaltaan hyvin lähellä vihreiden ehdottamaa energiarahaa. Kotitalouden kokoon liittyvien parametrien lisäksi merkittävä ero on ainoastaan se, että tuki maksetaan veronpalautuksena eikä suorana tukena. Tällaisen tuen toteuttaminen Suomen kontekstissa olisi kuitenkin ongelmallista siksi, että pienituloiset saattavat verojärjestelmässämme maksaa siinä määrin vähän veroja, etteivät he tällaisesta tuesta hyötyisi.

4.1.5 Yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajan asumistuen enimmäismenot

Yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajan asumistuen enimmäisasumismenojen nostaminen vaikuttaisi kotitalouksien tuloihin todennäköisesti pitkälti samankaltaisella tavalla, kuin uusi kotitalouksille kohdennettu tulo- ja alueperusteinen tukijärjestelmä. Esimerkiksi yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen nostaminen tarkoittaisi, että tukea saisi yhä korkeampiin menoihin, ja lisäksi sovittelun johdosta tämä korkeampi tuki olisi luonnollisesti aiempaa suurempi myös suuremmilla tulotasolla. Olemassa olevien kuntaryhmitysten kautta korotukset olisi käytännössä myös mahdollista kohdistaa suurempina kaupunkialueiden ulkopuolelle.

Verrattuna uuteen etuuteen etuuden kytkeminen nykyiseen järjestelmään muodostaisi tilanteen, jossa uutta hallinnollista työtä ei merkittävässä määrin tarvittaisi. Samoin etuuden sovittelu tapahtuisi nykymuotoisten sovittelujen perusteella, eikä tähän tarvittaisi uutta ratkaisua. Sovittelu tapahtuisi pääasiallisesti merkittävästi matalammalta tulotasolta, kuin energiarahan osalta, tulojen laadusta riippuen noin 700–1 000 euroa ylittävien tulojen osalta.

4.1.6 Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen saajien lisäkorvaus

Yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen saajien lisäkorvaus muistuttaisi pitkälti mainittua automaattista tulotukea, tosin olemassa olevien järjestelmien puitteissa maksettavana. Sinänsä sitä koskisivat samat periaatteet, kuin automaattista tulotukea kotitalouksille.

4.1.7 Perusturvaetuuksien korottaminen

Perusturvaetuuksia korottamalla voitaisiin myös pyrkiä helpottamaan kotitalouksien tilannetta. Suhteessa kotitalouksille kohdentuvaan alue- ja tuloperusteiseen uuteen tukimalliin sekä yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen kautta tapahtuviin korotuksiin keskeisimpinä lienevät kohdentuminen etuudensaajille (esimerkiksi pienipalkkaiset täysipäiväisesti työssäkäyvät eivät saisi tällöin tukea) sekä korotusten kohdentuminen mm. työttömyysturvan ansio-osan logiikan kautta korkeampituloisillekin kotitalouksille.

Taloudellisesti heikomman kohdentumisen näkökulmasta perusturvaetuuksien korottaminen olisi suhteessa yleisen asumistuen korottamiseen tai uuteen tulotukeen verrattuna heikkoa, ja näin ollen sitä ei tulisikaan ensisijaisesti nähdä ratkaisuna ongelmaan.

4.1.8 Sosiaaliturvan indeksitarkistusten aikaistaminen

Sosiaaliturvan indeksitarkistusten aikaistaminen olisi sikäli tarkoituksenmukainen toimenpide, että se kuroisi osin umpeen nykyisellään mahdollisesti merkittävää ajallista eroa kuluttajahintojen muutoksen ja sosiaaliturvaetuuksien korotuksen välillä. Esimerkiksi asumisen tuissa korotukset tulisivat silti voimaan vasta, kuin tukea muutoin tarkastetaan.

Indeksitarkistusten aikaistaminen ei sinänsä vaikuttaisi merkittäväällä tavalla kotitalouksien kannustimiin toimia ympäristöystävällisesti tai tarjota työpanostaan työmarkkinoilla. Julkisiin menoihin se tosin vaikuttaisi ajoitustekijän kautta: mikäli inflaatio on trendinä positiivinen, seuraa tarkistusten aikaistamisesta vaikutus, jota kautta julkiset menot kasvavat pysyvästi tasana aikaistamisen johdosta. Vaikutus syntyy siitä, että kunkin vuoden menot kasvavat suhteessa siihen, mikä indeksitarkistusten koko on, ja mitä ajantasaisemmin indeksitarkistukset tehdään.

Jos esimerkiksi vuoden 2022 hintatason muutosta koskeva indeksitarkistus tehtäisiin normaalisti vuoden 2023 alussa, kohdistuisi paine vuoden 2023 menoihin. Vastaavasti vuoden 2023 hinnanmuutosten paine kohdistuisi vuoden 2024 menoihin. Jos taas 2022 hintatason muutoksesta puolet tehtäisiin jo vuonna 2022, niin puolet menopaineesta kohdentuisi

vuoden 2022 menoihin. Vastaavasti menojen taso olisi kokonaisuudessaan korkeampi vuonna 2023 (kuten nytkin), mutta lisäksi vuoteen 2023 kohdistuisi osa vuoden 2024 menopaineesta. Indeksitarkistusten aikaistamisella olisi siis todennäköisesti merkittäviä julkistaloudellisia vaikutuksia.

4.2 Karkea versio uudesta tukimallista

Työryhmä rakensi hahmotelman uudeksi tukimalliksi vaikutusten arviointia sekä vertailua varten. Tukimallia hahmoteltiin tilastollista tarkastelua varten kahdessa osassa: kotitalouksille suunnatun tulo- ja alueperusteisen tuen osalta ja automaattisen tulotuen osalta. Näistä ensimmäistä vertailtiin asumisen tukiin sen kartoittamiseksi, millaista lisäarvoa tukimalli toisi nykyjärjestelmään verrattuna.

Uuden tukimallin hahmottamisessa joudutaan tekemään useita erilaisia päätöksiä. Nämä päätökset liittyvät muun muassa etuuden tasoon, sovitteluun, sekä muihin keskeisiin parametreihin, joiden asettaminen on viime kädessä arvokytkeytynyt poliittinen valinta. Työryhmä pyrki valitsemaan näitä parametreja tukeutuen erilaisiin teknisiin perusteluihin. Tuloksena oli kaksi eri variaatiota samasta perusratkaisusta; ei niinkään yhtä ideaalista ehdotusta.

