Talousvaliokunnan lausuntopyyntö 1.2.2023

Datahuoneen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 324/2022 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Datahuoneelta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi (HE 324/2022 vp). Datahuone kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää joitakin huomioita, rajaten ne lakiehdotukseen takautuvasti maksettavasta väliaikaisesta sähköhyvityksestä ja sen 4 §:ään, jossa säädetään sähköhyvityksen määrästä.

Arvio esitetyn sähköhyvityksen kustannuksista ja kohdentumisesta

Datahuone on jossakin määrin osallistunut esityksen valmisteluun laskemalla työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä eri tukiparametrien vaikutuksia tuen kokonaismäärään ja sen jakautumiseen tulokymmenyksittäin. Datahuone on tehnyt aiheesta myös omia laskelmia sekä julkaissut 31.1.2023 raportin sähkökriisin ja sähkötukien arvioiduista vaikutuksista kotitalouksiin[1].

Datahuone arvioi raportissaan sähköhyvitysesityksen kokonaiskustannukseksi noin 350 miljoonaa euroa. Tuki kohdentuu laajalle joukolle suomalaisia. Datahuone arvioi hyvityksen piirissä olevan noin 800 000 asuntokuntaa, joilla on yhteensä noin 940 000 hyvitykseen oikeuttavaa sopimusta. Sähköhyvitystä saa huomattavasti pienemmillä sähkökuluilla kuin verovähennystä tai Kelan sähkötukea, joten se koskee monia asuntokuntia, jotka eivät ole oikeutettuja kumpaankaan niistä. Lisäksi sähköhyvityksen saamiseen ei vaikuta, vaikka saisi jo näitä muita sähkötukia.

Sähköhyvitys kohdistuu etenkin asuntokunnille, jotka kuluttavat paljon sähköä tai jotka maksavat sähköstä korkeaa hintaa. Lakiesityksen 4 §:n mukaan sähkölaskun omavastuuosuus on 90 euroa kuukaudessa. Jos sähkösopimuksen sähköenergian hinta on esimerkiksi 30 senttiä kilowattitunnilta, täytyy kulutuksen olla yli 300 kilowattituntia kuukaudessa hyvityksen saamiseksi. Tämä on enemmän kuin esimerkiksi kaukolämmön piirissä kerrostalohuoneistossa asuvan pariskunnan keskimääräinen taloussähkön kulutus. Jos asuntokunnalla on määräaikainen sähkösopimus, jonka hinta on esimerkiksi 11 senttiä kilowattitunnilta, hyvityksen saamiseen tarvitaan jo yli 800 kilowattitunnin kuukausikulutusta. Näin paljon sähköä kuluttavat lähinnä asuntokunnat, joiden lämmitys on riippuvainen sähköstä. Osalla sähkölämmittäjistä ei ole edullista sähkösopimusta, ja tällaisten asuntokuntien sähkölaskun tukemista voi pitää perusteltuna, sillä kodin lämmitys on välttämätöntä lämmityskaudella. Koska hyvitystä voi saada myös muun kuin vakituisen asunnon sähkölaskuun, tukee se kuitenkin myös muuta kuin välttämätöntä sähkönkulutusta.

[1] Ahlvik, L., Alhola, S., Blauberg, T., Laasonen, H., Liski, M., Malinen, O., Mattila, M., Nokso-Koivisto, O., Sahari, A., Seppä, M., Toikka, M., Valkonen, A. ja Vehviläinen, I. (2023). *Sähkön hinnannousun ja sähkötukien arvioidut vaikutukset kotitalouksiin*. Datahuone-raportti 1/2023. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Datahuone arvioi sähköhyvityksen kohdentuvan erityisesti suurituloisille asuntokunnille. Käytettävissä olevien tulojen perusteella ylimpään kymmenykseen kuuluvien asuntokuntien arvioidaan saavan noin 19 prosenttia hyvityksen kokonaismäärästä, kun taas alimpaan tulokymmenykseen kuuluvien asuntokuntien arvioidaan saavan noin neljä prosenttia hyvityksen kokonaismäärästä (ks. tarkemmin liitteessä 1 kuva 1a). Sähköhyvityksen kokonaismäärä ja tukea saavien asuntokuntien määrä tulokymmenyksessä on sitä suurempi, mitä suuremmat tulokymmenyksen tulot ovat (ks. tarkemmin liitteessä 1 kuva 1b). Samoin keskimääräinen hyvityksen määrä niillä asuntokunnilla, jotka sitä saavat, on tulokymmenyksen mukaan kasvava ainoastaan toista tulokymmenystä lukuun ottamatta. Sähköhyvitys kohdistuu erityisesti suurituloisille, koska sähkönkulutus kasvaa asuntokunnan tulokymmenyksen mukaan. Tulojen ja kulutuksen positiivinen yhteys selittyy muun muassa sillä, että suuri- ja keskituloisiin asuntokuntiin kuuluu keskimäärin pienituloisia selvästi enemmän asukkaita, ja sähkölämmitys on keski- ja suurituloisissa asuntokunnilla paljon pienituloisia yleisempää. Nämä tekijät eivät kuitenkaan yksin selitä eroja sähkönkulutuksessa.

