

11.3.2021

Asiantuntijalausunto koskien HE 265/2020 vp sekä KAA 9/2020 vp sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Kiitän mahdollisuudesta esittää aiheesta lausuntoni.

Keskeinen huolenaihe sekä hallituksen esityksen että kansalaisaloitteen taustalla on sähköjakelun hintojen raju nousu. Korkea hinta voi johtua kolmesta tekijästä, joihin kaikkiin halutaan puuttua.

- Jakeluyhtiöiltä vaaditaan korkeaa palvelun tasoa (toimitusvarmuutta).
- Vaadittuja palveluita ei tuoteta kustannustehokkaalla tavalla.
- Yhtiöt veloittavat korkeita hintoja suhteessa kustannuksiin, eli keräävät ylisuuria voittoja.

Minun asiantuntemukseni koskee lähinnä viimeisintä osaa, joten keskityn ensi sijassa siihen.

Ylisuuret voitot kuriin?

Välitön syy siirtohintojen nousuun oli Energiaviraston päätös sallia entistä korkeampi tuotto sijoitetulle pääomalle vuonna 2016 alkavalla valvontajaksolla. Vuonna 2019 verkkoyhtiöiden yhteenlaskettu liikevoitto oli 793 miljoonaa euroa. Vastaava voitto oli vain noin puolet tästä, 404 miljoonaa euroa vuonna 2015. Asiakkailta kerätyistä maksuista yli 30 prosenttia jäi liikevoitoiksi vuonna 2019.

Hallitus ei näe mahdollisuutta puuttua tuoton suuruuteen, koska EU-direktiivi turvaa valvovan viraston riippumattomuuden ja perustuslain omaisuudensuoja takaa omistajille kohtuullisen tuottoon. Kohtuullista tuottoa ei siksi voida arvioida taloustieteen ja rahoitusteorian vakiintuneista opeista poikkeavalla tavalla, esityksessä todetaan.

Nykyinen laskentamenetelmä kuitenkin nimenomaan poikkeaa rahoitusteorian vakiintuneista opeista. Teorian vastaisesti ei huomioida korkojen nykytasoa vaan käytetään historiallista keskiarvoa. Oman pääoman kustannusta on myös arvioitu oletuksella, että yhtiöt ovat lähes yhtä riskipitoisia kuin keskimääräiset pörssiyritykset, vaikka tuotto on valvotulle monopoliyhtiölle taattu.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että virasto on valmis muuttamaan laskentamenetelmiä lainmuutoksen jälkeen. Ilmeisesti korkoa päivitetäisiin, mikä alentaisi sallittua tuottoa noin kolmanneksella. Tämä muutos ei kuitenkaan ole suoraa seurasta lain muutoksesta, joka ei muuta ”rahoitusteorian vakiintuneita oppeja”. On siksi syytä valvoa, että virasto toteuttaa lupauksensa ja korjaa aikaisemman virheensä.

11.3.2021

Välitöntä hintojen laskua muutos tuskin tulee tuottamaan, koska yhtiöille oli kerääntynyt jo vuoden 2019 lopussa 944 miljoonaa euroa alijäämää, kun asiakkailta ei ole peritty niin paljon kuin säännöt sallivat. Tätä "piilovelkaa" yhtiöt saavat tämän valvontajakson aikana periä asiakkailta.

Kansalaisaloitteessa ja myös yhdessä käsiteltävissä lakialoitteessa halutaan korjata myös toisen virheen, rajoittamalla tuottoa tasolle, joka sallii enintään vastaavan vähäisen riskin sijoituskohteisiin verrattavan tuoton. En usko, että kirjauksella olisi käytännön merkitystä. Jo nykyinen laki ja direktiivit tätä jo edellyttää.

Korotuskatto turha tai jopa haitallinen, tasausjakson pidennys perusteltu

Hallituksen esityksessä vuotuista korotuskattoa ehdotetaan tiukennettavaksi kahdeksaan prosenttiin ja kansalaisaloitteessa viiteen prosenttiin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan hintakatolla ei oikeastaan ole merkitystä sille, kuinka paljon verkkoyhtiöt saavat asiakkailta veloittaa. Hintakatto korkeintaan rajoittaa sitä, kuinka nopeasti yritykset voivat kerätä Energiaviraston sallimia voittoja.

Hallituksen esityksessä tuodaan hyvin esiin katon haittoja. Se voi jopa kannusta verkonhaltijoita hinnoittelemaan varmuuden vuoksi yläkanttiin. En siksi näe korotuskaton tiukentamista perusteltuna,

Hallituksen ehdotus madaltaa tulevaa hintahuippua pidentämällä ajanjaksoa, jolloin verkkoyhtiöt voivat hyödyntää alijäämää on hyvä. Tosin kokonaisveloitus ei tästäkään muutu miksikään.

Kansalaisaloitteessa vastustetaan tasausjakson pidennystä. Ilmeisesti ajatuksena on, että osa piilovelasta nollaantuu seuraavan valvontajakson lopussa. Juridiset asiantuntijat voivat paremmin arvioida onko säädös, joka estää yhtiötä keräämästä Energiaviraston kohtuulliseksi määrittelemän tuoton mahdollinen.

Sitoutuneen pääoman tasearvo ei välttämättä parempi

Kansalaisaloitteessa vaaditaan lisäksi, että kohtuullisen hinnoittelun arvioinnissa käytettävä verkkotoimintaan sitoutuneen pääoman arvo ei voi oleellisesti erota tasearvoista.

