Lausunto HE 324/2022 vp
Apulaisprofessori Lassi Ahlvik
Helsingin yliopisto, Helsinki GSE

Kiitän mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä koskien takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä. Tässä lausunnossa keskityn erityisesti sähköhyvityksen arvioituihin vaikutuksiin. Arvioin sähköhyvitystä seuraavista näkökulmista: Kuinka tuki auttoi tarpeessa olevia kotitalouksia ja kenelle tuki kohdentui.

Lausunnon taustana on Fingridin Datahubin kuukausitason sähkönkäyttötietoja syys-joulukuulta, jotka on yhdistetty Tilastokeskuksen rekisteriaineistoihin VATT:n, Helsinki GSE:n ja Tilastokeskuksen Datahuoneessa (ks. Ahlvik ym., 2023). Laskelmien suurin epävarmuus liittyy sähkösopimuksien hintoihin, joita aineistosta ei voida havaita vaan ne joudutaan perustamaan oletuksiin. Määräaikaisten sopimusten hinnat on laskettu alkamispäivän keskihintojen perusteella ja ei-määräaikaisten sopimusten hintoina on käytetty kaikille sähkön toimitusvelvollisuushintaa.

Omavastuu ja kohdentumisen ongelmat. Sähkönkäyttö on suurempaa isotuloisissa asuntokunnissa, jotka ovat kooltaan suurempia, asuvat useimmin sähkölämmitteisessä talossa ja joilla on keskimäärin useampia sähkösopimuksia (esim. mökkejä). Sähkönkäytön ja tulojen välinen yhteys näyttää voimistuvan kylminä talvikuukausina. Joulukuussa hyvätuloisimpaan desiiliin kuuluva asuntokunta (nettotulot yli 84 900 €/vuosi) käyttää keskimäärin jopa seitsemän kertaa enemmän sähköä alimman tulodesiilin keskimääräiseen kulutukseen verrattuna (nettotulot alle 15 400 €/vuosi).

Tästä korrelaatiosta aiheutuu sähkötukien kohdentamiseen seuraava perusongelma: Korkea euromääräinen omavastuu kohdentaa tuet suurille sähkönkäyttäjille, jotka ovat keskimäärin suurituloisempia. Toisaalta tukien tarvetta voidaan luontevammin kuvata sähkömenojen osuutena tuloista absoluuttisena laskun määrän sijaan. Tästä johtuen tuet eivät automaattisesti kohdennu niitä eniten tarvitseville.

Parametrien muuttaminen vaikuttaa tukien jakautumiseen, mutta ei poista kohdentumisen perusongelmaa. Esimerkiksi matalampi omavastuu ja pienempi maksimimäärä kohdentaisi tukea pienituloisille, mutta samalla osin myös sellaisille asuntokunnille, joilla kulutus ei ole kovin suurta. Sähköhyvityksen parametrien valinnassa on kyse näiden epätäydellisyyksien välillä tasapainoilusta. Perusongelman korjaaminen vaatisi tukimuodon, jossa tukisummaan vaikuttaa sähkömenojen ja -sopimuksen lisäksi muut taustatekijät, esimerkiksi tulot.

Tuen julkistaloudelliset kustannukset. Arvioimamme yhteiskokonaiskustannus aiemmin päätetyille sähkötuille, (alv-alennus HE 194/2022, Kelan sähkötuki HE 234/2022 ja sähkövähennys HE 204/2022), on noin 330 miljoonaa euroa. Arvioimamme kustannus on matalampi kuin näiden tukien perusteluissa on arvioitu (yhteensä n. 640 milj. euroa). Tämä johtuu pääosin alemmasta sähkön

hintaoletuksesta, mikä pudottaa monet kotitaloudet sähkövähennyksen ja Kelan omavastuurajojen alle. Lisäksi arviomme perustuu joulukuun toteutuneeseen kulutukseen, ja ottaa täysimääräisesti huomioon toteutuneen energiansäästön.

Sähköhyvitys on laskelmamme perusteella määrällisesti tärkeämpi kuin aiemmin päätetyt tukimuodot yhteensä. Yllä selitetyn kohdentumisongelman vuoksi jopa viidennes sähköhyvityksestä päätyy hyvätuloiselle kymmenykselle ja kolmannes pienituloisimmalle puolikkaalle. Nämä luvut toimivat arvioina niille säästöille, joita tukien paremmalla kohdentamisella voitaisiin saavuttaa.

