

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Vilhartti Hanhilahti

# **TURPEESEEN SIDOTUT**

Suomalaisen turvepolitiikan etujärjestövaikuttaminen ja vallan etupiirit

Vilhartti Hanhilahti,91937  
[hanhilahti.vilhartti.a@student.uta.fi](mailto:hanhilahti.vilhartti.a@student.uta.fi),  
Pro gradu -tutkielma,  
POLVOS99  
Ohjaaja:Ikka Ruostetsaari

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

HANHILAHTI, VILHARTTI: Turpeeseen sidotut. Suomalaisen turvepolitiikan

etujärjestövaikuttaminen ja vallan etupiirit

Pro gradu -tutkielma, 85 s., 3 liites.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Valtio-opin opintosuunta

Marraskuu 2016

-----

Turpeeseen sidotut. Suomalaisen turvepolitiikan etujärjestövaikuttaminen ja vallan etupiirit – pro gradu tutkielma käsittelee etujärjestövaikuttamista suomalaisessa turvepolitiikassa ja siitä piirtyvää turve-energiapoliittista vallankäyttöä. Tutkimuksen taustana on tekijän oma kandidaatin tutkimus, jossa tutkittiin turvepolitiikassa ilmeneviä diskursseja. Tämän tutkimuksen johtopäätöksenä oli, että ympäristönäkökulmalla oli merkittävä rooli yleisen mielipiteen ja poliittisten päätösten syntymisessä. Tämä johtopäätös antaa lähtökohdat tälle tutkimukselle, jonka tarkoituksena on tutkia eturyhmien ja järjestöjen vallankäyttöä turvepolitiikassa. Tutkimuksen viitekehyksenä toimii vuoden 2011 Kataisen hallituksen esitys, jolla turpeen verotuksella päätettiin kerätä 20 miljoonaa enemmän vuosittain, kuin oli tarkoitettu vuoden 2010 päätetyssä turpeen asteittaisessa veronkorotussuunnitelmassa. Tämä päätös kuitenkin peruttiin vuonna 2014 ja se toimii viitekehyksen toisena kiintopisteenä. Tutkimus hahmottaa syyt sille, miksi veronkorotus päätettiin tehdä ja miksi siitä osaltaan luovuttiin vuonna 2014.

Tutkimusta varten on haastateltu yhteensä kahdeksan henkilöä, joita edustavat hallituspuolueita, ympäristö- ja työ- ja elinkeinoministeriöitä ja etujärjestöjä. Haastatteluaineiston lisäksi tutkimusaineisto koostuu tutkimuksessa esiteltyjen toimijoiden erilaisista julkaisuista aiheeseen liittyen sekä yleisemmin yhteiskunnassa ilmenevästä turvepoliittisesta keskustelusta. Tutkimuksen laajana lähestymistapana toimii policy-analyysi ja tutkimuksen tieteellisenä metodina toimii diskurssianalyysi.

Etujärjestövaikuttamisen ja turvepolitiikan analyysissä tutkimus päättyy siihen lopputulokseen, että etujärjestöt kyllä vaikuttavat turvepolitiikkaan, mutta ne eivät yksistään pysty muuttamaan päätösten suuntaa, vaan halutun lopputuloksen saavuttaminen vaatii myös muita poliittiseen järjestelmään vaikuttavia tekijöitä, kuten tässä tapauksessa kivihiilen maailmanmarkkinahinnan romahtaminen, mikä muutti yleisen turvediskurssin täysin ja aiheutti veronkorotuksen perumisen vuonna 2014. Toisena huomiona tutkimuksesta nousee se, että etujärjestöt ovat hyvin verkostoituneita sekä hallintoon että poliittisiin päättäjiin. Tutkimuksesta ilmenee, että vahvin side on Suomen Keskustan ja Bioenergia ry:n välillä.