4.2.1 Uuden tulo- ja alueperusteisen tukimallin ominaisuudet

Kotitalouskohtaisen uuden tukimallin osalta keskeisiä kysymyksiä ovat:

1. Miten suuri tuki on, ja miten tuen koko kasvaa kotitalouden koon kasvaessa
2. Miten tuki suhtautuu muihin etuuksiin ja tuloihin

Tuen lähtökohtaista tasoa on pyritty tarkastelemaan paitsi kotitalouksien säästämiskyvyn näkökulmasta, myös tulonjakonäkökulmasta. Vuoden 2013 tulonjakotutkimukseen perustuvien mukaan säästämisasteen mediaani kääntyy positiiviseksi toisessa tulokymmenyksessä ja keskiarvo kolmannessa tulokymmenyksessä. Varallisuuden näkökulmasta taas vuoden 2019 varallisuustutkimuksen tietojen mukaan rahoitusvarat ovat mediaanina positiivisia jo ensimmäisessä tulokymmenyksessä (2 500 euroa), ja kolmannessa tulokymmenyksessä 75 prosentilla kotitalouksista on yli 1 000 euroa rahoitusvarallisuutta. Toisaalta tuoreimman tulonjakotilaston mukaan²¹ käytettävissä olevien tulojen mediaani on noin 26 000 euroa, jolloin pienituloisuusraja 60 prosentin suhteella käytettävissä oleviin

21 https://stat.fi/til/tjt/2020/03/tjt_2020_03_2021-12-16_tie_001_fi.html

tuloihin asettuisi noin 1 625 euron bruttotuloihin (olettaen 20 % verotuksen) kuukaudessa. Käytettävissä olevien tulojen mediaani ja keskiarvo nousevat tämän yläpuolelle jo toisessa tulokymmenyksessä²². Näistä syistä työryhmä on katsonut, että etuuden olisi syytä poistua asteittain 1 600 euron kuukausittaiset bruttotulot ylittävältä osalta. Rajaa nostetaan ylöspäin kotitalouden koon kasvaessa ns. muunnettujen OECD-kulutussyksikköjen perusteella²³.

Etuuden tasossa on arvioitu vuoden 2013 kulutustutkimuksesta kuluttajahintaindeksillä korjattujen²⁴ ensimmäisen tulokymmenyksen keskimääräisten sähkön ja polttoaineen kulutuksen määriä. Etuuden tasoina on arvioitu joko 25 prosenttia tai 50 prosenttia näistä menoista, toisin sanottuna, 75 tai 37,5 euroa kaupunkialueilla ja 52,5 tai 105 euroa muilla alueilla.

Yksinkertaisuuden vuoksi on lähdetty liikkeelle siitä, että vähenisi bruttotulojen noustessa²⁵, mutta sitä ei huomioitaisi tulona muissa etuuksissa kuin toimeentulotuessa. Poistumisastetta asetettaessa on pyritty ratkaisuun, joka ei aiheuttaisi kohtuuttomia tilanteita työnteon kannustimissa.

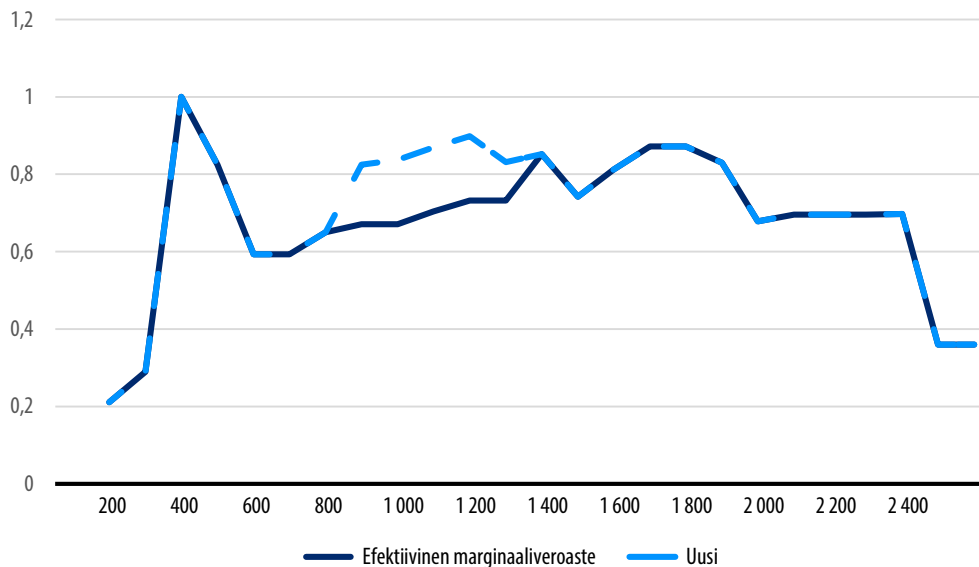
22 <https://pxdata.stat.fi:443/PxWeb/sq/3991c237-c1f8-4b15-83ff-517cecb207f5>

23 <https://www.stat.fi/meta/kas/kulutussyksikko.html>; ensimmäisen aikuisen paino on 1, muilla yli 13-vuotiailla 0,5 ja alle 13-vuotiailla 0,3

24 <https://pxdata.stat.fi/PxWeb/sq/3341cccb-39bb-4005-a63e-81064a935f8b>

25 Laskelmassa on yksinkertaisuuden vuoksi käytetty laajaa bruttotulokäsitettä, mutta esimerkiksi yleisen asumistuen käsite on myös mahdollinen.

Kuvio 4. Yksinasuvan efektiiviset marginaaliveroasteet eli lisätulosta käteen jäävän rahan osuus, huomioiden verotus ja etuuksien muutokset. Työryhmän omat laskelmat.