Kuinka paljon tuki auttoi tarpeessa olevia kotitalouksia? Sähkön korkea hinta on aiheuttanut osalle kotitalouksia vaikeutta selviytyä välttämättömään energiankäyttöön liittyvistä sähkölaskuistaan. Maksuista selviytyminen riippuu laskun suuruuden lisäksi myös kotitalouden käytettävissä olevista tuloista. On vaikeaa määrittää yhtä kriittistä rajaa sähkökuluille, joten alla käsittelen kahta raja-arvoa:

- **Yli 10 prosenttia** asuntokunnan tuloista sähkömenoihin käyttävien henkilöiden määrä olisi ilman valtion tukitoimia laskelmamme mukaan 1 061 000 eli noin viidennes suomalaisista, ja tämä määrä on jakaantunut melko tasaisesti kaikkiin tuloluokkiin. Aiemmin päätetyt sähkötuet sekä yhteiskunnan turvaverkot (sähkömenojen huomioiminen toimeentulo- ja asumistuessa) laskevat tätä määrää 797 000:een henkilöön. Nyt käsiteltävä sähköhyvitys laskee määrää vielä 496 000:een henkilöön.

- **Yli 25 prosenttia** tuloistaan sähkömenoihin käyttävien henkilöiden määrä ilman tukia olisi 219 000 henkilöä eli noin neljä prosenttia suomalaisista, ja tämä osuus painottuu pienituloisimpiin asuntokuntiin. Aiemmat sähkötuet ja turvaverkot vähentävät näiden ihmisten määrää 137 000:een. Nyt käsiteltävä sähköhyvitys laskee määrää vielä 79 000:een henkilöön.

Laskelman perusteella sähköhyvitys onnistuu vähentämään merkittävästi niiden ihmisten määrää, joilla sähkö-menojen osuus käytettävissä olevista tuloista on suuri tai erittäin suuri. Tukea tarvitsevien henkilöiden määrä ei kuitenkaan laske tasaisesti kaikissa tuloluokissa, vaan vaikutus on prosentuaalisesti suurinta ylempien tuloluokkien asuntokunnille. On huomioitava, että kevään sähkönhinnat saattavat jäädä tammikuun toimitusvelvollisuushintoja (n. 30 snt/kWh) alhaisemmiksi. Jos hintaoletus olisi kevään osalta 15 snt/kWh, absoluuttiset määrät laskevat yllä mainittuihin lukuihin verrattuna noin 25-35 prosenttia.

Ketkä ovat järjestelmän väliinputoajia? Tässä väliinputoajiksi on otettu ne, joilla sähkömenojen osuus tuloista on tukienkin jälkeen yli kymmenen prosenttia tuloista. Väliinputoajia tarkasteltaessa voidaan erottaa kolme erilaista ryhmää.

Ensimmäinen ryhmä on asuntokunnat, joilla korkeaa sähkömenojen osuutta selittää ennen kaikkea matalat tulot, ja he eivät välttämättä saavuta tukitoimien omavastuuosuutta. Tämän ryhmän edustajat ovat useammin yksinasuvia ja heillä on tyypillisesti vain yksi sähkösopimus. Asumismuotona on useimmin omakotitalo, mutta kolmannes tästä ryhmästä asuu kerrostalossa. Tähän ryhmään kuuluu etenkin nuoria opiskelijoita, joilla sähkömenot eivät kuulu vuokraan, sekä myös pienituloisia eläkeläisiä.

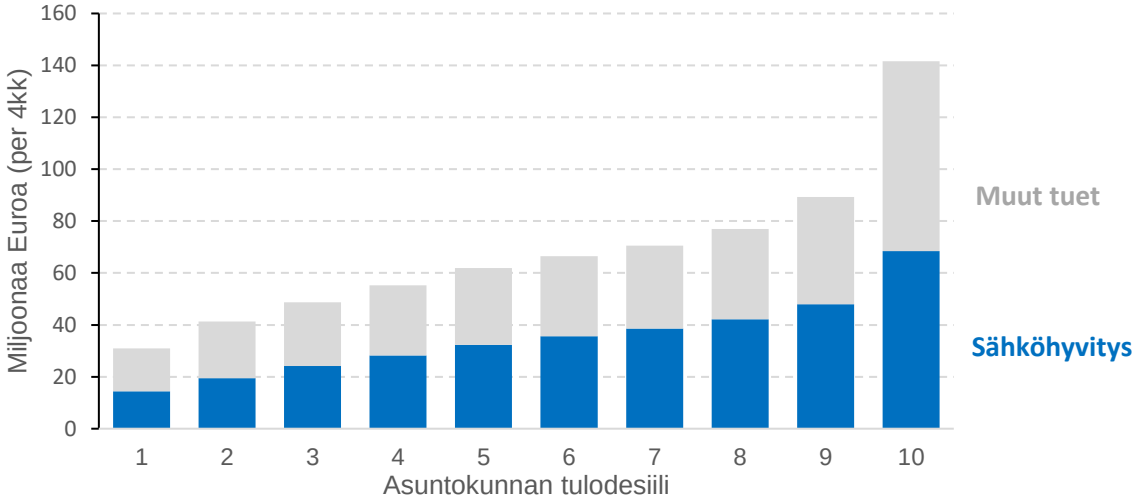
Toinen ryhmä ovat asuntokunnat, jotka eivät ole aivan alimmassa tulodesiilissä. Heillä sähkömenojen korkeaa osuutta selittää iso sähkönkulutus, tyypillisesti sähkölämmitteinen omakotitalo. Tässä ryhmässä keski-ikä on korkeampi, ja se sisältää sekä työuran loppupuolella olevia että eläkeläisiä. Näissä asuntokunnissa asuu useammin kaksi tai useampi henkilöä, ja merkittävällä osalla korkeita sähkömenoja selittää useampi kuin yksi sähkösopimus, esimerkiksi mökki tai toinen asunto.

