Helsinki 6.2.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle asiasta HE 324/2022

Hallituksen esityksessä on kaksi toisistaan erillistä osaa, eli aikaisempaan kulutukseen sidottu, takautuvasti maksettava sähköhyvitys sekä sähkölaskun maksuaikojen pidennys ja siihen liittyvä valtiontakaus sähkön vähittäismyyjille. Käsittelen lausunnossani ensin aikaisempaan kulutukseen sidottua hyvitystä. Pyrin selittämään, miksi se on mielestäni selvästi parempi tapa tukea sähkön hinnan noususta kärsiviä kotitalouksia kuin hallituksen aikaisemmin julkistamat tuet. Sen jälkeen kommentoin lyhyesti maksuaikojen pidennystä.

Aikaisempaan kulutukseen sidottu sähköhyvitys

Hallitukset ympäri Eurooppaa ovat vastanneet energiahintojen nousuun erilaisilla energian kulutukseen liittyvillä tulonsiirroilla ja veronalennuksilla. Tavoitteena on ollut lieventää energiahintojen nousun vaikutusta energiahintojen noususta pahiten kärsivien kotitalouksien kulutusmahdollisuuksiin. Joissakin tapauksissa tukea on jaettu myös yrityksille.

Usein tällaisissa tuissa on kuitenkin se ongelma, että ne vähentävät kotitalouksien tai yritysten kannustimia säästää energiaa aikaisempaan verrattuna. Näin tapahtuu, jos kotitalous tai yritys saa sitä enemmän tukea, mitä enemmän se kuluttaa energiaa. Tällöin tuki laskee energian hintaa kotitalouden tai yrityksen näkökulmasta. Jos esimerkiksi valtiovalta korvaa aina puolet kotitalouden sähkölaskusta, tuki laskee sähkön hintaa kotitalouden näkökulmasta 50 prosentilla. Tällaisissa tapauksissa on syytä olettaa, että tuet myös nostavat energian markkinahintaa, jolloin ainakin osa energian kuluttajille suunnatuista tuista menee lopulta energian tuottajille.

Tällainen ongelma liittyy myös Suomessa viime vuonna käyttöön otettuihin sähkötukiin. Esimerkiksi sähkön arvonlisäverotuksen lasku arvattavasti lisää ainakin hieman sähkön kulutusta, verrattuna tilanteeseen, jossa veroa ei olisi laskettu. Sen seurauksena sähkön veroton hinta voi nousta esimerkiksi sähköpörssissä, mikä pienentäisi veronalennuksen hyötyä ainakin niille kotitalouksille, joilla on ns. pörssisähkösopimus. Arvonlisäveron alennuksesta hyötyvät varmuudella täysimääräisesti ainoastaan ne kotitaloudet, joilla on aikaisemmin solmittu, kiinteähintainen sopimus, jonka verottomaan hintaan arvonlisäveron alennus ei ehtinyt vaikuttamaan.

Kotitalousvähennyksen kautta jaettavaan tukeen liittyy samanlainen ongelma. Sekin on omiaan kasvattamaan sähkön kulutusta laskemalla sähkön hintaa tuen piirissä olevan kotitalouden näkökulmasta.

Tällainen sähkön säästämisen kannustimiin liittyvää ongelma voidaan välttää, jos tuki ei riipu siitä, paljonko sähköä kulutetaan. Yksinkertaisin malli olisi maksaa kaikille kotitalouksille samansuuruinen tulonsiirto, esimerkiksi 500 euroa. Tällainen tuki ei lisäisi sähkön kulutusta tekemällä sähköstä kotitalouksien näkökulmasta edullisempaa, sillä se ei ainakaan suoraan vaikuttaisi hintaan, jonka kotitalous sähköstä tuen jälkeen maksaa.

Toki tällainenkin ns. könttäsummatuki saattaisi lisätä sähkön kulutusta lisäämällä kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja. Tällainen ns. tulovaikutus on sähkön tapauksessa luultavasti varsin pieni. Tämä johtuu siitä, että sähkö on suhteellisen pieni osa kotitalouksien kaikista kulutusmenoista,

joten lisätuloista arvattavasti vain pieni osa käytettäisiin yleensä sähköön. On myös huomattava, että vastaava tulovaikutus on myös tuissa, jotka kotitalouden näkökulmasta laskevat sähkön hintaa.

Könttäsummatuki on kotitalouksien kannalta vähintään yhtä hyvä tuki kuin samansuuruinen kulutukseen sidottu tuki, vaikka sivuuttaisimme vaikutukset sähkön markkinahintaan. Tämä johtuu siitä, että könttäsummatuen tapauksessa kotitalous voi päättää vapaasti mihin se käyttää tuen.

