Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle 6.2.2022

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Asia: HE 324/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksen tarkoituksena on tukea kuluttajia, joiden sähkölasku on kasvanut voimakkaasti kohonneen sähkön hinnan vuoksi. Esityksen kirjoittamisen jälkeen sähkön hinta on laskenut, mutta tavoitetta tukea paljon sähköä esimerkiksi sähkölämmitykseen käyttäviä pienituloisia kotitalouksia on silti ymmärrettävä. Sähkön hinnan noususta kärsivien kotitalouksien tukeminen jakaa myös tasaisemmin energiakriisin kustannuksia, mikä on perusteltavissa sillä, että kriisi johtuu ulkoisista sokeista, johon kuluttajien ei voi edellyttää pystyvän varautumaan.

Hallituksen esitys kuitenkin keskittyy paljon enemmän siihen, miten tuki saadaan teknisesti kotitalouksille maksettua kuin siihen, mitkä kotitaloudet olisivat tuen tarpeessa tai mitä vaikutuksia tuella on sähkömarkkinoilla. Lisäksi tuen ilmeistä päällekkäisyyttä jo käyttöön otettujen tukijärjestelmien kanssa ei esityksessä käsitellä.

Tässä lausunnossa tuon esiin ongelmia, jotka liittyvät tukijärjestelmän kohdistumiseen ja sen vaikutukseen markkinoilla. Lopussa teen kaksi yksinkertaisesti toteutettavissa olevaa ehdotusta esityksen muuttamiseksi niin, että sen pahimpia ongelmia voitaisiin korjata.

Hyvän tukijärjestelmän ominaisuudet

Koronaepidemian aikana käyttöönotettuja kustannustukia suunniteltaessa määrittelimme viisi kriteeriä, jotka yrityksille tai kotitalouksille suunnattujen tukien pitäisi täyttää[1]. Samat periaatteet ovat käyttökelpoisia myös sähkötukia arvioitaessa.

- Tuen pitää kohdentua pahiten kärsineille
- Tukimallin pitää perustua helposti ja luotettavasti mitattavissa oleviin tietoihin, jotta se on hallinnollisesti toteutettavissa
- Tuki ei saa vääristää käyttäytymistä
- Tukipolitiikan pitää olla oikeudenmukaista ja yleisesti hyväksyttävissä olevaa
- Tuen kustannusten pitää olla yhteiskunnan kestokyvyn rajoissa

Sähkötuen osalta ongelmia on ainakin tuen kohdentumisessa eniten tuen tarpeessa oleville ja kuluttajia koskevien tietojen käytössä tässä kohdentamisessa, tuen vääristävässä vaikutuksessa kuluttajien ja yritysten käyttäytymiseen ja tukimallin oikeudenmukaisuudessa. Tuen kustannukset sen sijaan eivät nousse

[1] Vihriälä, Holmström, Korkman & Uusitalo: Talouspolitiikan strategia koronakriisissä, Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13

kohtuuttoman suuriksi, olkoonkin että se johtuu lähinnä sähkön maltillisesta hintakehityksestä tammikuun alun jälkeen. Toisaalta hallituksen esityksen mukaisen 400 miljoonan suuruinen lisämeno on merkittävä ja esimerkiksi vastaavien säästökohteiden etsiminen suhteellisen haasteellista, varsinkin kun uusi sähköhyvitys maksettaisiin aikaisempien sähkötukien lisäksi.

Kohdentuminen ja kohdentamisessa käytetty informaatio

Sähkötuki perustuu sähkön kulutukseen ja kohdentuu siis paljon sähköä käyttäville. Suurimmat tuensaajat ovat todennäköisesti sähkölämmitteisissä omakotitaloissa asuvia. On luonnollista, että samalla tuki kohdistuu keskimääräistä suurempituloisille, jotka eivät välttämättä ole tuen tarpeessa.

Kohdentamista kaikille kuluttajille ilman tulorajaa, voidaan perustella informaation saatavuudella. Tätä perustelua on kuitenkin vaikeampi käyttää kotitalousvähennyksen tapaisen sähkövähennyksen kohdalla, koska se tehdään verotuksen yhteydessä, jolloin kaikki tulotiedot luonnollisesti ovat jo saatavissa samasta veroilmoituslomakkeesta. Tulotietojen hyödyntämisen mahdollisuus olisikin ollut hyvä peruste jättää erillinen sähköhyvitys tekemättä ja muuttaa sen sijaan aikaisemmin säädetyn sähkövähennyksen parametreja (erityisesti omavastuuosuutta), jos siinä säädettyä sähkötukea pidetään riittämättömän pienenä.

