



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Tulo- ja alueperusteinen tukijärjestelmä kotitalouksille

FINANSSINEUVOS JUKKA MATTILA
BUDJETTIOSASTO, VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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.

Työryhmä selvitti taustoja ja ilmiötä laajasti

- Koska toimeksiantona oli tehdä ehdotus hallitusohjelmaneuvoitteluihin mennessä, ei laadittu esitysluonnosta vaan työryhmäraportti.
- Työryhmä kuuli asiantuntijoita, sekä selvitti
 1. taloudellisia
 2. tilastollisia
 3. sekä teknisiä seikkoja.
- Näiden analyysien perusteella rakennettiin sekä kotitalouskohtainen tukimalli että automaattinen tulotukiratkaisu, joita verrattiin nykyisiin ratkaisuihin.

Keskeiset taloustieteelliset seikat

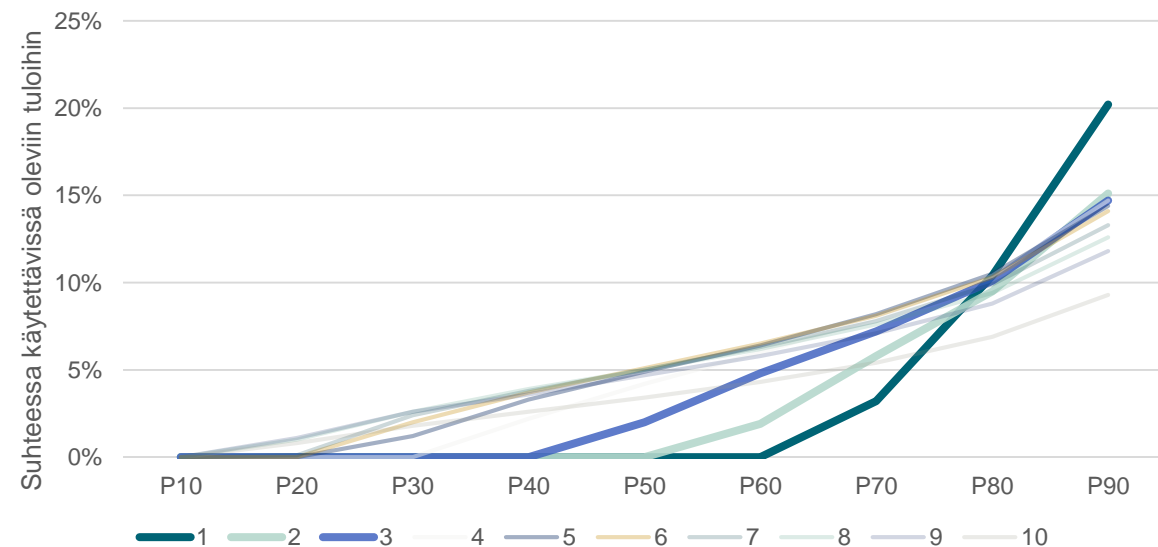
- Hintojen muutoksia ei ole mahdollista laajasti kompensoida kaikille: pyrkimys kompensoida hintojen nousua on inflatorinen, eli kasvattaa hintoja entisestään.
 - Hintojen nousu pysähtyy tarjonnan kasvuun tai kysynnän laskuun.
 - Laajat kompensaatiot vesittävät myös ympäristötavoitteita.
- Energiatuotteiden hintojen muutoksessa ei ole kyse vain energiatuotteiden hinnoista.
 - Energiatuotteet ovat merkittävä välituote, joten ne vaikuttavat myös muiden hyödykkeiden hintoihin.
 - Tästä syystä laajemmat, kuluttajahintaindeksiin perustuvat tarkistukset suojaavat haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia kattavammin.

Polttoaineiden kulutus, vaihtelu tulokymmenysten sisällä

- Kuvaajan tulkinnasta: pystyakselilla osuus käytettävissä olevista tuloista. Vaaka-akselilla sadannes, esimerkiksi P90 on 90 % eniten sähköä kuluttavien raja. Kuvaajasta havaitaan, että esimerkiksi ensimmäisessä tulokymmenyksessä (pienituloisimmat) noin 60 % kotitalouksista ei kuluta lainkaan polttoainetta.
- Eri väriset viivat kuvaavat eri tulokymmenysten jakaumaa: perusprofiili kaikilla sama, mutta tulokymmenyksen sisäinen vaihtelu kasvaa, mitä pienempituloisiin mennään.