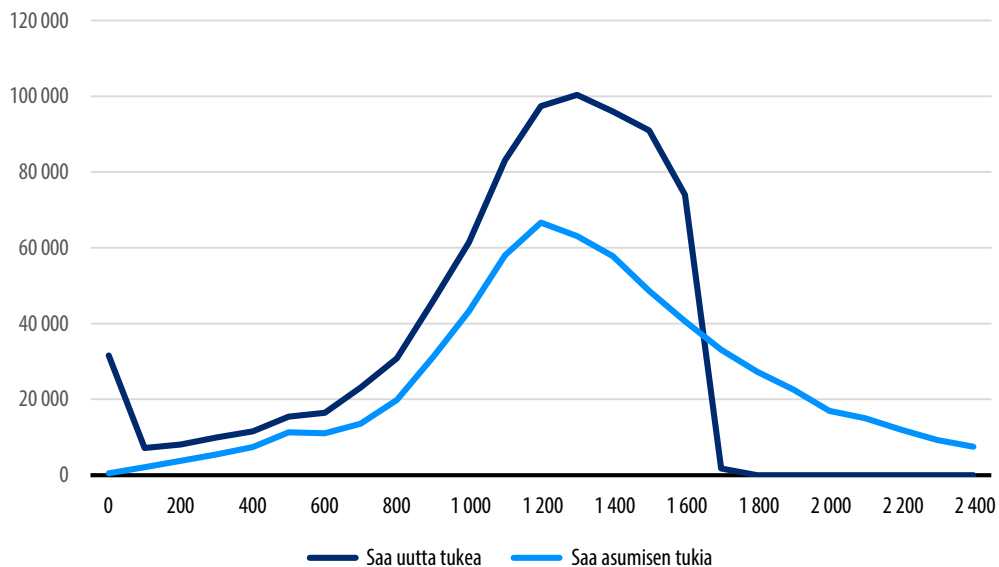
Kuviossa 4 on esitetty nykymuotoinen sekä esitetyn tukimallin mukainen efektiivisten marginaaliveroasteiden kehitys tulojen kasvun mukaan. Efektiivinen marginaaliveroaste kuvaa sitä osuutta lisätulosta, joka lopulta jää käteen verotuksen ja etuuksien muutosten jälkeen: esimerkiksi 80 prosentin efektiivinen marginaaliveroaste tarkoittaa, että 100 euron lisätulo kasvattaa käytettävissä olevia tuloja lopulta 20 eurolla. Kuten kuvasta havaitaan, efektiiviset marginaaliveroasteet ovat jo nykyisellään melko korkeita, kun palkkatulot ovat 1 400 ja 1 900 euron välimaastossa. 25 prosentin kompensatiolla ja 25 % poistumalla per lisäbruttotulo tuen vaikutus efektiivisiin marginaaliveroasteisiin asettuu tulojakaumalle ennen tätä aluetta, eikä näin kohtuuttomasti kasvata efektiivisiä marginaaliveroasteita. 50 % korvausaste tarkoittaisi, että poistuman pitäisi myös olla 50 % per lisäbruttotulo, tai muutoin efektiiviset marginaaliveroasteet 1 600–1 700 euron palkkojen tienoolla nousisivat yli 95 prosentin.

25 prosentin korvaustasolla suhteessa arvioituihin sähkö- ja polttoainemenoihin olisi etuuden bruttomääräinen julkisen talouden kustannus noin 240 miljoonaa euroa (verovapaana etuutena). Mikäli etuus huomioitaisiin tulona toimeentulotuessa, vähentäisi se toimeentulotuen tarvetta noin 50 miljoonalla eurolla SISU-mikrosimulointimallin 2019 mallilla ja aineistolla arvioituna. Noin puolet etuudesta kohdistuisi alimpaan tulokymmenyksen, ja noin 40 prosenttia toiseksi alimpaan, ja noin 7 prosenttia kolmanteen tulokymmenyksen. Keskimäärin kotitalouden saama vuotuinen etuus olisi ensimmäisessä tulokymmenyksessä noin 296 euroa, toisessa noin 273 euroa, ja kolmannessa noin 50 euroa.

4.2.2 Uuden tukimallin ja asumisen tukien vertailu

Uutta tukimallia on perusteltua verrata nykymuotoisiin asumisen tukiin, sillä niiden toimintalogiikat vastaavat merkittävässä määrin toisiaan. Molemmissa tapauksissa kohdentuminen on käytännössä läheisesti toisiaan muistuttavalle yksikölle (ruokakunta, kotitalous), tuloperusteisesti, sekä alueperusteisesti. Yksinkertainen tapa vertailla ratkaisuja on kuvata sitä, miten usein kotitaloudet kohdejoukossa saavat asumisen tukia²⁶ verrattuna arvioituun uuden tukimuodon kohdentumiseen.

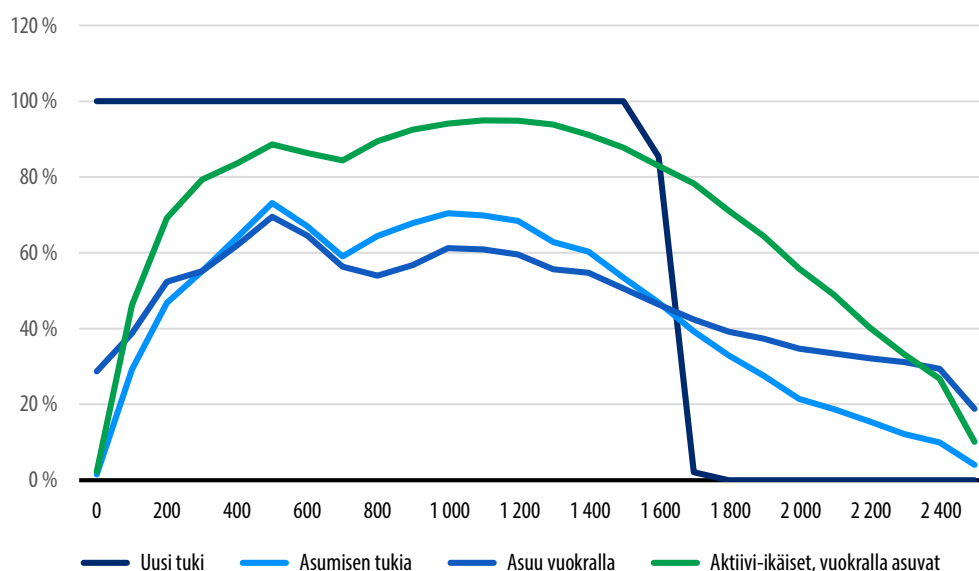
Kuvio 5. Uuden tukimuodon ja asumisen tukien saaminen bruttotulojen mukaan. Työryhmän laskelmat vuoden 2019 aineistovuoden SISU-mikrosimulointimallin perusteella



Tämä on hahmoteltu kuviossa 5, jossa on kuvattu uuden tuen ja asumisen tuen saajien määrä bruttotulojen mukaan. Kuten kuvasta havaitaan, joukkojen samankaltaisuus on perin merkittävää. Ns. nollatuloisista huomattavasti suurempi osa saa uutta tukea kuin asumisen tukia; tämä voi osin olla seurausta siitä, että käytetyssä rekisteriaineistopohjaisessa laskelmassa tuki lasketaan kaikille, jotka ovat aineistossa; rekisteriaineistojen luoteen johdosta täällä voi olla monenlaisia tapauksia, kuten laitosväestöä. Myös alikäyttöllä voi olla roolinsa: osa tahoista, jotka olisivat asumisen tukiin oikeutettuja, eivät niitä hae. Sikäli samaa seikkaa olisi käytännössä todennäköisesti myös uuden tukimuodon osalta.