Kolmas väliinputoajien ryhmä ovat ne, jotka ovat tehneet pitkiä määräaikaisia sopimuksia perustuen syksyn korkeisiin hintaodotuksiin. Näillä kevään tukitoimet kattavat vain osan koko sähkösopimuksen aikaisista kustannuksista. Syksyn ja talven aikana noin 130 000 asuntokuntaa ovat solmineet sopimuksen kuukausina, jolloin keskimääräiset hinnat olivat korkeita (yli 30 snt/kWh). Nämä määrät ovat arvioita todellisesta kalliin sähkösopimuksen tehneistä henkilöistä, sillä aineistossa ei ole sopimuskohtaisia hintatietoja.

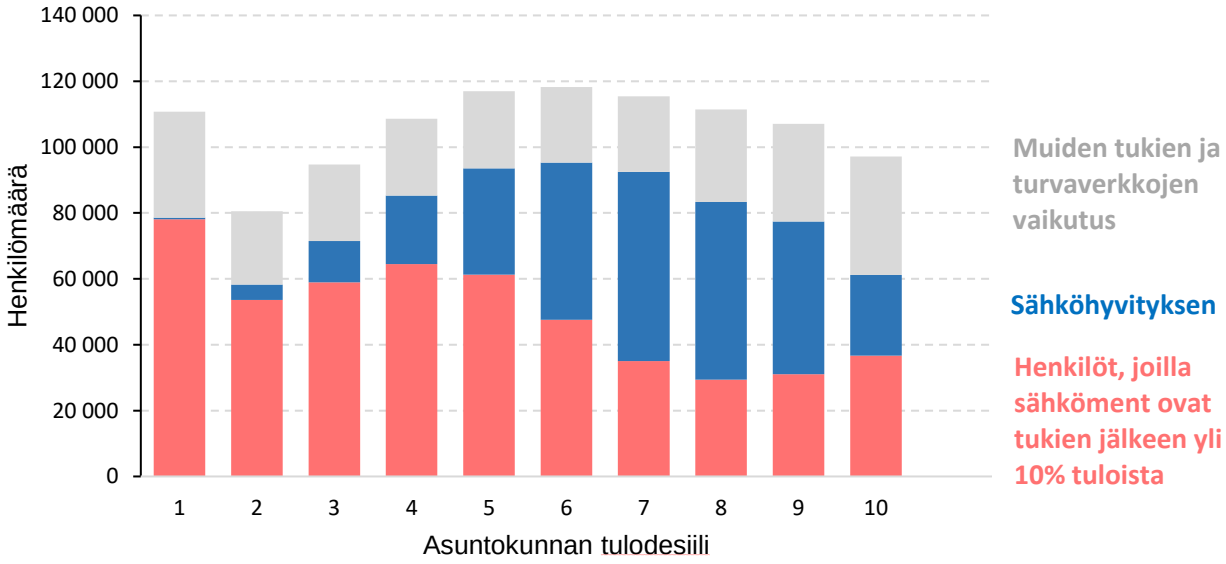
Yhteenveto. Sähköhyvitys on euromääräisesti arvioituna tärkeämpi kuin aiemmat tuet yhteensä, ja tästä näkökulmasta se on pääasiallinen tukimuoto sähkölaskuista kärsivien kotitalouksien tukemiseksi Suomessa. Omavastuun johdosta se kohdentuu paljon sähköä käyttäville asuntokunnille, ja vähentää apua tarvitsevien kotitalouksien määrää. Toisaalta omavastuu kohdentaa sähköhyvitystä korkeammille tuloluokille, joilla euromääräinen sähkölasku on suuri mutta suhteessa tuloihin pienempi.