Sähköhyvitys alentaa suuria sähkölaskuja merkittävästi. Mikäli sähköhyvityksen tarkoitus on tukea kuluttajien suuria sähkölaskuja riippumatta kotitalouden ominaisuuksista tai sähkön käyttötarkoituksesta, toteuttaa esitys tarkoituksen hyvin. Sähköhyvitys ei toisaalta kohdennu erityisen hyvin pienituloisille asuntokunnille. Tämä johtuu siitä, että niiden sähkökulut ovat keskimäärin selvästi suurituloisten kuluja pienemmät, ja esitetyn hyvityksen omavastuuosuus on melko korkea. Pienituloisilla määrällisesti maltillinenkin sähkölasku voi olla suuri suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Valtion tukipaletista arvonlisäverokannan määräaikainen alentaminen 24 prosentista kymmeneen prosenttiin kohdistuu toki heillekin. Lisäksi joihinkin sosiaalietuuksiin on tehty indeksikorotuksia, ja kaikkein pienituloisimmat voivat viime kädessä saada toimeentulotukea välttämättömistä elämisen kustannuksista selviämiseen.

Laskelmien epävarmuustekijät

Laskelmat on tehty yhdistämällä Fingrid Datahub Oy:n hallinnoiman Datahubin eli sähkön vähittäismarkkinoiden keskitetyn tiedonvaihtojärjestelmän kulutuspaikkakohtaisia tietoja suomalaisten sähkönkulutuksesta Tilastokeskuksen rekisteriaineistoihin. Datahub-aineisto sisältää tiedon muun muassa kulutuspaikan kuukausittaisesta sähkönkulutuksesta, sähkösopimuksen tyypistä (määräaikainen vai toistaiseksi voimassa oleva) ja kulutuspaikan tyypistä (esimerkiksi kerrostalo, sähkölämmitteinen pientalo vai maatila). Laskelmissa käytetään marras–joulukuun kulutustietoa.

Laskelmiin liittyy huomattavaa epävarmuutta, koska Fingridin aineisto ei sisällä tietoa sähkösopimuksen hinnasta. Lisäksi toistaiseksi voimassa olevista sopimuksista ei voida erottaa kiinteähintaisia ja pörssihintaisia sopimuksia. Määräaikaisten sähkösopimusten hinnaksi on poimittu Energiaviraston julkaisemista sähkön hintatilastoista kunkin sopimuksen solmimiskuukauden kaksivuotisten määräaikaisten sopimusten tyyppikäyttäjäkohtainen keskihinta. Toistaiseksi voimassa olevien sopimusten hinnaksi on asetettu Energiaviraston hintatiedoista kunkin kuukauden sähkön toimitusvelvollisuushintojen painotettu tyyppikäyttäjäkohtainen keskihinta. Verollinen toimitusvelvollisuushinta oli marras–tammikuussa ei-sähkölämmitteisille asunnoille 26–33 senttiä kilowattitunnilta ja sähkölämmitteisille 25–31 senttiä kilowattitunnilta.

Datahuoneen arvio sähköhyvityksen kustannuksista on toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille käytetyn painotetun toimitusvelvollisuushinnan takia pikemminkin yli- kuin aliarvio; arvion selvä ylittyminen on epätodennäköistä. Pörssisähkön painottamaton keskihinta on ollut toistaiseksi voimassa olevien sopimusten keskihintaa matalampi. Jotkin kuntaomisteiset sähköyhtiöt ovat tarjonneet toimitusvelvollisuushintaa edullisempia toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia omistajakuntiensa vanhoille asiakkaille. Lisäksi sähkönkulutus luultavasti vaihtelee

sopimuksen hinnan mukaan siten, että korkeimpia hintoja maksavat pyrkivät vähentämään kulutusta.