²⁶ Yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä

Kuvio 6. Uuden tuen sekä asumisen tukien päällekkäisyydestä. Työryhmän laskelmat vuoden 2019 aineistovuoden SISU-mikrosimulointimallin perusteella.



Päällekkäisyyttä voidaan hahmottaa myös suhteellisten osuuksien kautta, kuten kuviossa 6 on tehty. Koska uusi tuki lasketaan mekaanisesti, saavat luonnollisesti bruttotuloluokissa kaikki tuen edellytykset täyttävät tukea. Asumisen tukien määrän rinnalle on piirretty osuus vuokralla asuvista henkilöistä. Tämä korostaa ilmiötä, jonka mukaan käytännössä suurin osa vuokralla asuvista pienituloisista saa asumisen tukia, mutta uutta etuutta saavat myös ne, jotka eivät asu vuokralla – ja joilla siis esimerkiksi on asuntovarallisuutta omistus-asunnon muodossa.

Täsmällisempi tarkastelu osoittaaakin, että väliinputoajista – niistä, jotka saavat uutta tukea, mutta eivät saa nykytuotoisia asumisen tukia, noin 60 prosenttia asuu omistus-asunnoissa. Noin 33 prosenttia asuu vuokra-asunnoissa. Näistä vuokra-asunnoista asujista vain 26 prosenttia on ensimmäisessä tulokymmenyksessä, ja 16 prosenttia toisessa; yli puolet on siis korkeammassa tulokymmenyksessä. Osa on eläkeläisiä, noin 24 prosenttia vuokralla asujista: näillä syy asumisen tukien puutteeseen voi olla esimerkiksi se, että eläkkeensaajan asumistuessa myös omaisuus voi vaikuttaa tuen määrään. Aktiivi-ikäisistä kohderyhmällä on merkittäviäkin palkkatuloja. On myös mahdollista, että jonkun verran kohderyhmien eroista selittyy sillä, että kaikki asumistukeen matemaattisesti oikeutetut eivät välttämättä tukea hae. Käytännössä tilanne olisi sama myös uuden tukimuodon osalta, mutta tämän huomioiminen simulointilaskelmissa edellyttäisi tarkempaa arviota asiasta. Jos vertaamme (katkoviiva kuvassa 11) aktiivi-ikäisten, vuokralla asuvien osalta yleisen

asumistuen ja uuden tukimuodon saajajoukkoa, on lukumäärällisesti merkittävimmillä tulotasoilla päällekkäisyys noin 95-prosenttista.

Yhteenvedona vertailusta voidaan todeta, että uuden tukimallin sekä nykyisten asumisen tukien kohderyhmät ovat laajalti samoja. Merkittävin ero syntyy omistusasujista: nämä ovat toisaalta ryhmä, jolla vähintään asunnon muodossa on merkittävää varallisuutta. Näin ei ole selvää, että annettuna aiemmin kuvattu tuen kohdentumisen perusteista, tälle ryhmälle olisi edes erityisen perusteltua kohdentaa lisätukea.

4.3 Automaattisen tulotuen toiminta tilastojen valossa

Yksi tapa automatisoida tuen maksaminen on ehdollistaa se hintojen äkilliselle kasvulle. Tämä voidaan toteuttaa kuluttajahintaindeksiin perustuen esimerkiksi niin, että tukea maksetaan silloin, kun energianhintoja kuvaava osaindeksi nousee riittävän korkealle pidemmän aikavälin keskiarvoon nähden. Ideana on siis kompensoida kotitalouksia, kun jotkin ennalta määritellyt kriteerit kuluttajahintojen nousulle tapahtuvat.

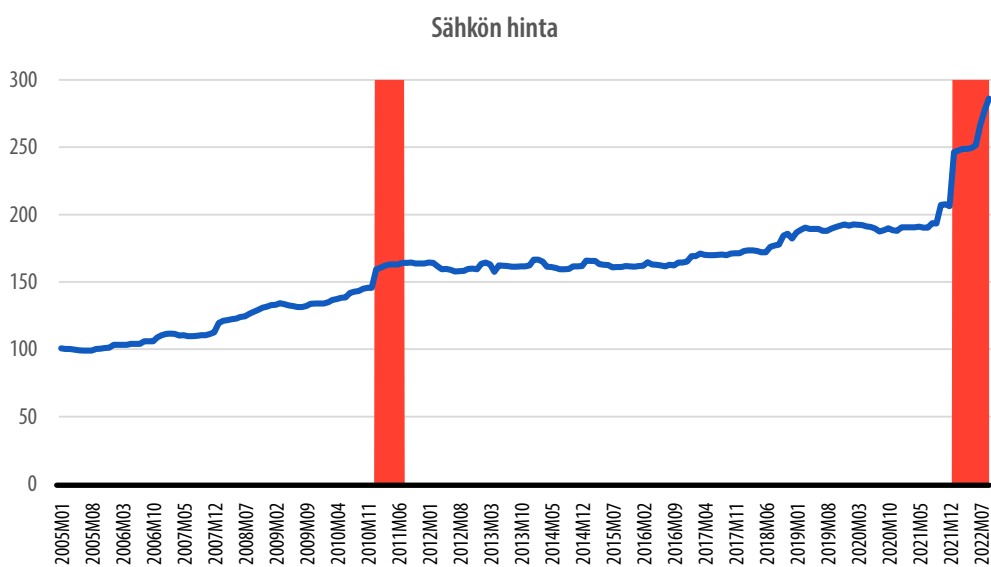
Jotta tulotuki saataisiin määriteltä, on tehtävä kaksi keskeistä valintaa: ensinnäkin, valinta siitä miten paljon hintojen on muututtava, jotta tukimekanismi aktivoituu, ja toisekseen valinta siitä, minkä tarkastelujakson hintoihin tätä muutostapahtumaa verrataan. Nämä molemmat vaikuttavat tukimekanismin toimintaan, eikä yksiselitteistä oikeaa valintaa ole määriteltävissä.

