

Energiasektorin yritystuet

Osmo Soininvaara

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan yritystukien tutkimusjaoston tehtävänä on arvioida riippumattomasti yritystukijärjestelmää. Jaoston ensimmäinen vuotuinen raportti julkaistiin 3.4.2020. Siihen liittyy myös taustaraportti energian tuotantoon ja energian käyttöön liittyvistä tuista.¹

Kohtalaisen yksimielisiä ollaan siitä, että yritystuet tuovat tehottomuutta talouteen. Tehottomuus seuraa paitsi kilpailun vääristymisestä, myös kohonneen verotuksen haittavaikutuksista. Pitäähän rahat yritystukiin ja veronalennuksiin kerätä muina veroina.

Yritystukien puhdas taloustieteellinen tarkastelu on sikäli hyödytöntä, että vaikuttimet tukien taustalla ovat muualla. Talousteoreetti-

senä kysymyksenä ne olisivat yksinkertainen asia.

Yritystuista on silti jokseenkin mahdotonta päästä eroon. Jos iso joukko maksaa verotuksen yhteydessä pienelle joukolle, raha on pienelle joukolle elintärkeä, eikä iso joukko ole edes huomannut maksavansa.

Poliittisessa päätöksenteossa pienen joukon sana painaa, koska iso joukko ei sano mitään. Valtion raha on halpaa, kun sen saa suunnatuksi omilleen. Kun yritystuet nivoutuvat erilaisiin ryhmäkohtaisiin tavoitteisiin elinkeinosten, alueiden ja sopivien yritysten menestyksensä, koko poliittinen koneisto on syvällä jääviyden suossa. Voidaankin kysyä, pitäisikö kysymys yritystuista siirtää ainakin joltain osin

¹ *Laukkanen, Marita: Energian tuotantoon ja energian käyttöön liittyvät yritystuet. Yritystukien tutkimusjaosto, Helsinki 2020.*

vallan kolmijako-opin hengessä poliitikoilta tuomioistuimille, kuten monet muut kilpailuolosuhteisiin liittyvät kysymykset on siirretty.

Kysymys ulkoisvaikutuksista on sinänsä tärkeä osa talousteoriaa. Erityisesti ilmastopolitiikka on alusta loppuun yhtä ulkoisvaikutusta. Negatiivisia ulkoisvaikutuksia on oikein verottaa ja positiivisia subventoida. Sen sijaan ei ole oikein pyrkiä vähentämään likaisia energiamuotoja subventoimalla puhtaita, koska näin tullaan subventoineeksi energian kulutusta.

Uuden teknologian kehitystä ja demonstraatiota taas kannattaa tukea. Tästä syntyvä tieto on positiivinen ulkoisvaikutus.

Euroopan unioni on ottanut pääasialliseksi välineekseen vähentää hiilidioksidipäästöjä päästökaupan avulla. Nyt kun päästökauppa myös toimii – tai toimi ainakin koronaviruskriisiin saakka – tämä tekee tyhjiksi muut tavat vaikuttaa päästöihin. Jos päästökauppasektorilla painetaan päästöjä alas Suomessa ylimääräisillä veroilla, päästöt nousevat vastaavasti muualla. Kokonaisuus on aivan epäjohtonmukainen, mikä tekee ilmastopolitiikasta kustannustehotonta. Surullisin esimerkki tästä on Saksa, joka on käyttänyt ilmastopolitiikkaan todella paljon rahaa, mutta saanut päästöjä vähennetyksi varsin vähän.

Vielä epäjohtonmukaisempaa on, että vain osa päästöistä kuuluu päästökaupan piiriin. Loput kuuluvat taakanjakosektoriin ja niissä on kansallinen päästötavoite. Päästöjen vähentäminen päästökauppasektorilla olisi paljon halvempaa, mutta niitä on vähennettävä moninkertaisiin kustannuksiin taakanjakosektorilla.