Laskemalla tuen omavastuuta ja muuttamalla tukiosuutta tai kokonaismäärää tukea voisi kohdentaa paremmin alempiin tuloluokkiin, jos se on poliittisten tavoitteiden mukaista, tai vaihtoehtoisesti tuen kokonaismäärä voisi julkistaloudellisista syistä pienentää. Tulevia tukitarpeita silmällä pitäen on tärkeää luoda järjestelmä, jolla tukia voidaan jakaa valtiollisen toimijan kautta dataa kuten tulotietoja ja muita taustatekijöitä hyödyntäen. Osana tällaista järjestelmää tarvittaisiin keskustelua myös tukien jaon periaatteista: Millaisiin riskeihin ja hinnanmuutoksiin kotitalouksien tulee osasta varautua, milloin valtion tehtävä on tulla hätiin ja mihin taustatekijöihin sidottu kohdentaminen koetaan oikeudenmukaisena.

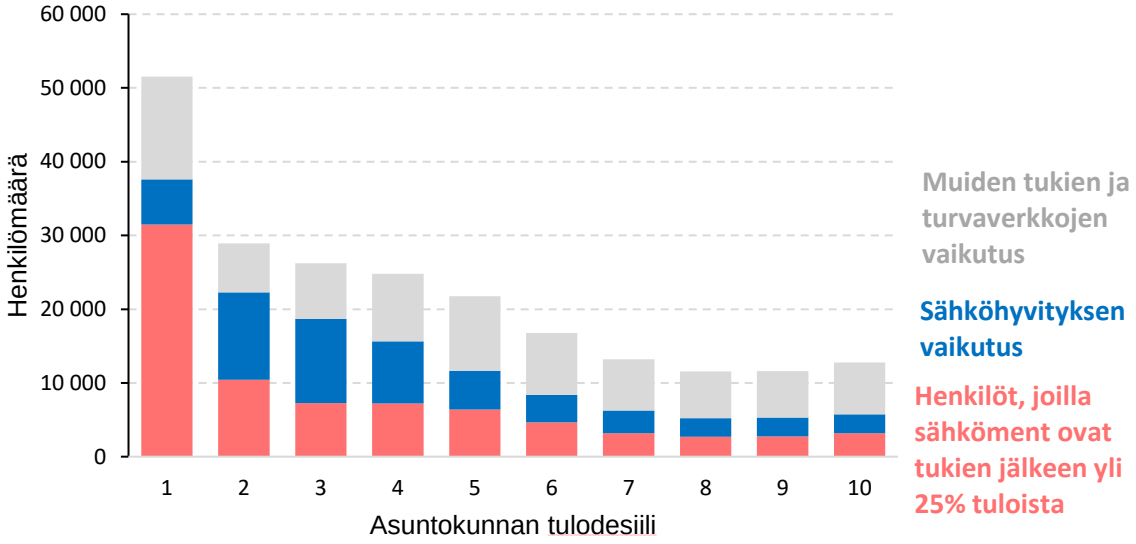
Liite: Kuvat



Kuva 1. Sähköhyvityksen ja muiden sähkötukien (alv-alennus, Kelan sähkötuki ja sähkövähennys) määrät asuntokuntien tulodesiileittäin (lähteet: Fingrid Datahub, Tilastokeskus, Energiavirasto)



Kuva 2: Henkilöiden lukumäärä, joiden sähkömenot ovat yli 10 % tuloista eri tukimuodot (sähköhyvitys, alv-alennus, Kelan sähkötuki ja sähkövähennys) sekä yhteiskunnan turvaverkot (toimeentulotuki, asumistuki) huomioiden (lähteet: Fingrid Datahub, Tilastokeskus, Energiavirasto)



Kuva 3: Henkilöiden lukumäärä, joiden sähkömenot ovat yli 10 % tuloista eri tukimuodot (sähköhyvitys, alv-alennus, Kelan sähkötuki ja sähkövähennys) sekä yhteiskunnan turvaverkot (toimeentulotuki, asumistuki) huomioiden (lähteet: Fingrid Datahub, Tilastokeskus, Energiavirasto)

Lähteet

Ahlvik, Lassi; Alhola, Sara; Blauberg, Theo; Laasonen, Henna; Liski, Matti; Malinen, Olli; Mattila, Mari; Nokso-Koivisto, Oskari; Sahari, Anna; Seppä, Meeri; Toikka, Max; Valkonen, Antti; Vehviläinen, Iivo. 2023. *Sähkön hinnannousun ja sähkötukien arvioidut vaikutukset kotitalouksiin*. Datahuone-raportti 1/2023