Sopimusten hintaan liittyvän epävarmuuden takia hyvityksen kustannuksista on tehty vaihtoehtoisia laskelmia eri hinnoilla. Hinnat vaikuttavat sähköhyvityksen euromääriin, mutta eivät mainittavasti tuen suhteelliseen kohdentumiseen tulokymmenyksittäin.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille on asetettu hinnaksi ko. sopimustyypin sopimusten painotettu keskimääräinen tyyppikäyttäjäkohtainen tarjoushinta perustuen Energiaviraston hintatilastoihin. Nämä hinnat olivat marras–tammikuussa vielä toimitusvelvollisuushintojakin korkeammat: sähkölämmitteisille asunnoille noin 30–35 senttiä kilowattitunnilta ja ei-sähkölämmitteisille noin 38–42 senttiä kilowattitunnilta. Näitä hintoja käyttäen arvio tuen kokonaismäärästä on noin 400 miljoonaa euroa (ks. kohdentuminen tarkemmin liitteessä 1 kuva 1c). Arvio voi olla lähellä sähköhyvityksen toteutuvan kustannuksen ylärajaa, koska käytetyt hinnat ovat huomattavan korkeat.

Toisessa vaihtoehtoisessa laskelmassa on käytetty toistaiseksi voimassa olevien sopimusten marras–joulukuun sähkölaskujen arvioimiseen näiden kuukausien toimitusvelvollisuushintoja kuten laskelmien perustapauksessa. Tammi–helmikuun laskun arvioimiseen on käytetty hintaa 15 senttiä kilowattitunnilta, koska sähkösopimusten hinta on kääntynyt tammikuussa laskuun. Sähkön verollisen pörssihinnan painottamaton keskiarvo oli tammikuussa vähän alle yhdeksän senttiä, ja lisäksi monet sähköyhtiöt ovat alkaneet tarjota aiempaa edullisempia toistaiseksi voimassa olevia tai määräaikaisia sopimuksia. Tämän toisen vaihtoehtoisen laskelman mukaan sähköhyvitystä maksettaisiin noin 270 miljoonaa euroa (ks. tarkemmin liitteessä 1 kuva 1d). Tämä arvio saattaa olla lähellä sähköhyvityksen toteutuvan kustannuksen alarajaa, mutta sen toteutuminen edellyttäisi huomattavan suurta pörssisähkösopimusten osuutta.

Sähkön hintaan ja sähkönkulutuksen hintajoustoon liittyvän epävarmuuden ohella laskelmiin vaikuttaa muitakin tekijöitä. Käytettävissä ei ole ollut täydellisen kattavaa ja ajantasaista tietoa esimerkiksi henkilöiden kuulumisesta asuntokuntiin tai heidän tuloistaan. Tieto asuntokuntaan kuulumisesta on joulukuulta 2022, mutta tulokymmenysten muodostamiseen tarvittavat tiedot käytettävissä olevista tuloista ovat peräisin vuodelta 2020. Ahvenanmaalle tehdyt sopimukset puuttuvat aineistosta kokonaan. Näiden tekijöiden vaikutus hyvityksen kokonaiskustannukseen arvioidaan kuitenkin melko vähäiseksi.

4 §:n tukiparametrien muuttamisen vaikutuksista

Mikäli sähköhyvityksen kokonaishintaan tai kohdentumiseen halutaan tehdä muutoksia eduskuntakäsittelyn aikana, tämä on mahdollista esimerkiksi muuttamalla 4 §:ssä mainittuja parametrejä, kuten omavastuuosuutta, hyvitysprosenttia tai kuukausikohtaista enimmäishyvitystä, tai lisäämällä uusia parametrejä, kuten hintaleikkuri. Datahuone ei ota kantaa siihen, millaista kokonaiskustannusta tai kohdentumista eduskunnan tulisi tavoitella, mutta kuvaa lyhyesti, mitkä muutokset vaikuttaisivat mihinkin suuntaan.