Polttoaineen kulutus tulokymmenyksittäin ja tulokymmenysten sisäisten kulutuskymmenysten mukaan, SISU-mikrosimulointimalliin 2016* perustuva arvio

(aineisto on vanhempi, mutta perusproblematiikka ei todennäköisesti ole muuttunut: tasoihin tulee suhtautua v)



Johtopäätöksiä tilastollisesta analyysistä

- Tulo- ja aluekohtaisen hajonnan lisäksi polttoaineiden ja sähkön kulutukseen liittyy hajontaa näiden tuloluokkien sisällä. Vaihtelu voi olla suurta.
 - Vaihtelua ei pystytä hallitsemaan havaittavilla tiedoilla kuten asuinalueella. Taustalla todennäköisesti kotitalouskohtaisia mieltymyksiä ja valintoja.
- Tukimallit, jotka perustuvat yleisiin etuustasoihin eivätkä yksilökohtaiseen harkintaan, eivät voi tätä hajontaa hallita ja kohdentuvat tässä mielessä vähemmän tehokkaasti.
 - Yksilökohtaisen harkinnan lisääminen kuitenkin johtaa ympäristöohjauksen kannalta vaikeisiin käyttäytymisvaikutuksiin: jos kulutus kompensoidaan kulutuksen mukaan, kannustinta hillitä kulutusta ei ole.
 - Toisaalta taas yleisempi tuki, joka ei kohdennu juuri haitalliseen kulutukseen, voi paremmin mahdollistaa esimerkiksi kulutuksen siirtämistä ekologisempaan ratkaisuun.

Tukimalli ja automatiikka

1. Mikäli tukimalli perustuisi hakemukseen, olisi kyseessä nykymuotoisten etuuksien mukainen uusi etuus.
 - Tekninen lisähuomio: kotitalouskäsite on rekisteritarkastelussa vieras. Käsitettä ei tunneta nykyisissä laeissa, vaan kyse on pikemminkin tilastoinnissa käytetystä käsitteestä. Kotitaloustasoisien tukimallin järjestäminen edellyttäisi tämän tiedon keräämistä esimerkiksi tuen hakuvaiheessa (tai vaihtoehtoisen rekisterikäsitteen hyödyntämistä, johon liittyy oma problematiikkansa)
2. Automaattisemman, esimerkiksi tulorekisteriin perustuvan tukimallin, mahdollisuudet ovat heikommät, ja edellyttäisivät tulorekisterin laajentamista nykyisestään (mm. elinkeinotoiminnan tulot, pääomatulot) sekä maksuyhteystietojen ylläpitoa. Automatiikkaan liittyy myös muita mm. takaisinperintään liittyviä juridisia seikkoja.
3. Periaatteessa erilaisten ehtojen täyttymisestä tapahtuvan tulotuen lisääminen joko johonkin nykyiseen malliin tai uuteen tukimalliin olisi sinänsä mahdollista.