Kolmantena keskeisenä lopputuloksena tutkimuksessa on se, että turvepoliittinen valta on keskittynyt keskusta-oikeistolaisille puolueille ja turvepoliittista diskurssia hallitsee elinkeinoelämän intressit. Ympäristönäkökulmat ja sen myötä myös Suomen luonnonsuojeluliiton näkökannat jäävät turvepolitiikan päätöksenteossa paitsioon siitä huolimatta, että ne saisivat yleisen keskustelun ympäristöarvojen puolelle.

# Sisällysluettelo

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. JOHDATUS SUOMALASEEN TURVEPOLITIikkaAN .....</b>	<b>4</b>
2.1. Turpeen energiakäytön historiaa .....	4
2.2. Suomalaisen turvepoliittisen keskustelun taustat .....	6
<b>3. LOBBAAMISEN TOUREETTISET LÄHTÖKOHDAT .....</b>	<b>11</b>
3.1. Policy-analyysin teoreettinen viitekehys .....	11
3.2. Mitä on Lobbaaminen? .....	12
3.3. Lobbauksen strategiat .....	14
3.4. Lobbauksen tavoitteet ja arviointi .....	15
3.5. Lobbauksen kontingenssi mallintaminen .....	16
3.5.1. Systemiteoria.....	16
3.5.2. Parentela- ja Klientela- suhteet poliittisessa vaikuttamisessa .....	18
<b>4. TUTKIMUKSEN AINEISTO JA METODI.....</b>	<b>19</b>
4.1. Johdatus diskurssianalyysiin.....	19
4.2. Kehystäminen diskursiivisen lobbausvaikuttamisen keinona .....	21
4.3. Diskurssianalyysi tutkimuksen metodina .....	22
4.4. Tutkimusaineisto ja -tehtävät .....	23
<b>5. TURPEEN ENERGIAPEROTUS .....</b>	<b>25</b>
5.1. Turpeen verokohtelun lähistoriaa ja valtiovarainvaliokunnan arvioita päätöksistä .....	25
5.2. Turpeen verotuksen ja metsähakkeentuen kiikkulautamalli .....	29
5.3. Veronkorotusesitys vuonna 2011 toimijoiden näkökulmasta .....	33
5.3.1. Virkamiehet .....	33
5.3.2. Hallituspuolueet .....	35
5.3.3. Etujärjestöt.....	37
5.4. Veronkorotusten peruminen 2014 toimijoiden näkökulmasta .....	38
5.4.1. Virkamiehet .....	39

5.4.2.	Hallituspuolueet .....	40
5.4.3.	Etujärjestöt .....	44
5.5.	Turpeen verotuskeskusteluissa ilmentyneet diskurssit .....	45
<b>6.</b>	<b>ETUJÄRJESTÖLOBBAUS JA ENERGIATURVEPOLIITTISEN VALLAN KESKIÖ .....</b>	<b>47</b>
6.1.	Energiaturvepolitiikan hallinto ja etupiirit .....	47
6.2.	Suomalainen turvelobbaus .....	48
6.2.1.	Turpeen puolesta lobbaavat toimijat .....	48
6.2.2.	Turpeen käyttöä vastaan lobbaavat toimijat .....	50
6.3.	Lobbauksien vaikutukset lopulliseen päätökseen .....	52
<b>7.</b>	<b>VALLANPIIRIT TURVEPOLITIIKASSA .....</b>	<b>56</b>
7.1.	Parentela- ja Klientela- suhteet turvepoliittisessa vaikuttamisessa .....	56
7.2.	Turvepolitiikan sisä- ja ulkopiirit .....	59
7.2.1.	Teoreettinen lähtökohta .....	60
7.2.2.	Sisäpiirit .....	61
7.2.3.	Ulkopiirit .....	66
7.3.	Sidosryhmyötä vai lobbausta? .....	67
<b>8.</b>	<b>YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>69</b>
8.1.	Turpeen verotuspäätökset vuosina 2011 ja 2014 .....	69
8.2.	Turvepolitiikan kaksi alasyseemiä .....	72
8.3.	Klientela- ja parentela-suhteet leimaavat turvepolitiikkaa .....	73
8.4.	Turvepoliittinen valta on keskittynyt keskusta-oikeistolle .....	74
8.5.	Turpeen nykyhetken tilanne ja tulevaisuuden näkymät .....	75
8.6.	Yleisiä havaintoja tutkimuksesta .....	78
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>81</b>
	<b>LIITTEET .....</b>	<b>86</b>