Jos tavoitteena olisi vähentää sähköhyvityksestä valtiontaloudelle aiheutuvaa kustannusta, se onnistuisi nostamalla omavastuuosuutta, laskemalla tukiprosenttia tai enimmäishyvitystä – tai lisäämällä malliin hintaleikkuri. Lakiehdotuksen 3 §:ssä määritellään, että hyvityksen maksamisen edellytyksenä on, että sähkösopimuksen verollinen hinta ylittää 10 senttiä kilowattitunnilta. Tätä edullisempaa hintaa sähköstä maksaneet eivät saa sähköhyvitystä, kun taas tätä korkeampaa hintaa maksaneet saavat hyvitystä myös 10 senttiä kilowattitunnilta alittavalta osalta. Jos malliin lisättäisiin hintaleikkuri esimerkiksi siten, että hyvitystä saisi vain 10 sentin kilowattituntihinnan ylittävältä osalta, hyvitys kohdistuisi vain korkean sähkön hinnan aiheuttamaan lisäkustannukseen. Esimerkiksi jos maksettu hinta olisi 25 senttiä kilowattitunnilta, huomioitaisiin siitä sähköhyvitystä varten 25 − 10 = 15 senttiä kilowattitunnilta. Jos hyvitysmalliin

tehtäisiin tämä muutos mutta ei muita muutoksia, olisi hyvityksen kokonaiskustannus noin 180 miljoonaa euroa eli suunnilleen puolet hallituksen esittämän mallin kustannuksesta, kun käytetään samoja hintaoletuksia kuin Datahuoneen siitä laskemassa arviossa (ks. tarkemmin liitteessä 1 kuva 1e). Hyvityksen suhteellinen jakautuminen tulokymmenysten välillä ei juuri muuttuisi hintaleikkurin lisäämisen seurauksena.

Jos sähköhyvityksen kustannuksen halutaan pysyvän hallituksen esityksen hintahaarukassa, edellä kuvattu hintaleikkuri mahdollistaisi sen, että esimerkiksi hyvityksen omavastuuosuutta voitaisiin laskea tai korvausprosenttia nostaa. Esimerkiksi jos omavastuu laskettaisiin 50 euroon kuukaudessa ja tukiprosentti omavastuuosuuden ylittävältä osalta nostettaisiin 70:een, olisi sähköhyvityksen arvioitu kokonaiskustannus samoja hintaoletuksia käyttäen noin 335 miljoonaa euroa (ks. tarkemmin liitteessä 1 kuva 1f). Tukea saavien asuntokuntien määrä kasvaisi noin 35 000:lla, ja kasvu tulisi suurelta osin alimmista tulokymmenyksistä. Sähköhyvitystä saavien pienituloisten asuntokuntien määrän kasvu johtuisi omavastuuosuuden pienenemisestä, sillä pienituloisilla asuntokunnilla on keskimäärin pienemmät sähkölaskut, vaikka sähkömenot suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin olisivat suuret. Tuen kokonaismäärä laskisi muutosten myötä hieman verrattuna hallituksen esitykseen, mutta sen suhteellinen jakautuminen tulokymmenysten kesken ei muuttuisi merkittävästi.

Sähköhyvityksen parametrejä säädettäessä yleisluontoinen havainto on, että mitä alempi on hyvityksen omavastuuosuus, sitä useampi asuntokunta saa hyvitystä, ja pienituloisten asuntokuntien osuus hyvityksen määrästä kasvaa. Hintaleikkurin lisääminen ei yksittäisenä muutoksena vaikuttaisi mainittavasti tuen suhteelliseen jakautumiseen tulokymmenyksittäin, vaan lähinnä tuen kokonaiskustannukseen. Tukiprosentin kasvattaminen ja hyvityksen enimmäismäärän kasvattaminen hyödyttäisivät euromääräisesti eniten niitä asuntokuntia, joiden sähkönkulutus on suurin, mikä nostaisi ylimpien tulokymmenysten osuutta hyvityksestä. On kuitenkin huomioitava, että kaikkein eniten sähköä kuluttavat voivat saada sähköhyvityksen lisäksi sähköenergialaskun perusteella myönnettävää kotitalousvähennystä tai Kelan sähkötukea, joten sähköhyvityksen kasvattaminen nostaisi näiden kotitalouksien saamat sähkötuet sekä määrällisesti että suhteessa sähkölaskuun hyvin suuriksi.