Uusi tukimalli

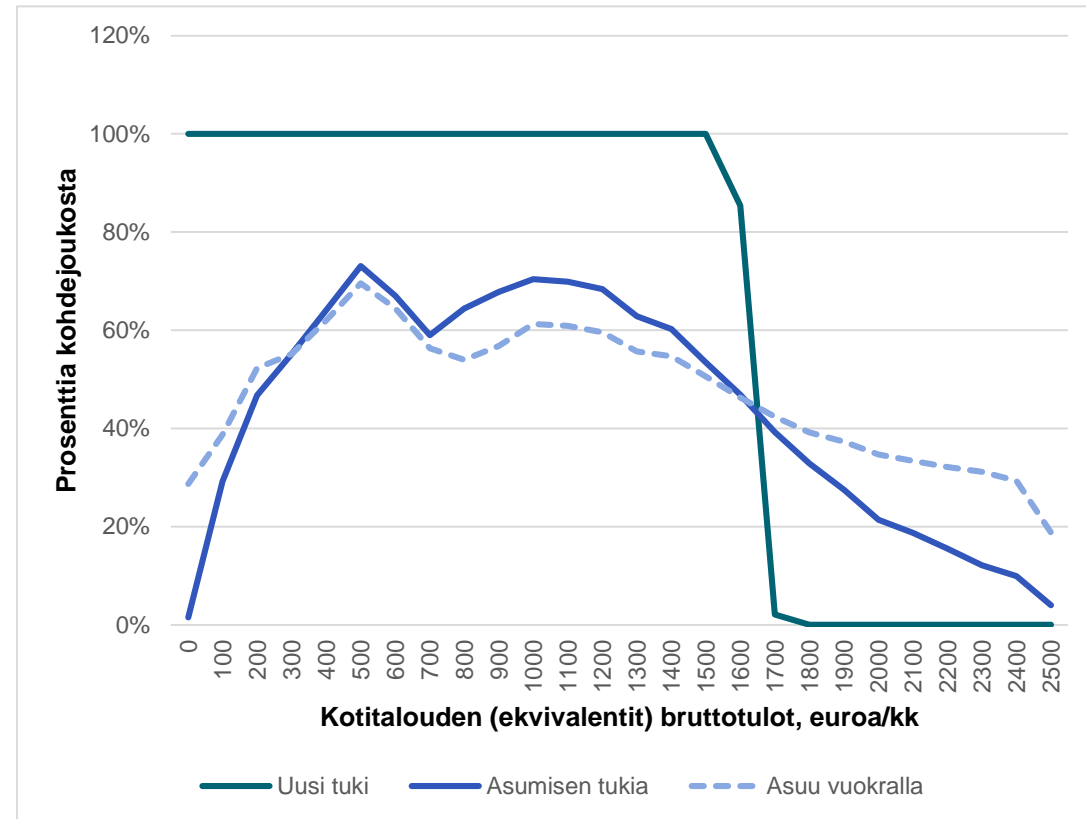
- Perusperiaatteena könttäsumatuki, joka vähenee tulojen kasvaessa.
 - Tuki riippumaton kulutusvalinnoista kuten sähkön tai polttoaineen kulutuksen määrästä. Tämä ratkaisu välttää haitalliset ohjausvaikutukset, joita syntyy mikäli kohdennusta tehdään (vrt. vain autollisille kohdentuva tuki olisi autoilun tuki).
- Rakennettiin tavalla, jossa huomioitiin
 - Väestön säästämisasteen sekä rahoitusvarallisuuden kehitys tulojen mukaan, ajatuksella että säästämään kykenevät kotitaloudet voivat itse paremmin varautua shokkeihin.
 - Suhteellinen pienituloisuusaste, eli tukimallia kohdennettiin pienituloisille kotitalouksille.
 - Työnteon kannustimet, eli tukimalli soviteltiin niin, ettei kohtuuttoman suuria efektiivisiä marginaaliveroasteita synny (työstä jää yhä aina käteen rahaa).

Uusi tukimalli, teknisiä yksityiskohtia

- Perinteinen, hakemukseen perustuva tukimalli, jossa kotitalous voi saada tulo- ja alueperusteisen etuuden. Täsmällisten valintojen tekeminen edellyttäisi poliittisia pohdintoja, työryhmä tehnyt teknisiä oletuksia esimerkinomaisesti:
 - Poistuma 1600 euron bruttotulojen tienoolla (ns. modifioidulla OECD-skaalalla skaalatuilla eli raja on korkeampi suuremmalle kotitaloudelle) – tätä pienemmillä tuloilla täysi tuki, tästä ylöspäin ansioeuro vähentää etuutta 50 senttiä.
 - Tarkasteltu 2013 kulutustutkimuksesta hintaindeksillä korjattuja 1. tulokymmenyksen sähkön ja polttoaineen määriä; esitetty 25% korvaustaso, kaupunkialueille 37,50 euroa ja 52,50 muilla alueilla (korotetaan ns. modifioidulla OECD-skaalalla kotitalouden koon myötä)
 - Jotta kielteisiltä ympäristöohjausvaikutuksilta välttyttäisiin, tuki on lähtökohtaisesti arvioitu kaikille kotitalouksille.
 - Verovapaana noin 240 miljoonan euron bruttomääräinen kustannus julkiselle taloudelle. Tukitason nostaminen aiheuttaa tuen leviämisen myös suuremmille tuloluokille, ja tuen kustannukset nousevat nopeasti, mikäli kohdentuminen laajenee.