Kasvihuonepäästöjen osalta olisi tavattoman yksinkertaista turvautua pelkkään päästökauppaan, ulottaa päästökauppa kaikkiin päästöihin ja vähentää liikkeellä olevia päästöoikeuksia niin paljon, että järjestelmä yksin

riittää. Se toimisi tasapuolisesti ja tehokkaasti. Siinä ei voisi vetää kotiin päin – mutta siihen se taitaa kaatuakin.

Yksin oikeassa oleminen ei myöskään toimi, jos muut maat fuskaavat. Siksi meidänkin on pakko sietää second best -ratkaisuja. Lohdutuksena voidaan sanoa, että jos meidän vero- ja tukiviidakkomme on hankala, saksalainen on täysin mahdoton.

Kun päästökauppaa käynnistettiin, moni merkittävä kotimainen ja ulkomainen päättäjäsanoi minulle, että voimalaitoksille pitää antaa päästöt ilmaiseksi, jotta päästökauppa ei nostaisi sähkön hintaa. Tietysti se nosti, koska voimayhtiön ei kannata haaskata rahanarvoisia päästöoikeuksia, vaikka onkin saanut ne ilmaiseksi. Päästökauppa yhdistettynä ilmaisiin päästöoikeuksiin muodostui jättimäiseksi tulonsiirroksi hiilivoiman omistajille.

Energiaverotuksen kummallisuuksien historiasta

Olin mukana, kun tätä tukien ja verojen sekamelskaa vuonna 1995 käynnistettiin. Ahon hallitus oli asettanut sähköntuotannolle hiilidioksidiveron. Siinä se oli aikaansa edellä, mutta vero ei sopinut pohjoismaiseen sähkökauppaan. Lipposen hallituksessa päätettiin, että kaikkea sähköä verotetaan niin kuin se olisi tehty hiililauhteella, mutta päästötöntä sähköntuotantoa subventoidaan veron verran – sama tulos toista kautta. Tukea ei ulotettu vanhaan vesivoimaan eikä ydinvoimaan, samasta syystä kuin päästökaupan käynnistyttyä niille kaavailtiin windfall-veroa.

Hetken aikaa tämä kokonaisuus toimi loogisesti, mutta kun verot kuuluivat VM:n ja tuet TEM:n päätösvaltaan, ne alkoivat elää omaa

elämäänsä. Alkuperäisestä logiikasta ei ole jäljellä mitään.

Nyt kun sähkön tuotanto on lähes päästö-
töntä, alkuperäistä ympäristöperustetta sähkö-
verolle ei ole. Päin vastoin, teollisuus pitäisi
saada korvaamaan fossiilisia polttoaineita puhta-
aan sähkön käytöllä ja omakoti käyttämään
maalämpöä. Hiilen korvaaminen vedyllä Raa-
hen terästehtaalla raudan pelkistämässä käyt-
täisi yhden ydinvoimalan vuosituotannon ver-
ran sähköä.

Olisi järkevää siirtyä siihen, että sähkön
tuotannon polttoaineet olisivat verollisia ja luo-
pua koko sähköverosta, mutta tämä päätös pi-
täisi tehdä EU:n tasolla.

Energiaveron palautusjärjestelmä on peräi-
sín siitä, että 25 vuotta sitten Suomi oli ympä-
ristöperusteisessa energiaverotuksessa edellä
 muita. Tilanne kehittyi lisää yömyöhällä budjet-
tineuvottelussa vuonna 1996. Vihreiden ja ko-
koomuksen yhteistyöllä tehtiin vihreä verouu-
distus, jossa kokoomus sai tuloverojen alentami-
sen ja vihreät hiilidioksidiveron korotuksen.

Jotta muita maita korkeampi verotus ei tap-
paisi energiaintensiivistä suurteollisuutta Suo-
mesta – olihan lama vielä tuoreessa muistissa
– kehitettiin tämä onneton palautusjärjestelmä.
Tutkimukset ovat sittemmin osoittaneet sen
jokseenkin hyödyttömäksi, mutta kukapa ei
ottaisi rahaa vastaan, kun sitä tyrkytetään.