# 1. JOHDANTO

Energiaturvetta voidaan pitää yhtenä kiistanalaisimmista energiamuodoista suomalaisessa energiapolitiikassa. Syyt tähän löytyvät toisaalta turpeen Suomen kansallisidenttisestä, historiallisesta ja työllistävästä luonteesta ja toisaalta ympäristötietouden kasvamisesta ja turpeen hyödyntämisen aiheuttamista ympäristöhaitoista.

*- - tämä turvekeskusteluhan on vähän tämmöinen suomalainen erikoisuus, että jos tätä katsoo niin kun eurooppalaisesta tai kansainvälisestä energiapolitiikasta tai ilmastopolitiikasta käsin, niin aika erikoinen tämä suomalainen periferia tässä on. Mutta suomalainen keskustelu on aika erkaatunutta siitä mitä kansainvälisesti tapahtuu ja me käydään täällä ihan omilla pienissä ympyröissä näitä meidän omia pieniä keskusteluja. (Oras Tynkkynen, haastattelu, 11.1.2016.)*

Moninaiset mielipiteet nivoutuvat juuri erilaisten arvojen ja näkökantojen ympärille. Tulisiko ilmastolle haitallisen turpeen poltto lopettaa välittömästi? Tulisiko tällä hetkellä poltettava ulkomainen kivihiili korvata kotimaisella energiaturpeella, joka toisi työllisyyttä ja hyvinvointia Suomeen mutta, joka kuitenkin aiheuttaisi yhtä paljon ilmastopäästöjä kuin kivihiili ja mahdollisesti vaurioittaisi vesistöjä merkittävästi?

Sain kipinän tutkia turvepolitiikkaa Ilkka Ruostetsaaren vetämältä Suomen energiapolitiikka seminaarista vuonna 2013, jossa sivuttiin turvepolitiikkaa ohimennen. Mielenkiintoni heräsi turvepolitiikan dikotomiseen tilaan, jossa taisteli kaksi vastakkaista mielipidettä ilman tieteellistä vahvistusta siitä, että kumpikaan osapuolista olisi oikeassa tai väärässä. Tutkin tämän seminaarin esseekirjoituksessa ensimmäisen kerran Suomessa vaikuttavia turvediskursseja. Innostuin aiheesta niin, että päätin tehdä siitä kandidaatintyöni.

Tutkin kandidaatin tutkielmassani (Hanhilahti 2014) yhteiskunnassa ilmeneviä turvediskursseja yleisesti. Tein laaja-alaisen katsauksen turvepolitiikkaan vaikuttaviin toimijoihin ja jaoin toimijat taustansa mukaan asiantuntijoiksi, kansalaisjärjestöiksi, kaupallisiksi toimijoiksi ja poliittisiksi toimijoiksi. Esittelin jokaisen tahon kannat, tein vertailua niiden välillä ja vertasin niitä poliittisten toimijoiden kantoihin. Jos diskursseissa oli selkeitä yhdenmukaisuuksia, päätin että vaikuttamistyötä on tapahtunut kulisissa.

Päädyin kandidaatintutkielmassani johtopäätöksen, että Suomen luonnonsuojeluliitolla on turvekeskustelussa ja vaikuttamistyössä valtakurssin asema muihin toimijoihin nähden sen vaikuttavan lobbaustyön ja saavutettujen asiantuntija-asemien johdosta. Kandidaatintyöni aineisto oli kerätty vuosien 2008-2013 väliseltä ajalta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena yhtäältä jatkaa diskurssien tutkimista mutta myös laajentaa tutkimus koskemaan turvepolitiikan valtarakenteita ja vaikuttamisverkostoja.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on avata suomalaista turvepolitiikkaa, ja sitä kuinka se linkittyy suomalaisen energiapolitiikan kokonaisuuteen. Tutkimus nostaa esille yhden case-tapauksen tutkimuskohteena, jonka pohjalta pyritään havainnollistamaan turvepolitiikan etupiirien vaikuttajia ja todellisia vallankäyttäjiä.