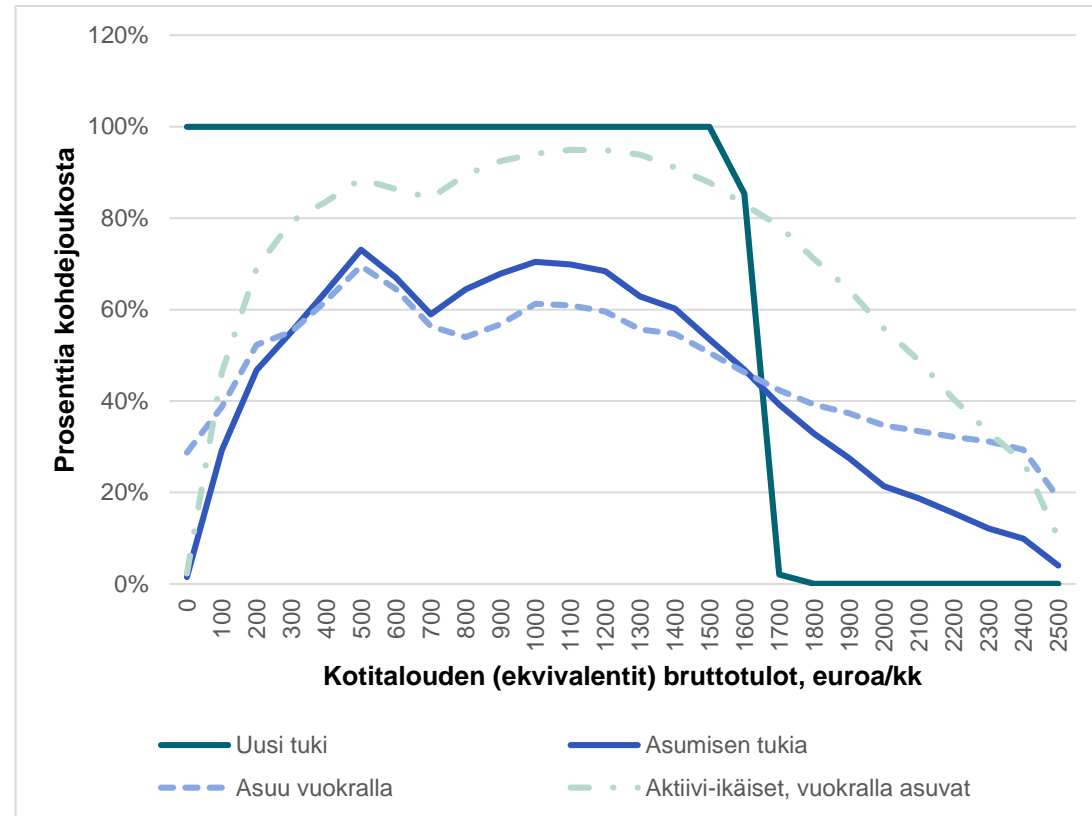
Vertailu nykymuotoisiin asumisen tukiin väestötasolla

- Uuden tukimallin kohderyhmä (vihreä viiva) olisi laajalti sama, kuin nykyisten asumisen (sininen) tukien kohderyhmät.
- Kursorisella tarkastelulla 60-75% bruttotuloluokista (vaaka-akseli) joissa relevantti määrä kotitalouksia saa jotain asumien tukea.
- Hyvä huomata, että arvio tehty rekisteriaineistolla: etenkin pienituloisissa on mm. laitospöestöä ja mahdollisesti maasta poistunutta väestöä, joka ehkä syytä rajata ulkopuolelle. Näillä ei suurta merkitystä tulosten kannalta.



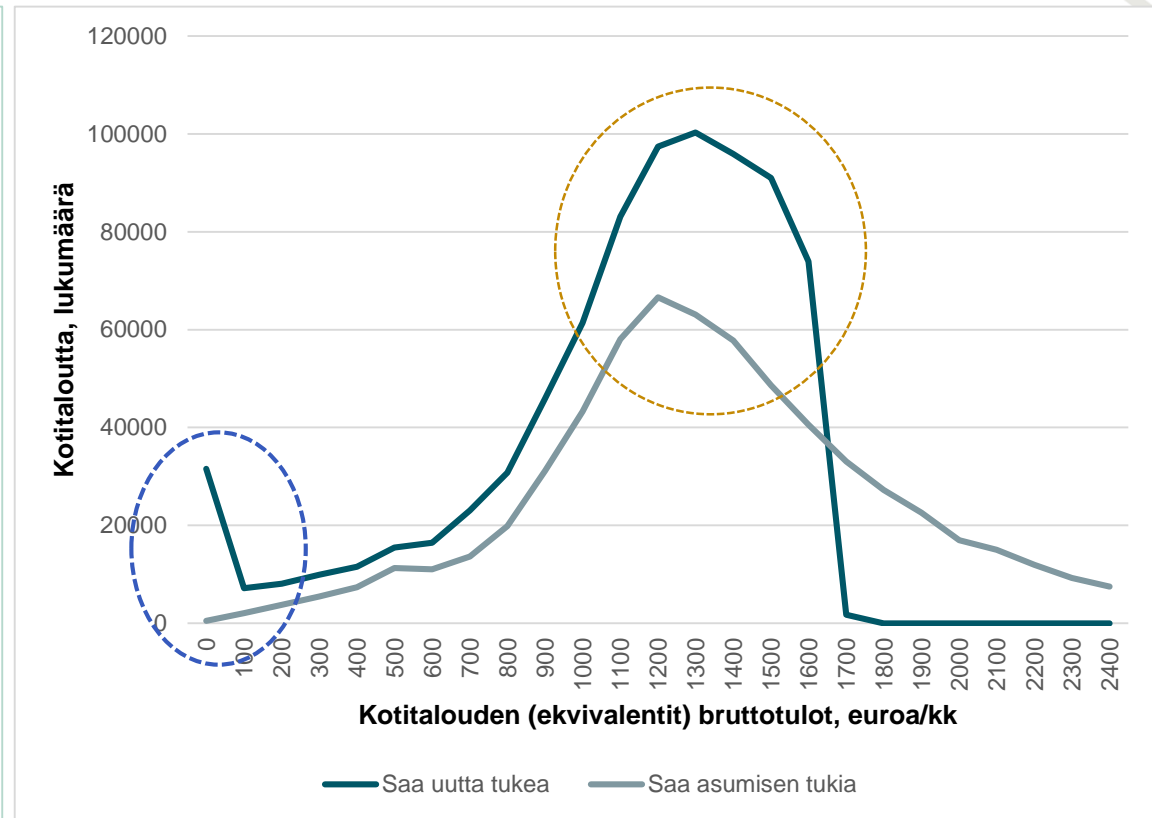
Vertailu nykymuotoisiin asumisen tukiin väestötasolla