Mikael Collan
ylijohtaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

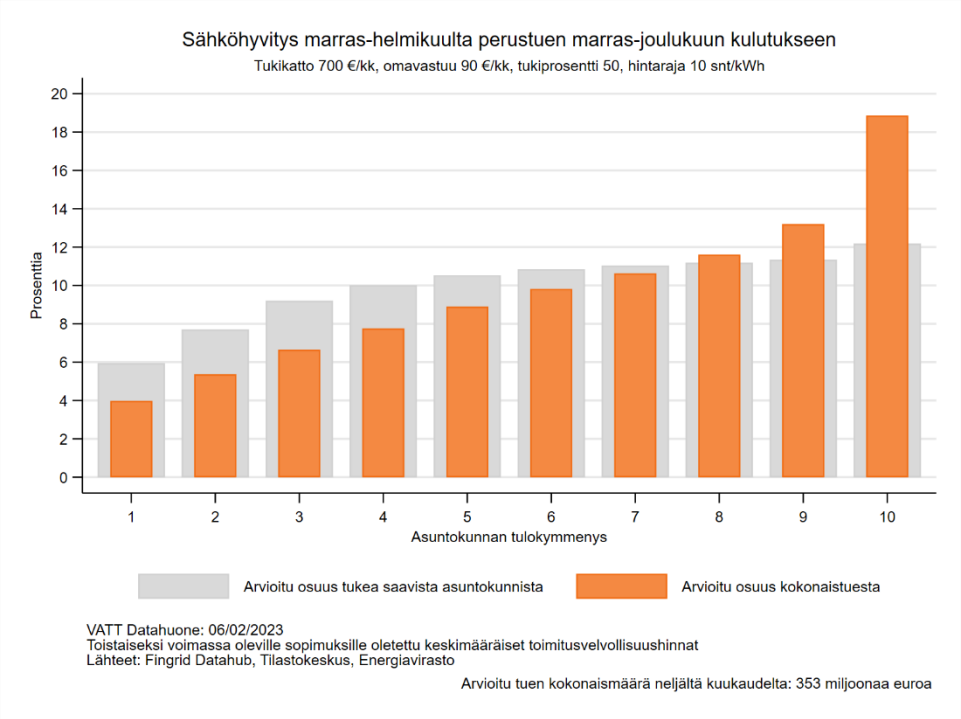
Max Toikka
tutkija
Datahuone

Liitteet Liite 1 Lausuntoon liittyvät kuvat sähköhyvityksen jakautumisesta tulokymmenyksittäin