Edellä kuvatun könttäsummatuen ilmeisin ongelma on se, että se ei kohdistu kotitalouksille, jotka ovat muita suuremman tuen tarpeessa. Arvonlisäveron alennus sen sijaan hyödyttää enemmän kotitalouksia, joilla on suuri sähkön kulutus, ainakin jos oletamme (realistisesti), että se ei nosta verottomia hintoja täysimääräisesti. Tämä on tässä tapauksessa arvattavasti myös tavoitteena, sillä sähkön hinnan nousu on paljon suurempi ongelma esimerkiksi sähkölämmitteisessä omakotitalossa asuville kuin kaukolämmön piirissä oleville kerrostaloasujille. Arvonlisäveroalennuksen euromääräinen hyöty kasvaa myös sähkön hinnan myötä.

Hallituksen nyt esittämä aikaisempaan kulutukseen perustuva tuki (”sähköhyvitys”) on siinä mielessä könttäsummatuki, että tuen määrä ei riipu siitä paljonko kotitaloudet (joissakin tapauksissa myös maatalousyrittäjät ja toiminimen haltijat) jatkossa kuluttavat sähköä. Hallituksen esityksessä tuki perustuu kotitalouksien sähkön kulutukseen viime vuoden marras- ja joulukuussa. Se ei pienennä kannustinta säästää sähköä, koska kotitaloudet eivät voi enää vaikuttaa aikaisempaan kulutukseensa.[1]

Hallituksen esityksessä tuki riippuu myös kotitalouden sähköstä maksamasta hinnasta marraskuussa 2022 – tammikuussa 2023. Tämä auttaa kohdentamaan tukea niille kotitalouksille, jotka joutuvat maksamaan sähköstä aikaisempaa selvästi korkeampaa hintaa. Tukea saisivat ainoastaan kotitaloudet, joiden sähköstä maksama hinta ylitti 10 senttiä kilowattitunnilta

Toisaalta se, että tuki on sidottu aikaisempaan sähkön kulutukseen, kohdistaa tuen kotitalouksille, joilla on suhteellisen suuri sähkölasku. Esimerkiksi juuri sähkölämmitteisessä omakotitalossa asuvat kotitaloudet saavat keskimääräistä suuremman tuen, joskin hallituksessa esityksessä tukeen liittyy myös yläraja.

Aikaisempaan sähkön kulutukseen perustuva tuki on nähdäkseni parempi kuin aikaisemmin käyttöön otetut tuet, kuten sähkön arvonlisäveron alentaminen tai kotitalousvähennyksen kautta jaettava tuki, koska se mahdollistaa tuen kohdistamisen niille, joilla on suuri sähkölasku, ilman että se samalla oleellisesti pienentää kannustinta säästää sähköä.

Aikaisempaan kulutukseen sitomisen hyöty kuitenkin pienenee, jos kotitalouksille syntyy käsitys, että tuleva sähkön kulutus voi vaikuttaa joskus tulevaisuudessa myönnettäviin tukiin. Tätä taustaa vasten hallituksen olisi hyvä viestiä selkeästi, että se ei tule jakamaan uusia tukia ainakaan tämän talven kulutuksen perusteella. Toisaalta sähkön hinnan selkeä lasku syksyyn verrattuna lienee joka tapauksessa pienentänyt tarvetta uusille tuille.

Erilaisiin sähkötukiin liittyy luonnollisesti myös tulonjakoa koskevia kysymyksiä. Iso osa hallituksen esittämistä sähkötuista menee suhteellisen hyvätuloisille kotitalouksille. Ainakin periaatteessa

[1] On tosin ainakin periaatteessa mahdollista, että tuki kasvatti hieman sähkön kulutusta joulukuussa. Tämä johtuu siitä, että tuen valmistelusta tiedotettiin jo silloin ja osa kotitalouksista saattoi ennakoida, että kuluttamalla enemmän sähköä joulukuussa, saa seuraavana suuremman tuen.

hallituksen esittämä sähköhyvitys voitaisiin sitoa myös kotitalouksien tuloihin. Nämä kysymykset ovat kuitenkin pitkälti poliittisia arvovalintoja ja nähdäkseni riippumattomia edellä olevasta tarkastelusta, enkä siksi ota niihin tässä lausunnossani kantaa.

Maksuaikojen pidennys

Ehdotettu maksuaikojen pidennys vaikuttaa minusta luontevalta tavalta helpottaa joidenkin sähkön hinnan noususta kärsivien kotitalouksien tilannetta. Kyse on toki yksityisiin sopimuksiin puuttumisesta jälkikäteen, mikä on sinänsä ongelmallista yritystoiminnan ennakoitavuuden kannalta. Toisaalta esitykseen kuuluvat valtiontakaukset sähkön myyjille pienentävät pidempien maksuaikojen mahdollisesti aiheuttamia ongelmia sähkön myyjille. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että erilaiset sähkön kuluttajille suunnatut tuet, ml. tässä esityksessä mukana oleva sähköhyvitys, auttavat myös sähkön myyjiä ehkäisemällä heidän asiakkaidensa maksuvaikeuksia.

Kunnioittavasti,

Niku Määttänen

Professori, Helsingin yliopisto ja Helsinki Graduate School of Economics