- Täsmällisempi tarkastelu osoittaa, että päällekkäisyys on yhä vahvempaa aktiivi-ikäisillä vuokra-asujille. Käytännössä jopa yli 95 % päällekkäisyys.
- Erot muodostuvat pääasiassa siis omistusasujista sekä eläkeläisistä, joiden eläkkeensaajan asumistuessa varallisuusharkintaa. Taustalla mahdollisesti myös asumisen tukien alikäyttöä.
- Esimerkiksi yleisessä asumistuessa huomioidaan kyllä nykyisellään omistusasumisen menoja (kuten lämmityskustannuksia, vesimaksuja, sekä hoito- ja rahoitusmenoja).



Vertailu nykymuotoisiin asumisen tukiin

- Oikealla vaaka-akselilla niin ikään bruttoansiot, pystyakselilla saajien lukumäärät.
- Eräs havainto on, että periaatteellisesti suuren näköiset erot ovat seurausta melko pienistä väestöryhmistä kuten erinäisistä laitosväestöistä (ja mahdollisista rekisterivirheistä, vrt. nollatuloiset). Nämä todennäköisesti eivät käytännössä olisi tuen piirissä.
- Pois lukien varallisuusrajan puitteissa olevat eläkkeensaajat sekä omistusasujat, kohderyhmät uudella tukimallilla sekä asumisen tuilla ovat melko samanlaiset.