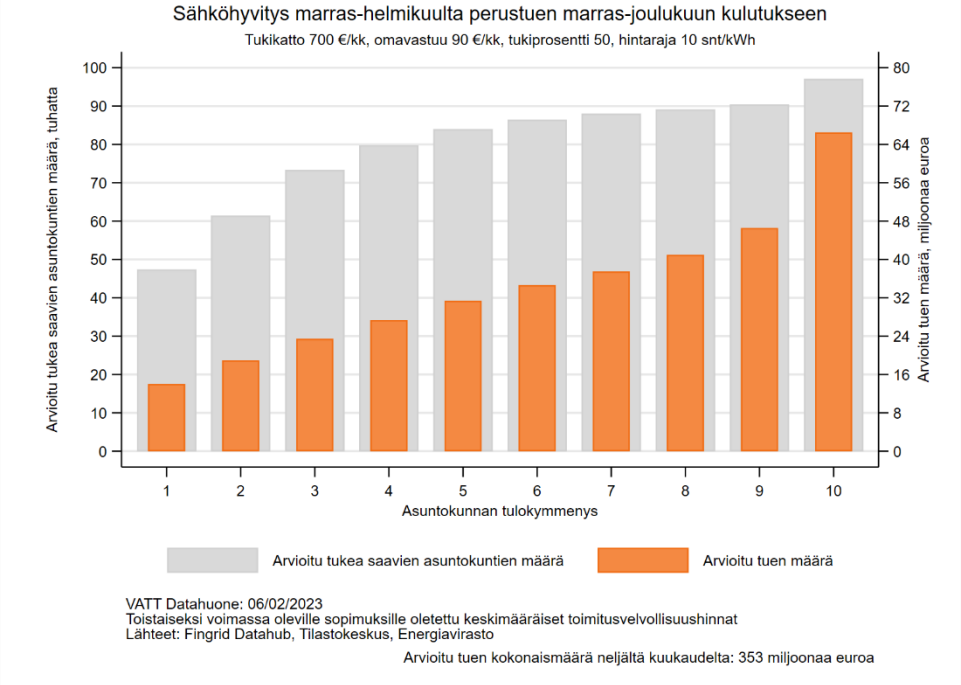
Jakelu TaV@eduskunta.fi

Tiedoksi kirjaamo@vatt.fi

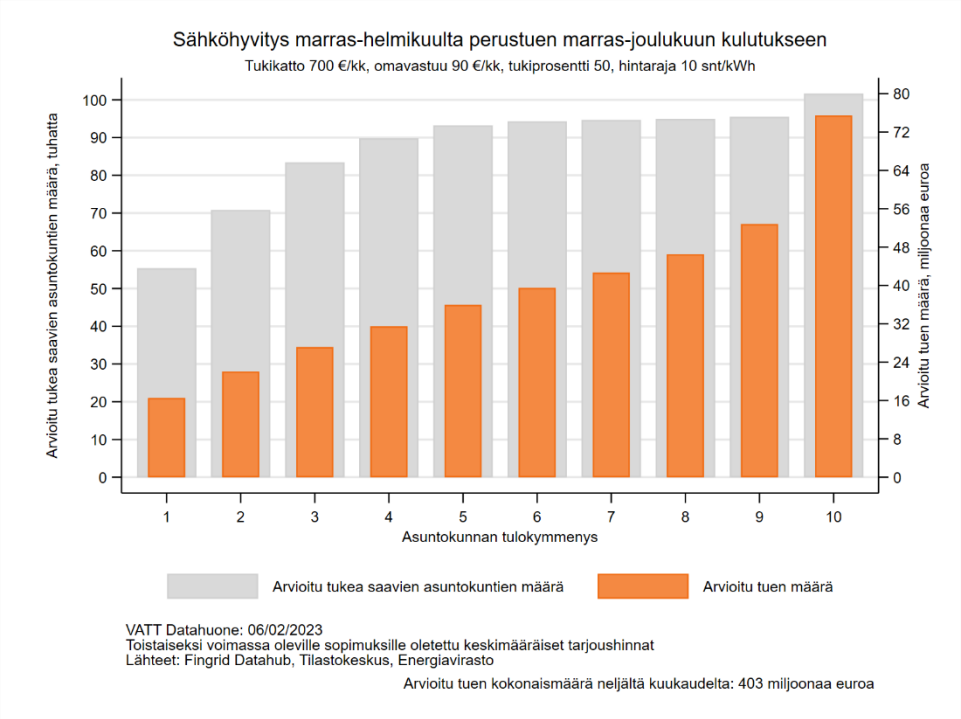
Kuva 1a. Sähköhyvityksen kohdentuminen tulokymmenyksittäin, kun toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille käytetään keskimääräisiä toimitusvelvollisuushintoja (suhteelliset osuudet)



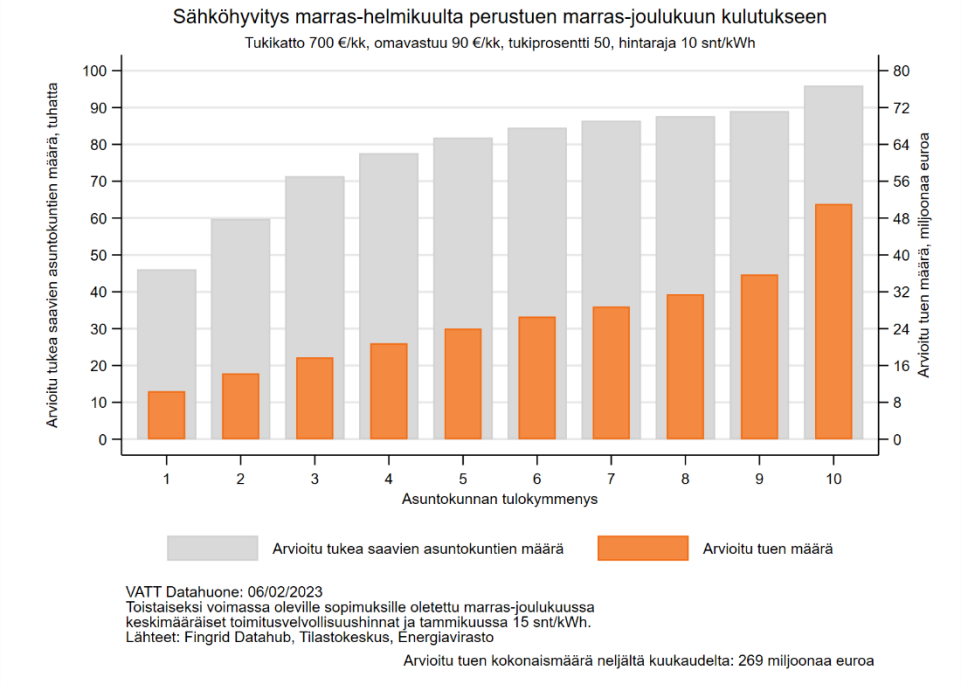
Kuva 1b. Sähköhyvityksen kohdentuminen tulokymmenyksittäin, kun toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille käytetään keskimääräisiä toimitusvelvollisuushintoja (absoluuttiset määrät)