Myöhemmin Suomen Keskusta sai palau-
tusjärjestelmän myös kasvihuoneille. Sitä ei
perusteltu kilpailijoiden saamalla halvemmalla
energialla vaan sillä, että kilpailijat käyttävät
epäreilusti talvella auringon valoa ja läm-
pöä. Yritystukiraportin katsontakanta on kov-
vin kansallinen, ettenkö sanoisi jopa merkan-
tilistinen, kun sen mukaan kasvihuoneiden
verotuki ei vääristä kilpailua, koska sitä saavat
 kaikki kasvihuoneet Suomessa.

Kun huomattiin, että päästökauppa nosti
sähkön hintaa ilmaisjaosta huolimatta, halutiin
tästä koituva haitta korvata sähköä run-
saasti käyttäville – erityisesti Tornion jaloterä-
stehtaalle. Tuki sidottiin päästöoikeuksien hin-
taan kertoimella, joka muistuttaa kovasti lauh-
devoiman parametrejä. 15 vuotta sitten lauh-
devoima määritti sähkön hintaa valtaosan
vuotta. Miten tuo tuki on sinne unohtunut?
Eihän hiililauhdetta enää ole Suomessa. Ei
sähkön hinta vaihtele päästöoikeuksien hinnan
tahdissa. Enemmän siihen vaikuttavat tuuli ja
Norjan sateet.

Ilmaisjako ja hiilivuoto

Päästöoikeuksien ilmaisjaon perusteena on hii-
livuodon estäminen. Empiiriset tutkimukset
eivät ole löytäneet tukea koko ilmiön olemas-
saololle. Ei tuotanto ole Kiinaan halvan ener-
gian perässä siirtynyt. Rajatapauksena on ehkä
sementin tuotanto Suomessa tai sen tuominen
Venäjältä.

Ilmaisjako ei tuhoa kannustimia kokonaan.
Sementin tuotannossa kannattaa käyttää il-
mastoystävällistä teknologiaa, koska ylimääräi-
set päästöoikeudet voi myydä, mutta se ei ohjaa
vaihtamaan rakennusmateriaalia betonista
puuhun. EU:ssa tutkitaan hiilitullien käyttöön-
ottoa. Se olisi hankala asia toteuttaa, mutta
käytännössä paljon parempi kuin nämä ilmai-
set päästöoikeudet.

En ole nähnyt EU-tasolla teoreettista tar-
kastelua siitä, heikentääkö mahdollinen hiili-
vuoto EU:n kilpailukykyä. Jos se heikentää
energiavaltaisen tuotannon kilpailukykyä, pi-
täisi sen vastaavasti vahvistaa puhtaan tuotan-
non kilpailukykyä. Onhan Euro kelluva valuut-
ta, jonka kurssin pitäisi palauttaa kilpailukyky.

Aina on suhteellinen etu johonkin. Erikoistuminen puhtaaseen tuotantoon ei ole pitkällä aikavälillä mitenkään epäitsekäs valinta. Ilmastopolitiikan teho tässä tietysti kärsisi.

Kotimaisia kysymyksiä

Turpeen verotuki kuuluu energiapolitiikan kummajaisiin. Turve on polttoaineista suuripäästöisin, ruskohiiltäkin pahempi. Sen tukea perustellaan työpaikoilla. Iskulausetasolla sanotaan sen korvaavan sysimustaa kivihiiltä, mutta onhan jopa kivihiili turvetta puhtaampi polttoaine. Turveteollisuus ilmoittaa työllistävänä 2300 henkeä. Kun verotuki on 196 miljoonaa euroa vuodessa, yhtä työpaikkaa tuetaan 85 000 eurolla.

Energiaverotus on pääasiassa haittaverotusta, mutta on joukkoon saatu yksi hyötyverokin. Polttoaineita verotetaan paitsi hiilisisällön myös energiasisällön mukaan. Tämän historia on minulle tuntematon, mutta ainakin se saa aikaan sen, että sähkön ja lämmön yhteistuotannossa eli ns. CHP-tuotannossa kivihiili syrjäyttää usein maakaasun. Eikö tuosta verotuksen energiakomponentista voisi luopua?