Tutkimuskohteena toimii vuoden 2011 Kataisen hallitusohjelman esitys (HE 53/2011 vp), jossa päätettiin korottaa turveverotusta 2€/megawattitunti enemmän kuin oli linjattu aiemmassa turpeen asteittaisessa veronkorotussuunnitelmassa vuonna 2010. Viimeisimmästä korotuspäätöksestä kuitenkin luovuttiin syksyllä 2014, jonka jälkeen tehtiin päätös turveverotuksen alentamisesta vuodesta 2016 lähtien. Tämä käänne toimii tutkimuksen toisena vertailupisteenä.

Tutkimusaineisto perustuu ensisijaisesti hallituksessa vuosina 2011–2015 vaikuttaneiden puolueiden, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä Bioenergia ry:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton edustajien puolistrukturoituihin haastatteluihin. Haastateltavat rajattiin keskeisimpiin toimijoihin turpeen verotuksesta käydyssä keskustelussa. Esimerkiksi merkittävä turvetuottaja ja entinen valtioyhtiö Vapo Oy on jätetty pois haastatteluista, koska se ei ole etujärjestö ja toisaalta sen takia, että se on jäsenenä Bioenergia ry:ssä.

Vaikka tutkimuksen kiintopisteenä on puolue- ja etujärjestövaikuttaminen turvepolitiikassa, niin sen tarkoituksena on policy-analyysin viitekehyksessä ja lobbaustutkimuksen pohjalta hahmottaa turvepolitiikan valtarakenteita. Tutkimuksessa käytettäviä teoreettisia lähestymistapoja ovat, policy-analyysin ja lobbaustutkimuksen lisäksi, systeemianalyysi, klientela-parentela-analyysi ja vaikutusvallan sisä- ja ulkopiirianalyysi. Tutkimusmetodina toimii diskurssianalyysi.

Tutkimus jakaantuu kahdeksaan lukuun. Luvussa kaksi johdatellaan ensiksi turvepolitiikan taustoihin ja energiaturpeen käytön historiaan sekä tutkimuksen viitekehystä taustoittavaa lähiaikojen turvepoliittista keskustelua. Tutkimuksen teoreettista viitekehystä lobbaamisesta, systeemiteoriasta, diskursiivisesta kehystämisestä sekä muutamaa vuorovaikutusteoriaa esitellään luvussa kolme. Tästä siirrytään lukuun neljä, jossa käsitellään aineisto ja tutkimuksen metodina toimiva diskurssianalyysi.

Luvussa viisi esitellään itse viitekehysten tutkimusaiheen eli turpeen energiaverotuksen, sen lähihistoriaa sekä turpeen ja metsähakkeen yhdistävän tukijärjestelmän. Tämän jälkeen tarkastellaan viitekehysten veronkorotusesitystä vuonna 2011 ja toisaalta sen perumiseen vuonna 2014 vaikuttaneita tekijöitä eri turve-alan toimijoiden silmin sekä mielipiteitä turpeen tulevaisuudesta.

Luvussa kuusi analysoidaan luvussa seitsemän esiteltyä aineistoa ja etujärjestöjen turvelobbausta. Luvussa seitsemän tarkastellaan turpeen vallan sisä- ja ulkopiirejä sekä turvepolitiikassa ilmenevää klientelismia. Luvussa kahdeksan vedetään saadut tutkimustulokset yhteen ja tehdään niistä johtopäätöksiä.