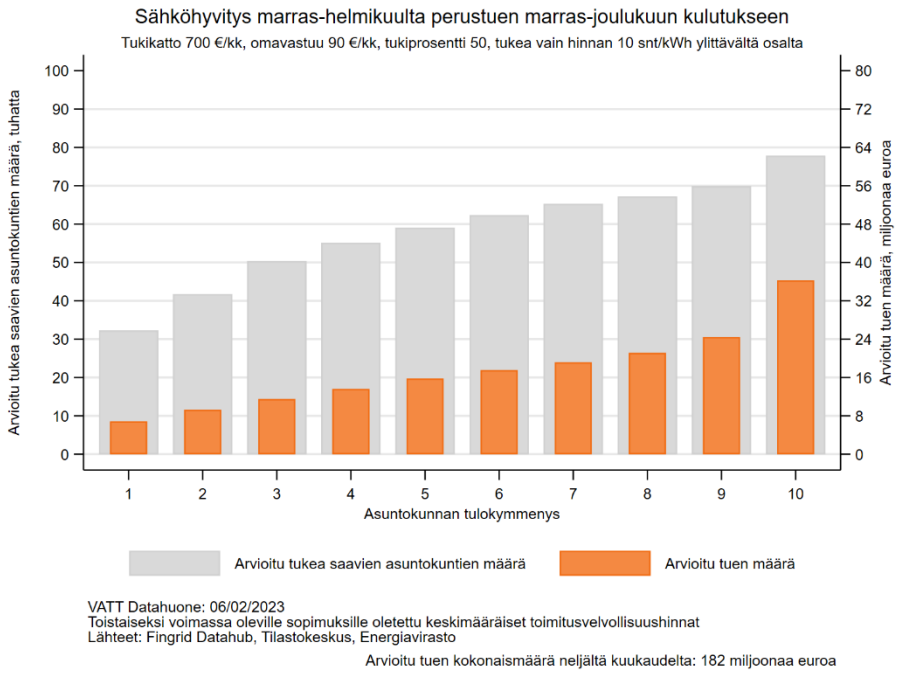
Kuva 1c. Sähköhyvityksen kohdentuminen tulokymmenyksittäin, kun toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille käytetään keskimääräisiä tarjoushintoja (absoluuttiset määrät)



Kuva 1d. Sähköhyvityksen kohdentuminen tulokymmenyksittäin, kun toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille käytetään marras-joulukuulle keskimääräisiä toimitusvelvollisuushintoja ja tammikuulle hintaa 15 senttiä kilowattitunnilta (absoluuttiset määrät)



Kuva 1e. Sähköhyvityksen kohdentuminen tulokymmenyksittäin, kun toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille käytetään keskimääräisiä toimitusvelvollisuushintoja ja malliin lisätään hintaleikkuri (absoluuttiset määrät)



Kuva 1f. Sähköhyvityksen kohdentuminen tulokymmenyksittäin, kun toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille käytetään keskimääräisiä toimitusvelvollisuushintoja ja malliin lisätään hintaleikkuri, lasketaan omavastuuosuutta ja nostetaan tukiprosenttia (absoluuttiset määrät)