Kuvio 7 ja kuvio 8 kuvaavat liikennepolttoaineiden ja sähkön hintaindeksien kuukausittaista kehitystä vuodesta 2005 alkaen. Punaisella korostusvärillä merkityt alueet ovat sellaisia, jossa kuukausittainen indeksi on 15% kahden ja puolen vuoden liukuvan keskiarvon yläpuolella. Korostetut kuukaudet kuvaavat siis näiden kriteerien perusteella sitä, milloin kotitalouksille maksettaisiin tukea.

Kuvio 7. Liikennepolttoaineiden kuukausittaisia kuluttajahintoja kuvaava indeksi tammikuu 2005 – syyskuu 2022. Punaisella taustalla olevat kuukaudet ovat sellaisia, jolloin indeksi on 15 % 2,5 puolen vuoden liukuvan keskiarvon yläpuolella. Tilastokeskus, työryhmän laskelmat.



Kuvio 8. Sähkön kuukausittaisia kuluttajahintoja kuvaava indeksi tammikuu 2005 – syyskuu 2022. Punaisella taustalla olevat kuukaudet ovat sellaisia, jolloin indeksi on 15 % 2,5 puolen vuoden liukuvan keskiarvon yläpuolella. Tilastokeskus, työryhmän laskelmat.



Liikennepolttoaineiden hintoja koskevassa kuvassa on kolme ajanjaksoa, jolloin tukea maksettaisiin: vuonna 2008 (ennätyskorkeat öljyn hinnat), 2011–2012 (Libyan sisällissota) ja 2021–2022 (Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa). Aikasarjan perusteella tukea maksettaisiin siis ennen kaikkea silloin, kun maailmassa on öljyn hintaan voimakkaasti vaikuttavia geopoliittisia kriisejä. Sähkön osalta vuosien 2021–2022 lisäksi tukeen oikeuttava hinnanmuutos olisi tapahtunut keväällä 2011, jolloin mm. kylmä talvi, matalat vesivarannot ja Ruotsin ydinvoiman huoltoseisokit nostivat sähkön hintaa merkittävästi.

Kuviot 7 ja 8 näyttävät tukien maksun siinä tilanteessa, jossa tukea maksettaisiin 2,5 ja puolen vuoden liukuvan keskiarvon ja 15% hinnannousun tilanteessa. Hinnannousu rajan nostaminen vaikuttaa tukikriteerien täyttymiseen varsin mekaanisesti. Jos tukea maksettaisiin 15 % hinnan nousun sijaan esimerkiksi 30% hinnan noususta, tukikuukaudet putoaisivat murto-osaan. Silloin vain vuonna 2022 nähty hinnan nousu on olisi riittävän suurta. Liukuvan keskiarvon pituus puolestaan vaikuttaa siihen mikä on vertailutaso hinnanmuutoksille. Jos liukuva keskiarvo olisi pituudeltaan hyvin lyhyt, jo hintojen sahaaminen ylös alas kuukausitasolla saattaisi täyttää hinnanmuutoskriteerin, koska silloin viimeisimmän kuukauden hintaa verrattaisiin edelliskuukauden matalaan hintaan. Jos liukuva keskiarvo on puolestaan hyvin pitkä, hitaat ja pysyvältä vaikuttavat muutokset saattaisivat täyttää hinnanmuutoskriteerin, sillä siinä tapauksessa pidemmänkin aikavälin korkeat hinnat vaikuttavat vähän keskiarvoon.

Kuviot 7 ja 8 havainnollistavat mitä hintojen muutokseen perustuva tuki kotitalouksille korvaa: hintojen vaihtelua eli volatilitteettia. Vaikka tämän historiallisen aineiston perusteella näyttää siltä, että tuki liittyisi erityisesti voimakkaisiin hinnan nousuihin, hintapiikkeihin, on mahdollista, että tukea maksettaisiinkin aikaisemman voimakkaan hinnan laskun, hintakuopan, perusteella. Toisin sanoen poikkeuksellisen suuri hinnan pudotus voi myöhemmin hintojen palatessa aikaisemmallä tasolla johtaa tukikriteerien täyttymiseen. Tämän perusteella on selvää, että hintojen volatilitteettia vähentävät toimet vähentävät samalla tarvetta kompensoida kotitalouksia, koska kompensointi riippuu volatilitteetista. Tämän vuoksi tuotteiden kuluttajahinnoissa näkyvät euromääräiset verot tai veroluonteiset maksut itse asiassa odotusarvoisesti ja jokseenkin paradoksaalisesti vähentävät maksetun tuen määrää, sillä niiden hintoja nostava vaikutus samalla pienentää hintojen volatilitteettia.

On syytä huomata, että tuen maksaminen kuluttajahintojen muutoksiin perustuvilla kriteereille sisältää myös monia muita haasteita kuin yllä mainitut hintojen volatilitteettiin liittyvät pohdinnat. Yksi haaste on, että tieto kuluttajahinnoista tulee aina jälkikäteen kuukauden tai kahden viiveellä. Toinen haaste on hintamuutokset, jotka johtuvat politiikkatoimista kuten verojen muutoksista. On myös väistämätöntä, että tukeen liittyy jonkinlainen jyrkkä epäjatkuvuus hintojen suhteen: pienillä hinnan muutoksilla on iso vaikutus tukeen edellyttävän rajan läheisyydessä. Tämä voi näyttäytyä tuensaajien näkökulmasta mielivaltaiselta.

Lopuksi on kysyttävä millä tavalla tällainen nopeisiin hinnanmuutoksiin sidottu tuki eroaa nykyisistä sosiaaliturvan indeksikorotuksista. Indeksikorotuksia voi yleisemmin ajatella lisätukena jo olemassa olevien tukien päälle, jossa raja tuen maksamiselle on nolla ja liukuvan keskiarvon sijaan käytämme edellisvuoden hintatasoa (ts. 12 kuukauden liukuva keskiarvo). Indeksikorotukset ovat tässä mielessä ylivertaisia tuensaajille, sillä niillä pystymme kompensoimaan pienetkin hinnanmuutokset, ne ottavat hintojen muutoksen laajasti koko talouden tasolla huomioon eikä niihin liity mielivaltaisia rajoja, joita hintojen muutosten täytyisi täyttää. Tarkempiin kriteereihin ja kuukausittaisiin hinnan muutoksiin perustuvan tuen etuna nykyisiin indeksikorotuksiin nähden voidaankin nähdä vain tällaisten tukien mahdollisesti nopeampi reagointi hinnannousuihin.