## 2. JOHDATUS SUOMALASEEN TURVEPOLITIikkaAN

### 2.1. Turpeen energiakäytön historiaa

Turvevarojen osuus maailmanlaajuisista hiilivaroista on hyvin pieni, mutta Suomessa niiden kokonaismäärä on merkittävä. Suomen pinta-alasta lähes kolmannes eli 8,9 miljoonaa hehtaaria on suota. Tällöin suoksi on määritelty alueet, joiden pintakasvillisuudesta on yli 75 prosenttia suokasvillisuutta. Vaikka suurta osaa sen noin 1000 megaekvivalenttisesta öljytonnia (1000 Mtoe)<sup>1</sup> vastaavasta energiasisällöstä ei voitane ympäristönsuojelullisista ja teknistaloudellisista syistä saada koskaan hyödynnettyä todellisuudessa, riittää turvevaroja nykyisellä 2 Mtoe:n vuosituotannolla noin 300 vuodeksi. (Energia Suomessa 1999, 94,122.)

Ensimmäinen sykäys kohti turpeen energiakäyttöä koettiin vuonna 1906, kun valtio asetti niin sanotun koskivoimakomitean selvittämään kotimaisten energialähteiden eli koskivoiman ja polttoturpeen käyttömahdollisuuksia. Komiteasta syntyi Imatran Voima Oy (IVO), joka vesivoiman tuotannon ohella tutki muita mahdollisia energiamuotoja, johon kuuluu polttohake ja -turve. (emt., 36.)

Vasta vuonna 1959 hankittiin Neuvostoliitosta ensimmäinen jyrshinturpeen tuotantokoneisto, minkä tavoitteena oli Suomen turvevarojen hyväksikäyttö voimataloudellisissa tarkoituksissa. Ostettu jyrsin- ja kokoojavaunumenetelmään perustuva kalusto luovutettiin Suo Oy:lle, jonka osakekannan IVO lunasti valtiolta. Turve ei kuitenkaan pystynyt kilpailemaan laajamittaisesti polttoöljyn kanssa sen huomattavasti alemman markkinahinnan takia. Suo Oy:n osakekanta ja omaisuus myytiin vuonna 1969 Valtion polttoainetoimistolle, Vapolle. (emt., 36.)

Perusta turvetuotannon nopealle kasvulle luotiin vuonna 1971, kun valtioneuvosto teki periaatepäätöksen Vapon polttoturvetuotannon nostamiseksi 10 miljoonaan kuution vuodessa vuoteen 1980 mennessä. Tavoitetta kuitenkin nostettiin muutaman vuoden sisällä 20 miljoonaan kuution vuosituotantoon. Samalla luotiin sopivat tuotantomenetelmät ja käytännöt turpeen tuotannolle ja käytölle. Suomen ensimmäinen energialaitos, joka otti polttoturpeen

---

<sup>1</sup> 1 toe = vastaa energiamäärässä 1161 litraa (7,3 barellia) raakaöljyä. Toe on energiayksikkö, joka havainnollistaa energiamäärän tasalaatuista raakaöljytonnia kohden.



sähkön ja kaukolämmön tuotannon polttoaineeksi oli Kuopion energialaitos vuonna 1972. Tosin turvetta oli käytetty aiemminkin osaenergiälähteenä lämpökeskuksissa ja teollisuudessa. (Turpeen energiakäytön asema Suomen energiajärjestelmässä 2005, 9.)

Vuonna 1973 Vapo rakensi ensimmäisen 12 megawatin (MW) tehoisen turpeen jatkojalostuslaitoksen Peräseinäjoelle, jonka oli IVO suunnitellut. Turpeen ja puun energiakäytön tuotantokustannukset olivat supistuneet merkittävästi kehittyneen teknologian ansiosta. Niiden asemaa energiemarkkinoilla olivat parantaneet vuoden 1973 öljykriisi ja polttoöljyn ja kivihiilen vuosi vuodelta kiristynyt verotus. (Energia Suomessa 1999, 36–37.)

Suomessa turpeen käyttö energiatuotannossa kasvoi voimakkaasti 1980-luvulla. Turpeen kulutus nousi 17–19 miljoonaan kuutioon vuoteen 1990 mennessä. Vuodesta 1980 turvetuotantoa oli voitu pitää kannattavana. Turpeen käyttö oli erityisen edullista silloin, kun se korvasi öljynpolttoa. (Turpeen energiakäytön asema Suomen energiajärjestelmässä, 2005, 9.)