Markkinoiden vääristyminen ja kannustimet sähkön säästämiseen

Sähkötuet alentavat sähkön hintaa ja vaikuttavat sitä kautta kuluttajien valintoihin. Sähkön hinnan nousu johtuu pohjimmiltaan siitä, että sähkön kysyntä on sähkön tarjontaa suurempaa. Pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla hintojen reaktio on ajoittain hyvin voimakas, koska sekä sähkön tarjonta että sähkön kysyntä on jäykkää eli reagoi hinnan muutoksiin vain vähän. Tällöin pienehköt kysynnän tai tarjonnan muutokset voivat johtaa suuriin muutoksiin hinnoissa.

Näistä markkinoiden ongelmista huolimatta hintamekanismi tasapainottaa sähkön kysynnän ja tarjonnan. Jos sähkön kuluttajahintaa lasketaan sähkötuen avulla, se kasvattaa kysyntää verrattuna tilanteeseen, jossa sähkötukea ei ole ja vaikeuttaa siis markkinoiden tasapainottumista. Sähkön hintaan kohdistuva tuki voi myös nostaa sähkön markkinahintaa (siis hintaa josta tukea ei ole vähennetty). Tällä tavalla merkittävä osa sähkötuesta voi päätyä sähkön myyjille, vaikka tuki nimellisesti maksettaisiin kuluttajalle.

Sähkötukien vaikutusta markkinahintoihin on pyritty välttämään sillä, että tuki perustuu marras-joulukuun sähkön käyttöön, johon kuluttajat eivät enää voi tuen käyttöönoton jälkeen vaikuttaa. Tässä on kuitenkin kaksi ongelmaa. Ensinnäkin tukijärjestelmästä oli olemassa tietoa jo joulukuussa. Jos kuluttajat reagoivat tähän informaatioon, on kuluttajien käyttäytyminen voinut muuttua jo joulukuussa – varsinkin kun joulukuun sähkönkulutus vaikuttaa useamman kuukauden sähkötukiin (palaan tähän myöhemmin tässä lausunnossa). Toiseksi kuluttajien käyttäytymiseen vaikuttaa myös käsitys sähkön hinnasta. Tieto hyvityksen ansiosta pienenevästä sähkölaskusta voi kasvattaa kulutusta, vaikka sähköhyvitys perustuukin menneeseen kulutukseen.

Kokonaan käsittelemättä hallituksen esityksessä jää vääristävä vaikutus sähkön myyjien käyttäytymiseen. Koska tammi-helmikuun laskennallinen tuki perustuu tammikuun sähkön hintaan, pienenevät sähkön myyjien kannustimet laskea sähkön hintaa tammikuussa.

Näistä ongelmista huolimatta hallituksen esityksen ansioksi on laskettava se, että siinä pyritään olemaan vääristämättä markkinoita. Tässä suhteessa uusi sähköhyvitys on parempi järjestelmä kuin kohdentumiseltaan ja vääristäviltä vaikutuksiltaan vielä paljon ongelmallisempi sähkön arvolisäveron alennus. Myös verotuksen sähkövähennys on kannustimien kannalta ongelmallinen, mutta verotuksen kautta tehtävän vähennyksen omavastuu on sen verran korkea, että sähkön säästämisen kannustimien pieneneminen ei välttämättä ole merkittävä ongelma.

Tukipolitiikan oikeudenmukaisuus ja hyväksyttävyys

Uusi sähköhyvitys on ilmeisellä tavalla päällekkäinen aikaisemmin säädettyjen sähkötukien kanssa. Verotuksen sähkövähennys ja Kelan sähkötuet kohdistuvat tammi-huhtikuun 2023 sähkökustannuksiin. Tässä hallituksen esityksessä esitetty sähköhyvitys kohdistuu neljälle talvikuukaudelle, joita ei tarkemmin määritellä, mutta jotka lienevät marraskuu 2022 – helmikuu 2023. Kun kuuden kuukauden ajalle maksetaan tukea kahdeksalta kuukaudelta, on osa tuesta väkisinkin päällekkäistä.