4.4 Uusien tukimallien ja asumisen tukien rooli hallinnollisesta ja juridisesta näkökulmaasta

Kuten edellä on todettu, esitetyn uuden tukimallin ja nykymuotoisen tukijärjestelmän kohderyhmät ovat laajalti samoja. Poikkeuksia tähän muodostavat lähinnä sellaiset ryhmät, kuten omistusasunnossa asuvat henkilöt tai esimerkiksi varallisuustarkastelun vuoksi nykyisten asumisen tukijärjestelmien ulkopuolelle jäävät eläkeläiset, jotka eivät ole vähävaraisinta väestöryhmää, kun tulojen lisäksi myös varallisuus huomioidaan.

Nykyisten asumisen tukien tarkoitus ei kuitenkaan ole sinänsä huolehtia esimerkiksi energiaoikeudenmukaisuuden toteutumisesta, vaikka niiden kohdentuminen pitkälti vaikuttaisikin samankaltaiselta. Uuden tukimallin osalta hallinnollinen ja juridinen ratkaisu olisivat sinänsä yksinkertaisia, että uuden tukimallin osalta olisi mahdollista toteuttaa kokonaan uusi laki, sekä uudet tietojärjestelmäratkaisut, jotka toteuttaisivat tätä uutta tukea. Toisaalta tämä lisäisi järjestelmän monimutkaisuutta.

Automaattisen tulotuen rakentaminen uutena järjestelmänä olisi myös samalla tapaa suoraviivaista. Mikäli vastaavaa tavoitetta haluttaisiin toteuttaa asumisen tukien kautta, herättäisi tämä keskustelun siitä, miten nämä seikat toteutettaisiin juridisesti toimivalla tavalla. Hallinnollisten ja tietojärjestelmäratkaisujen osalta on selvää, että nykyisiä tietojärjestelmiä voitaisiin hyödyntää, mutta lainsäädännöllisen tarkoituksenmukaisuuden osalta herää kysymys siitä, miten asiasta tulisi säätää. Asumisen tukien järjestelmät toimisivat silloin lähinnä välineinä. Ongelmana voisi olla perustella, miksi näitä etuuksia voitaisiin käyttää tällä tarkoituksella.

5 Työryhmän ehdotukset

Työryhmä nostaa esille seuraavat keskeiset seikat uutta etuutta harkittaessa:

- i. Hyödykkeiden hintojen nousussa on olennaiselta osin kyse kysynnän kasvusta suhteessa tarjontaan (tai tarjontaa laskusta suhteessa kysyntään). Hintojen nousua ei voida pysäyttää ilman, että tarjonta kasvaa suhteessa kysyntään (tai kysyntä laskee suhteessa tarjontaan). Pyrkimykset kompensoida hintojen nousua laajasti voivat ruokkia hintojen nousua entisestään tavalla, joka on erityisen haitallinen kansantaloudelle laajemmin.
- ii. Energian ja polttoaineiden hintojen kompensaatiossa on otettava huomioon ympäristöohjaus. Mikäli hintojen muutokset kompensoitaisiin täysimääräisesti kotitalouksien kulutuksen mukaisesti, menetettäisiin tämä ympäristöohjauselementti täysin. Tällä olisi dramaattisia vaikutuksia vihreän siirtymän näkökulmasta.
- iii. Toisaalta hintojen kompensatio on huomioitava tulonjakopoliittisena toimenä. Hintojen muutosta ei voida kompensoida kaikille, ja viime kädessä jonkun osan kotitalousväestöstä on kannettava kompensatian kustannukset. Näin kompensatiomekanismit ovat väistämättä tulonjakopoliittisiä, jossa yksien kotitalouksien taloudellista asemaa vahvistetaan heikentämällä samalla toisten, joko nykyisten tai tulevien, kotitalouksien asemaa.
- iv. Automaattisilla, eli ilman tapauskohtaista harkintaa tapahtuvilla välineillä ei kyetä kohdentamaan kompensatiota erityisen tehokkaasti. Tämä johtuu siitä, että samojenkin kohderyhmien kulutuksen välillä on merkittävää vaihtelua. Automaattinen kompensatio on väistämättä osalle kotitalouksista liian pieni suhteessa hinnan muutokseen, ja toisaalta toisille kotitalouksille kohtuuttoman suuri. Toisaalta kompensatian kohdentaminen täsmällisesti kotitalouksien menneen tai tulevan kulutuksen osalta, kun kyseessä on lakiin perustuva pysyvä järjestelmä, heikentää ympäristöohjausvaikutusta voimakkaammin. Kohdentumisen ja ohjausvaikutuksen välillä on siis jännite, jota ei voida ratkaista.
- v. Jotta ympäristöohjauksen ja kansantalouden kannalta haitalliset vaikutukset minimoitaisiin, on toimien rajauduttava mahdollisimman tarkasti pieneen joukkoon kotitalouksia, joiden osalta tilanne on kriittisin. Kotitaloustason kompensatiota on vaikea kohdentaa tulonjakomielessä tätä tarkoitusta palvelevalla tavalla.

- vi. Energiahyödykkeiden hintatason nousussa ei ole kyse ainoastaan energiahyödykkeiden vaikutuksesta kotitalouksien kulutuksessa. Energiahyödykkeet muodostavat merkittävän tuotantopanoksen, jolloin niiden hintojen nousu vaikuttaa todennäköisesti laaja-alaisesti hintoihin taloudessa. Yleisen hintatason nousuun perustuvat kompensatiomekanismit suojaavat lisäksi haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia yksittäisten hyödykkeiden hintoihin sidottuja mekanismeja kattavammin.
- vii. Tulonsiirtojärjestelmän yksinkertaisuus on yksi tärkeä tavoite, jolla on oma arvonsa. Uusien etuuksien perustamisen osalta tulisivat punnita tarkoin myös sitä, syntykö uudesta etuudesta niin merkittävää lisäarvoa, että sellaisen lisääminen on perusteltua järjestelmän yksinkertaisuuden näkökulmasta.