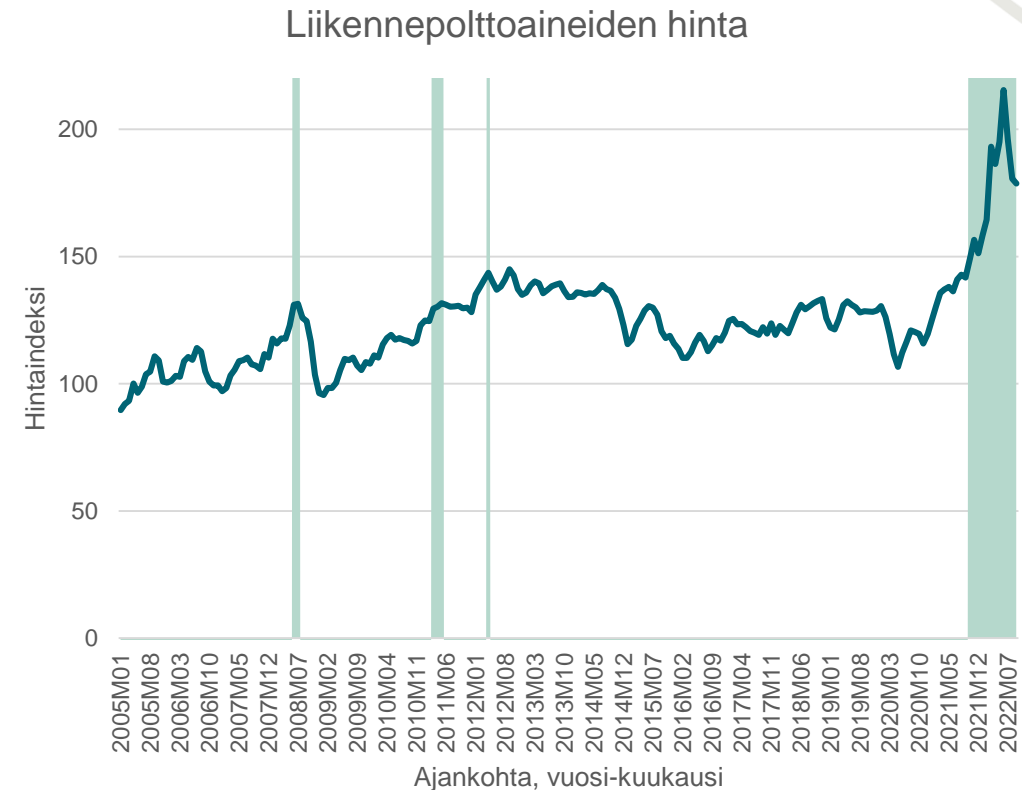


Käytännön kysymyksiä

- Perusajatus: nopea ja pysyvä hintojen nousu johtaa automaattisen tulotuen maksamiseen (esimerkiksi osana uutta tukimallia tai nykyisiä tukimalleja).
 - Haaste: energiahyödykkeiden hintojen vaihtelu on usein hyvin nopeaa, jopa tunti- tai päiväkohtaista. Lyhyen aikavälin hintapiikkien kompensoinnista syntyisi paljon kompensoitavaa.
 - Käytännössä on tarkasteltava pidempikestoisia hintapiikkejä, eli sovellettava liukuvia keskiarvoja. Tulkinallisesti tämä tarkoittaa, että automaattinen tuki aktivoituu, kun hintataso nousee pidemmän aikavälin keskiarvon yläpuolelle (tässä sovellettu 30 kuukautta).
 - Lisäksi on ratkaistava, mikä on riittävän suuri hintojen muutos tukimallin aktivoitumiseksi (esimerkissä sovellettu 15 prosenttia).
- Toisin sanottuna, mikäli energiatuotteen hinta nousee 15 prosenttia yli edeltävän 30 kuukauden keskiarvon, aktivoituisi tukimalli.

Historiallista tarkastelua

- Tilastollisen tarkastelun perusteella ilmenee, että merkittävät hintapiikit sekä sähkön että polttoaineiden hinnoissa ovat tällä tapaa tarkasteltuna harvinaisia.
- Kuvassa oikealla vuoden 2008 ennätyskorkeiden öljyhintojen piikki, 2011-2012 Libyan sisällissodan aika, sekä 2021 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa.



Työryhmän johtopäätökset

1. **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.
2. Uuden, koko väestön kattavan tulo- ja alueperusteisen tukimallin rakentaminen olisi periaatteessa mahdollista. Mikäli malli perustuisi hakemukseen, olisi se **käytännössä uusi nykymuotoinen etuus.** Mahdollinen automatiikka edellyttää huomattavasti suurempia muutoksia. **Uuden tukimallin lisäarvo nykyjärjestelmän puitteissa tehtäviin ratkaisuihin verrattuna on kuitenkin vähäinen.**
3. 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 realisoituisi lähinnä vain 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.