Onko CHP-tuotannon polttoaineen verotus verotukea? On totta, että sen seurauksena CHP-tuotannosta tulee vähemmän verotuloja kuin jos sähkö ja lämpö tehtäisiin erikseen, mutta niinpä käytetään myös vähemmän polttoaineita. Asiassa ei olisi mitään ongelmaa, elleivät sähkön tuotannon polttoaineet olisi verottomia. Pitäisi päättää, miten CHP-laitoksen käyttämät polttoaineet jaetaan. Jos ajatellaan, että lämpö on sähkön tuotannon sivutuote, on järkevää laskea lämmön osuudeksi vain se polttoaineen käytön lisäys, joka aiheutuu lämmön talteen ottamisesta. Näin ajatellen

CHP-tuotanto on yliverotettua. Yritystukityöryhmän raportin väite verotuesta perustuu päinvastaiseen ajatukseen, siihen, että lämmön tuotannon osuudeksi pitää laskea se polttoaineen kulutus, joka siihen menisi erillistuotannosta ja laskea synergiaetu kokonaan sähkön tuotannolle.

On tehty pragmaattinen kompromissi. CHP-tuotantoa yliverotetaan hiilidioksidikomponentin osalta ja aliverotetaan energiakomponentin osalta. Näin ei syrjitä yhteistuotantoa, mutta ohjataan polttoainevalintoja. Niin kauan kuin CHP tuotanto kilpaili lauhdesähkön kanssa, CHP-tuotanto oli yliverotettua, mutta nyt se on vähän makuasia.

Sähkön ja lämmön yhteistuotantoa ajetaan nyt Suomessa nopeasti alas. En tiedä, kannattaako sitä vauhdittaa lisää. Kunpa näistä erilisveroista päästäisiin ja olisi vain riittävän korkea päästöoikeuden hinta.

(Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että olen Helen Oy:n hallituksen puheenjohtaja.)

Dieselpolttoaineen verotuki?

Onko dieselpolttoaineen alempi vero verotukea? Yritystukien tutkimusjaoston raportissa todetaan, että sen vero kuitenkin ylittää päästöjen oletetun ulkoishaitan. Ulkoishaitan arviona pidetään OECD:n vuonna 2018 arvioimaa vähintään 30 euroa hiilidioksiditonnilta. Tämä on kovin matala arvio. Huomattavasti isompiakin on esitetty. Hinta nousee joka vuosi, koska päästöjen vähentämisessä on viivytelty. Mutta OECD:n arvio olikin *vähintään* 30 euroa.

Polttoaineverotuksella ei makseta vain ilmastopäästöistä vaan myös tien käytöstä. Vaikka henkilöautoihin kohdistuvat verot ylittävät roimasti valtion tienpidon kustannukset – pi-

täisi tietysti laskea myös kuntien kustannukset – raskaan liikenteen maksamat verot alittavat niiden tiestölle aiheuttaman kulumisen.

Perusteena dieselpolttoaineen matalammalle verolle on esitetty kuljetusten tukemista. Tällä on suuri merkitys puunjalostusteollisuudelle raaka-aineiden kannalta. Raakapuun kuljettamista metsistä tehtaisiin tuetaan myös metsäautoteiden saamana tukena. Raportissa todetaan, että ei ole empiiristä tutkimustietoa siitä, kohdistuuko tuki teollisuudelle vai kan-

tohintoihin. Mutta metsäteollisuuden tuotteiden hinnat määräytyvät maailmanmarkkinoilla, joten kantohinnat ovat eräänlainen residuaali. Niinpä intuitiivisesti ajatellen vaikuttaisi siltä, että tuki kohdistuu pääasiassa kantohintoihin. Tuet lisäävät raaka-aineen tarjontaa vain siltä osin, kun kantohinta menisi ilman kuljettamisen tukia negatiiviseksi tai painuisi niin lähelle nolaa, ettei metsänomistaja raatsi kaataa marjametsiään. □