Työryhmä katsoo näillä perusteilla, että

- i. Energiatuotteiden hintojen muutoksiin liittyviä tulonjaollisia ja sosiaalisia seuraamuksia on tarkoituksenmukaista kompensoida pääasiassa nykyvälinein. Ongelman luonteesta johtuen nykyvälineet muodostavat olemassa-olevan, tarkoituksenmukaisen rungon toivotun tulonjakopolitiikan harjoittamiselle.
- ii. Uuden, koko väestön kattavan tulo- ja alueperusteisen tukimallin rakentaminen olisi periaatteessa mahdollista. Mikäli malli perustuisi hakemukseen, olisi se käytännössä uusi nykymuotoinen etuus. Mahdollinen automatiikka saattaisi edellyttää huomattavasti suurempia muutoksia. Uuden tukimallin lisäarvo nykyjärjestelmän puitteissa tehtäviin ratkaisuihin verrattuna on kuitenkin vähäinen.
- iii. Uuden tukimallin yhteyteen voitaisiin myös luoda automaattinen tulotuki. Tämä saattaisi olla mahdollista myös nykyisten järjestelmien puitteissa. On kuitenkin syytä huomata, että tällaisen tulotuen käytännön hyöty näkyisi näyttävästi lähinnä hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, ja olisi harkittava, onko tarkoituksenmukaista luoda tällaisia tapahtumia varten erillinen pysyvä ratkaisu harkinnanvaraisten tapauskohtaisten ratkaisujen sijaan. Tällaisissa tilanteissa voitaisiin myös kommunikoida muutosten tarkoitus kunkin tapauksen mukaisesti.

5.1 Nykyjärjestelmän puitteissa toimiminen

Työryhmän laatimien selvitysten mukaan nykyjärjestelmä, erityisesti asumisen tukien järjestelmät, kohdentavat taloudellista tukea täsmällisellä ja tarkoituksenmukaisella tavalla pienituloisimmille kotitalouksille. Järjestelmät toimivat lisäksi tulo- ja alueperusteisesti, ja kohdentuvat myös varallisuuden näkökulmasta perustellulla tavalla. Näihin järjestelmiin

liittyy myös indeksikorotusmekaniikka, jonka mukaisesti etuuksia korotetaan kuluttajahintojen kehitystä vastaavalla tavalla säännöllisesti.

Koska järjestelmät ovat yleisiä, eivät ne kykene vastaamaan täsmällisesti esimerkiksi tiettyjen hyödykkeiden, kuten polttoaineiden tai sähkön, hinnan nousuun. Nämä hintojen nousut tulevat kuluttajahintaindeksiin sidottujen korotusten kautta huomioitua, mutta koska etuudet eivät määräydy kulutuksen kautta, liittyy näihin korotukseen haasteita. Toisaalta järjestelmään liittyy myös hyötyjä.

Kuluttajahintaindeksikorotusten haasteet ovat kahdenlaisia. Ensinnäkin, korotus tapahtuu kerran vuodessa. Näin esimerkiksi alkuvuodesta tapahtunut hintatason nousu näkyy etuuksissa vasta miltei vuoden päästä. Toiseksi, yleisen hintatason nousuun perustuva korotus korottaa etuuksia keskimääräisen kulutuksen perusteella. Näin esimerkiksi kotitalous, joka kuluttaa paljon polttoainetta, ei saa kulutuksensa tasoa vastaavaa etuuskorotusta, mutta kotitalous, joka ei korota juuri lainkaan polttoainetta, saa korotuksen siitä huolimatta etteivät sen menot olisi ehkä nousseet. Jälkimmäisen haasteen ratkaiseminen edellyttäisi kuitenkin kulutuksen määrään perustuvaa kompensatiota, joka olisi paitsi hallinnollisesti raskasta, myös vihreän siirtymän tavoitteiden vastaista.

Toisaalta ratkaisussa on myös hyötyjä. Indeksiiin perustuva korotus huomioi mm. polttoaineiden hinnan merkityksen välituotepanoksena. Jos esimerkiksi energian hinnan nousu johtaa laaja-alaiseen kuluttajahintojen nousuun vaikkapa elintarvikkeiden tuotantokustannusten kasvaessa, kompensoi indeksiiin perustuva korotus myös tätä ilmiötä kohdeyhmän kotitalouksille. Näin kuluttajahintaindeksin kokonaisvaltainen huomioiminen etuuden tasoa tarkistettaessa suojaa yksittäisten hyödykeryhmien käsittelyä paremmin pienituloisten kotitalouksien asemaa.

Työryhmä korostaa, että viime kädessä työryhmän toimeksiannossa koskevilla seikoilla on viime kädessä kyse varsin perinteisistä tulonjakopolitiikan kysymyksistä. Nykyinen tulonsiirtojärjestelmä tarjoaa tähän hyvät välineet. Mikäli esimerkiksi koetaan, että pienituloiset kotitaloudet kärsivät suhteettoman paljon vihreän siirtymän vaikutuksista, on tätä mahdollista lieventää tarkastelemalla nykyjärjestelmän tukitasoja.

Nykyjärjestelmän ainoa merkittävä heikkous on tarkistusten hitaus. Koska energiatuotteiden nopeat hinnanmuutokset vaikuttaisivat tapahtuvan lähinnä geopolittisten shokkien kuten sotien yhteydessä, on syytä harkita, onko uuden järjestelmän perustaminen tällaisia tilanteita varten tarkoituksenmukaista, vai pitäisikö näissä tilanteissa kyetä toimimaan ketterämmin ja tilanteen kokonaisuus harkiten.

5.2 Uuden tulo- ja alueperusteisen tukimallin luominen

Uuden tulo- ja alueperusteisen tukimallin luominen avaisi mahdollisuuden perustella ratkaisun olemassa olo uudella tavalla ja sitä kautta harkita kohdentumista täsmällisemmin. Työryhmä selvitti työssään, miltä tilastollisen tarkastelun perusteella tarkoituksenmukaisesti kohdentuva tukimalli voisi näyttää, ja pohti tähän liittyviä seikkoja analyysissään.

Työryhmä rakensi esimerkkimallin pienituloisuusrajan, säästämisasteen, rahoitusvarallisuustietojen, sekä kulutustietojen perusteella, ja huomioi mallia rakennettaessa kohdentumisen sekä työnteon kannustimet. Täsmällisemmät analyysit paljastivat, että tämän mallin kohderyhmä on käytännössä lähes identtinen asumisen tukien kohderyhmien kanssa. Huomattavimmat poikkeukset ovat asuntokuntaväestön ulkopuolinen väestö, jolla todennäköisesti relevantteja kustannuksia ei tosiasiasa ole, ja jonka käytännössä tulisi ehkä olla tuen ulkopuolella, sekä omistusasujat ja esimerkiksi korkean varallisuuden takia eläkkeensaajan asumistuen piirin ulkopuolelle jääneet tahot.