Toinen tapa arvioida tukien päällekkäisyyttä on tarkastella sitä, minkä kuukauden kulutuksen perusteella sähköhyvitystä maksetaan. Nyt esitetyssä mallissa sekä marraskuun että joulukuun sähkön kulutus vaikuttavat kumpikin kahden kuukauden sähköhyvitykseen. Kummassakin tapauksessa tuen ensimmäinen erä lasketaan todellisen marras-joulukuun sähkölaskun perusteella ja toisessa erässä käytetään marras-joulukuun kulutusta kerrottuna tammikuun hinnalla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos tammikuun hinta olisi korkeampi kuin marras-joulukuun hinta ja hyvitys olisi 50% sähkölaskusta, muuttuu sähkön rajahinta negatiiviseksi niille kuluttajille, joilla omavastuu on täynnä mutta jotka eivät vielä saa maksimitukea. (Alla havainnollistava esimerkkilaskelma)

Esimerkkilaskelma yli 100% sähkötuesta.

Kulutus joulukuun viimeisellä viikolla 1000 kWh, hinta n. 8 c/kWh, omavastuu täynnä.

Sähkölasku ko. viikolta 80€

Hyvityksen 1. erä ko. viikolta 50% omavastuun ylittävästä osasta eli 40€.

Tammikuun hinta 20c/kWh, tukea marras-joulukuun kulutuksen perusteella joulukuun viimeisen viikon kulutuksesta, kun omavastuu täynnä hyvityksen 2. erässä

1000kWh * 20 c/kWh * 50% X 1kk = 100€

Nettohinta joulukuun viimeisen viikon kulutukselle 80€ - 40€ - 100€ = **-60€**

Sähköhyvitystä, joka on yli 100 prosenttia sähkön hinnasta, on vaikea pitää oikeudenmukaisena. Lisäksi sähkön negatiivinen hinta luonnollisesti poistaisi loputkin kannustimet sähkön säästämiseen. Kuluttajat eivät ilmeisesti osanneet tuen vaikutusta joulukuun lopussa vielä laskea – muuten sähkön kulutus olisi voinut kasvaa merkittävästikin. Lopulta tammikuun hinta jäi useimmille kuluttajille sopimuksesta riippuen ilmeisesti pienemmäksi kuin marras- joulukuun hinta eikä sähkötuki useimmilla kuluttajilla siis nouse marginaalillakaan yli 100 prosentin.

Kaksi ehdotusta sähköhyvitystä koskevan esityksen korjaamiseksi

Erityisesti päällekkäisistä tukijärjestelmistä aiheutuvia ongelmia voitaisiin vähentää kahdella tavalla.

1. Otetaan uudesta sähkötukijärjestelmästä käyttöön vain ensimmäinen erä, joka perustuu marras-joulukuun toteutuneisiin sähkölaskuihin. Tämä vastaa esityksen alkuperäistä tavoitetta – esityksessä todetaan, että jo aikaisemmin päätetty verotuksen sähkövähennys ja Kelan sähkötuki eivät korvaa marras- joulukuun kohonneita sähkökustannuksia. Näiden kustannuksien korvaaminen voi olla perusteltua, mutta tähän riittää sähköhyvityksen ensimmäinen erä.

   Jättämällä pois esityksen toinen erä, joka perustuu marras- joulukuun kulutukseen ja tammikuun sähkönhintaan, poistuisi päällekkäisyys verotuksen sähkötuen ja Kelan sähkötuen kanssa tammi-helmikuulta eikä marras- joulukuun sähkön kulutus enää vaikuttaisi kaksi kertaa pidemmän jakson sähkön kulutukseen tavalla, joka voisi tehdä sähkön hinnasta negatiivisen.

2. Hallituksen esityksessä todetaan, että verotuksen sähkövähennyksen ja Kelan sähkötuen suuruutta määrättäessä ei oteta huomioon esitettyä sähköhyvitystä vaan tuki perustuu sähkölaskuun ilman hyvitystä, vaikka sähkölasku olisi hyvityksen ansiosta pienempi. Myös tämä aiheuttaa kaksinkertaista tuen maksua. Yksi tapa yhteensovittaa eri tukia olisi maksaa verotuksen sähkövähennystä ja Kelan sähkötukea kuluttajien maksamien todellisten sähkölaskujen perusteella eli perustuen laskuun, josta sähköhyvityksen määrä on vähennetty.