Nykyään ero voi johtua kahdesta syystä:

Taseessa oleva arvo voi etenkin vanhojen investointien kohdalla olla merkittävästi alhaisempi kuin niiden todellinen nykykäyttöarvo, jota laskentamenetelmissä yritetään arvioida. Tällöin poikkeaminen tasearvosta on hyvin perusteltua.

Toisaalta investointien arvo määräytyy Energiaviraston arvioiminen yksikköhintojen mukaan, jotka poikkeavat todellisista investointikustannuksista. Tällöinkin poikkeaminen tasearvosta voi olla perusteltua, koska se on osa Energiaviraston investointikannustinta,

11.3.2021

jolla pyritään hillitsemään kustannuksia. Kannustin on kuitenkin huonosti määritelty, jos yhtiöt pystyvät reippaasti alittamaan yksikköhintojen mukaiset kustannukset ja tasearvot poikkeavat paljon tuoton laskennassa käytetyistä arvosta.

Hallituksen esityksen perusteella yksi tapa millä Energiavirasto aikoo muuttaa laskentamenetelmiään on, että yksikköhintoja tuodaan lähemmäs todellisia investointikustannuksia, mikä korjaisi ongelmaa. Jälleen korjaus Energiaviraston toimintatavassa liittyy vain hämärästi lakimuutokseen.

Tosiallinen pääomarakenne epämääräinen

Kansalaisaloitteessa halutaan tarkentaa laskentakaavaa siten, että se huomioisi kunkin yhtiön "tosiasiallisen pääomarakenteen". Ajatuksena on ilmeisesti, että laskennassa käytettäisiin suoraan taseesta laskettua omaa pääoman osuutta eikä kaavamaisista 60 prosentin osuutta.

Tosiasiallinen pääomarakenne on kuitenkin epämääräinen käsite, joka yhtä hyvin voi tarkoittaa todellisia markkina-arvoja. Lopputulemana sallittu tuotto voisi jopa nousta. Vaikutus olisi joka tapauksessa pieni, koska oman pääoman kustannus rahoitusteorian mukaan nousee mitä velkaisempi yritys on.

Kustannustehokkuus lakiin?

Sekä hallituksen esityksessä että kansalaisaloitteessa halutaan kirjata lakiin vaatimuksen, että verkkoyhtiöt toimivat kustannustehokkaalla tavalla. Ongelmana on, että ulkopuolisen tarkkailijan on erittäin vaikea sanoa, mikä on kustannustehokkain tapa hoitaa toimintaa. Kustannustehokkaan toiminnan vaatimuksesta tulee siksi helposti tyhjä kirjain.

Yritykset tunnistavat todennäköisesti itse parhaiten mahdollisuudet kustannussäästöihin. Paras ratkaisu on siksi yrittää kannustaa yhtiöitä paljastamaan kuinka kustannustehokkaasti ne pystyvät todellisuudessa toimimaan. Tähän Energiavirasto on pyrkinyt erilaisilla kannustinjärjestelmillä.

Epärealistiselta tuntuu myös ajatus siitä, että kustannuksia voitaisiin olennaisesti hillitä kasvattamalla kilpailua alalla, joka on koulukirjaesimerkki luonnollisesta monopolista.

Toimintavarmuuden toteuttamisen lykkääminen korvausta vastaan hyvä ajatus

Hallituksen esityksessä tulevien vuosien hinnankorotuspaineita vaimennetaan myös lykkäämällä aikataulua toimitusvarmuusvaatimusten toteutumiseksi. Lykkäystä korvataan asiakkaille sille, että korotetaan heidän saama korvaus toimintahäiriöiden sattuessa.

Tämä voi olla kaikille osapuolille hyvä ratkaisu alueella, jossa toimitusvarmuuden varmistaminen maksaa enemmän kuin se hyöty mitä käyttäjät saavat toimituskatkojen

11.3.2021

vähennyksestä. Kustannukset ovat alemmat, ja käyttäjät ovat tyytyväisiä, kun ansaitsevat rahaa kuin toimitushäiriöt sattuvat.

Itse asiassa tämä olisi järkevä pysyvä ratkaisuna toimitushäiriöongelmaan. Ajatus siitä, että toimitusvarmuuden pitäisi olla sama koko maassa kustannuksista riippumatta johtaa voimavarojen tuhlaukseen. Kansalaisaloitteessa ja lakiehdotuksissa esille tuodut ideat, jossa käyttäjät voisivat korvausta varten suostua alhaisempaan toimitusvarmuuteen tai aikataulua toimitusvarmuuden toteuttamiselle vielä pidennettäisiin ovat siksi järkeviä.

Valvojien valvonnan tärkeys

Hintojen ja hintojen pysyminen kurissa riippuu ensi sijassa Energiaviraston päätöksistä ja sen käyttämisestä kannustinmenetelmistä, eikä suoraan lain sisällöstä. Keskeinen kysymys on siksi *Quis custodiet ipsos custodes* – kuka valvo valvoja?

Riippumattomien keskuspankkien kohdalla on kehittynyt käytäntö, että päätöksiä selitetään läpinäkyvällä tavalla suurelle yleisölle ja parlamenteille. Samantyylinen käytäntö olisi ehkä suotavaa riippumattoman Energiaviraston kohdalla.