Omistusasunnon omistaminen tarkoittaa käytännössä niin ikään sitä, että henkilöllä on jossain määrin varallisuutta. Sikäli kun uusi tulo- ja alueperusteinen tukimalli kattaisi laajemman kohdejoukon, kuin nykyiset asumisen tuet, olisi sen kohdentuminen niukkojen varojen tehokkaan käytön kannalta heikompaa, kuin nykyisillä asumisen tuilla. Lisäksi uusi etuus monimutkaistaisi jo nykyisellään varsin monimutkaisena pidettyä etuusjärjestelmää entisestään. Uusi tukimalli ei myöskään ratkaisisi indeksitarkistusten hitauteen liittyviä haasteita suhteessa nykyjärjestelmään.

Uuden tukimallin merkittävin hyöty nykyisiin etuuksiin verrattuna on mahdollisuus kirjata sen käyttötarkoitus uudelleen. Nykyiset asumisen tuet ovat luonteeltaan asumisen menoja käsitteleviä tukia, jolloin niiden hyödyntäminen välineenä toisen tarkoituksen toteuttamiseksi ei ole yksiselitteistä.

5.3 Automaattisen tulotuen luominen

Työryhmä selvitti uuden tulo- ja alueperusteisen kotitalouksille kohdentuvan tukimallin lisäksi automaattisen tulotuen mahdollisuuksia. Automaattista tulotukea käsiteltiin erillään uudesta tulo- ja alueperusteisesta tukimallista sikäli, että työryhmä selvitti myös automaattisen tulotuen maksamista nykyjärjestelmän puitteissa.

Luontevia tarkasteluverrokkeja ovat tässä mielessä siis täysin uusi automaattinen tulotuki, joka voisi perustua esimerkiksi tulorekisteriin; nykyisten asumisen tukien yhteydessä maksettava tulotuki, sekä uuden tukimallin yhteydessä maksettava tulotuki.

Täysin uusi automaattinen tulotuki itsenäisenä mekanismina olisi hallinnollisesti erityisen haastava, sillä tarvittavia kotitalous- ja tulotietoja ei ole kattavasti viranomaisrekistereistä saatavilla. Niinpä tulotuen olisi käytännön syistä perustuttava joko uuden tukimallin tai nykyisten tukimallien varaan. Näissä uuden tukimallin ratkaisu olisi suoraviivaisempi, sillä tällöin välttyttäisiin mahdollisesti haastavilta tilanteilta lain juridisen toteuttamisen osalta; ei olisi esimerkiksi tarve puntaroida, voidaanko nykyisiä asumisen tukien kohdenjoukkoja perustellusti hyödyntää automaattisen tuen maksamisen osalta. Toisaalta tällöin lähtökohtana olisi, että uusi tulo- ja alueperusteinen tukijärjestelmä rakennettaisiin, jota työryhmä ei pidä tarkoituksenmukaisena.

Automaattista tulotukea rakennettaessa joudutaan joka tapauksessa tekemään kaksi keskeistä ratkaisua: yhtäältä ratkaisu siitä, miten suuriin hinnanmuutoksiin tukimekanismi reagoi, ja toisaalta ratkaisu siitä, mihin näitä hintamuutoksia verrataan. Koska esimerkiksi polttoaineiden ja sähkön hintojen vaihtelu on lähtökohtaisesti jopa päivän sisällä volatiilista, ei ole perusteltua verrata hintoja kovin lyhyellä aikavälillä. Tästä, ja tilastoteknisistä syistä johtuen, automaattinen tukimekanismi laukeaisi joka tapauksessa viiveellä.

Nykymuotoiset indeksitarkistukset ovat eräänlainen erityistapaus automaattisesta tukimekanismista. Ne tapahtuvat kerran vuodessa, ja tarkistavat erityisten suurien, yksittäisten hyödykkeiden hintapiikkien sijaan etuudet vastaamaan yleisen hintatason nousua. Koska energiatuotteilla on mm. merkittävä rooli välituotepanoksina, suojaa tämä mekanismi pienituloisia kotitalouksia yksittäisiin ryhmiin perustuvaa mekanismia tehokkaammin.

Merkittävimmät hintapiikit energiatuotteissa näyttäisivät kohdentuvan pääasiassa geopolittisten shokkien läheisyyteen. Työryhmä katsoo, että olisikin perusteltua harkita, että tällaisissa erityistilanteissa tuki kohdennettaisiin pikemminkin tilanteen kokonaisuus huomioiden kertaluontoisen harkinnan perusteella, eikä automaattisella tukimallilla. Muissa tilanteissa automaattisella tulotuella olisi vähän tai ei laisinkaan merkitystä, jolloin sen hyödyt jäisivät vähäisiksi.

LÄHDELUETTELO

- Barro, R.;& Gordon, D. (1983). A positive theory of monetary policy in a natural rate model. *Journal of Political Economy* 91, 589-610.
- Cochrane, J. (2022). *The Fiscal Theory of Price Level*. Princeton University Press, Manuscript.
- Jääntti, M.;Pirttilä, J.;& Selin, H. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates. *Journal of Public Economics*, volume 127., 87-98.
- Liski, M.;Nokso-Koivisto, O.;Nurmi, E.;& Vehviläinen, I. (2019). AEI-raportti: Kohti hiiletöntä liikennettä – ehdotus mekanismiksi – taloustieteellinen tarkastelu liikenteen päästövähennyskeinoista. AEI-raportti.
- Palanne, K.;& Sahari, A. (2021). Henkilöautoliikenteen CO₂-päästöt ja päästöjen vero-ohjaus. VATT muistiot 63.
- Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä. (2019). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Radford, R. A. (1945). The economic organization of a prisoner of war camp. *Economics, New Series*, vol 12, No 48.
- Riihelä, M.;& Tuomala, M. (2019). Ovatko tuloerot Suomessa kasvaneet luultua enemmän? *Talous ja yhteiskunta* 1/2019.
- Riihelä, M.;Sullström, R.;& Tuomala, M. (2017). Varallisuus ja varallisuuserot Suomessa. *Talous ja yhteiskunta* 2/2017.
- Valtiovarainministeriö. (2020). *Kehyksenäkirja: kuvaus vaalikauden kehysten 2020-2023 laadinnasta ja ylläpidosta*. Valtiovarainministeriö.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-281-9 (pdf)

Maaliskuu 2023