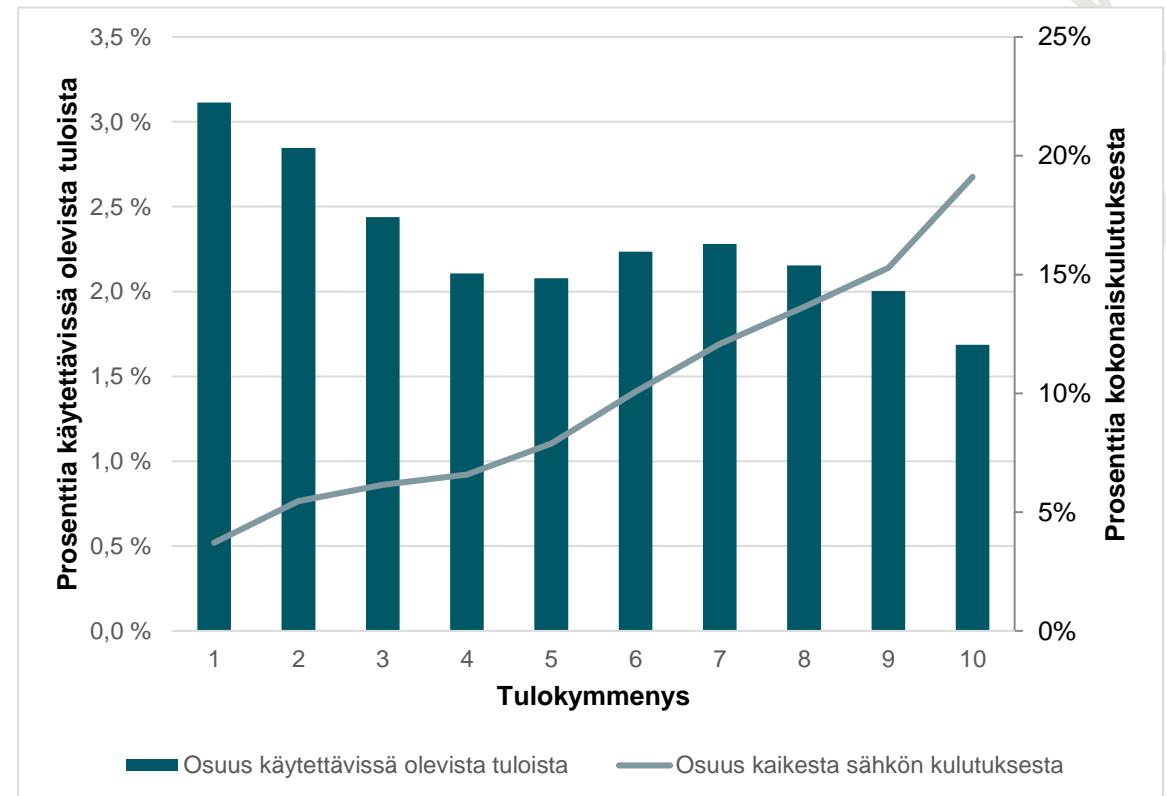
LIITETIETOJA

Erinäisiä työryhmän selvityksissä laadittuja taulukoita. Rekisteripohjainen tarkastelu, äärihavaintoihin voi liittyä tiettyjä haasteita.

Aineistoina pääasiassa 2016/2013 aineistot, joten tuloksiin tulee suhtautua tältä osin varauksella.

Sähkön kulutus tulokymmenyksittäin

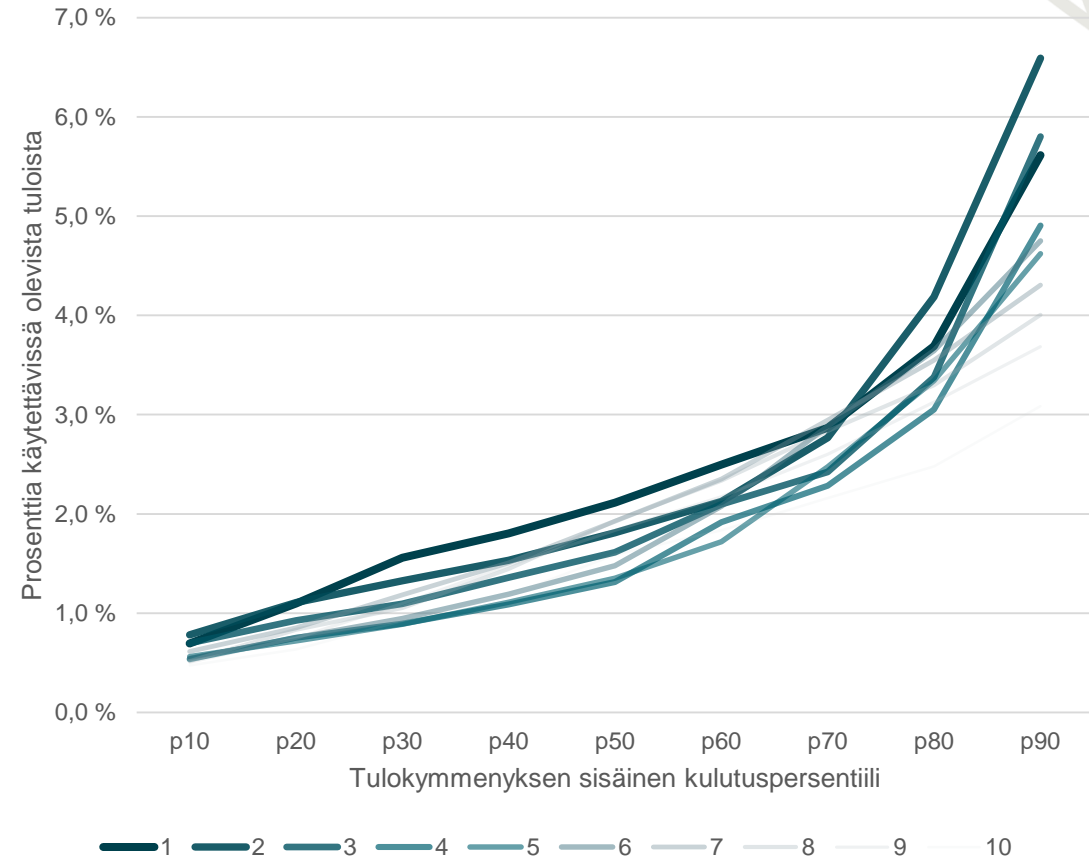
- Sikäli kun pienituloisemmilla kotitalouksilla (pylväät, vasen akseli) sähkömenot vievät suuremman osan käytettävissä olevista tuloista, kuluttavat suurempituloisemmat huomattavasti suuremman osan sähkön kokonaiskulutuksesta (oikea akseli, viiva).
- Polttoaineiden osalta tilanne on pitkälti vastaava. Aluekohtaisesti kaupungeissa kulutetaan vähemmän sekä polttoainetta että sähköä.



LIITEKUVAAJIA

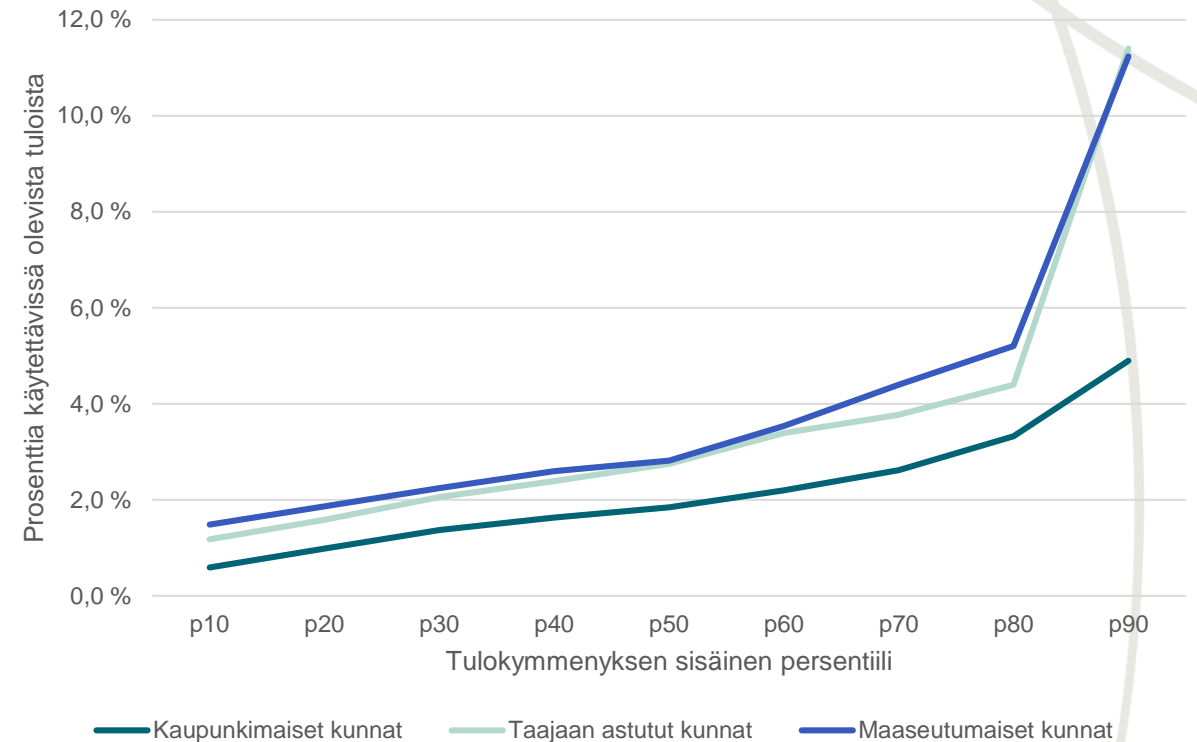
Sähkön kulutuksen vaihtelu tulokymmenysten sisällä

- Kuten polttoaineidenkin osalta, myös sähkön kulutuksessa on suurta vaihtelua tulokymmenysten sisällä. Vaihtelu on kuitenkin hieman maltillisempaa, kuin polttoaineiden osalta.



Sähkön kulutuksen vaihtelu ensimmäisessä tulokymmenyksessä alueittain.

- Kuvaajan tulkinnasta: pystyakselilla osuus käytettävissä olevista tuloista. Vaaka-akselilla persentiili, ts. p90 on 90 % eniten sähköä kuluttavien raja ensimmäisessä tulokymmenyksessä.
- Kolme eri väristä viivaa kuvaavat tilannetta eri taajama-asteissa. Todennäköisesti taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa sähkölämmittäjien rooli korostuu.



Automaattinen tulotuki, herkkyystarkastelu

- Kuvaajassa on piirretty automaattisen tulotuen toiminta vaihtoehtoisilla parametreilla, joissa tarkasteltava vertailuajankohta on edeltävien 12 kuukauden keskiarvo ja kynnysarvo 10 prosentin ylitys tästä.
- Kuvaajasta havaitsemme, ettei raja-arvojen muuttaminen juuri vaikuta keskeisiin tuloksiin. Raja-arvot ylittyvät yhä hyvin poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa.