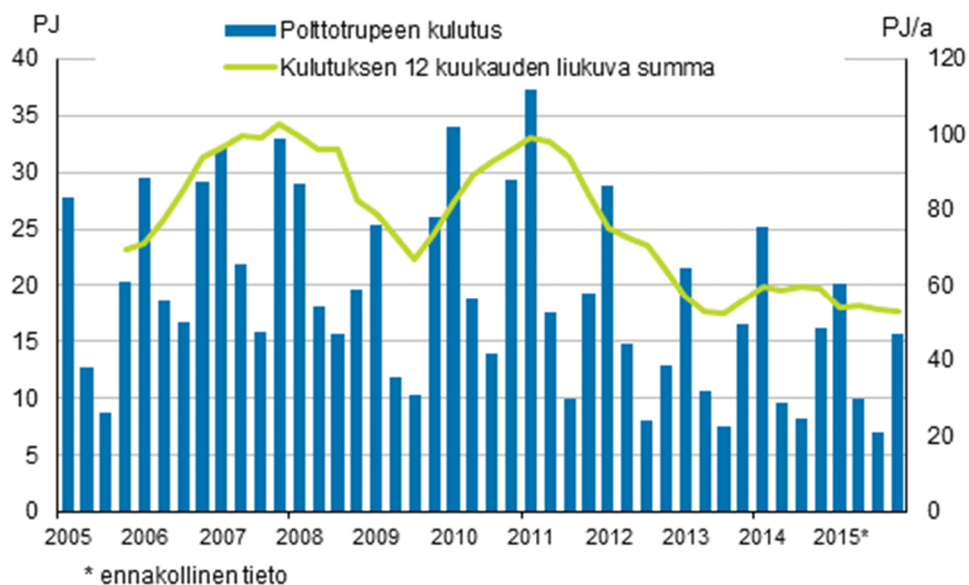
Turve-alan toiminta kehittyi liiketoiminnaksi 1990-luvulla, jolloin kannattavuus ja ympäristötekijät otettiin entistä enemmän huomioon. Julkisen sektorin merkittävä rooli turvetuotannon kehittämisessä on peilautunut turvetuotannon organisoitumiseen, sillä 90 prosenttia turpeesta tuotetaan valtion tai kunnan omistamissa yrityksissä. Vapo Oy, jonka omistajia ovat nykyisin Suomen valtio (50,1 prosenttia) ja Suomen energiavarat Oy (49,9 prosenttia), on valtakunnallisesti merkittävin turvetuottaja. Sen markkinaosuus vaihtelee vuosittaisen tuotannon mukaan, mutta on keskimäärin noin 80 prosenttia. (emt., 9.)

Vuonna 2005 alkanut päästökauppa on heikentänyt turpeen kilpailukykyä muihin polttoaineisiin nähden. Päästöoikeuden arvon noustessa riittävästi myös turpeen korvaaminen kivihiilellä voi tulla edullisemmaksi sellaisissa laitoksissa, jotka ovat olleet turvevoimaloita. Turpeen aseman heikentyessä heijastuvat sen vaikutukset myös turpeen tuotantoon ja käyttöön sekä myös puupolttoaineiden käyttöön, mikäli puun tuki- ja seospolttoaineena käytetyn turpeen saantiedellytykset heikentyvät. (Turpeen energiakäytön asema Suomen energiajärjestelmässä, 2005, 9.)

Turpeen käytön kehitystä kuvaa esimerkiksi se, että vuonna 1997 turpeen energiakäyttö oli 1,99 Mtoe, joka oli viisinkertainen verrattuna vuoden 1980 kokonaiskäyttöön (Energia Suomessa 1999, 122). Vuonna 2014 turpeen energiakäytön osuus oli kuitenkin enää noin 1,3 Mtoe.

Laskenut tuotanto johtunee pääosin päästökaupasta, energiaverotuksen kiristämisestä vuodesta 2011 lähtien sekä huonoista turvekesistä, jotka vähensivät turvetuotantoa. Nykyään turveteollisuus on sopeuttanut toimintansa Pohjoismaiden vapaille sähkömarkkinoille, ja turpeen tuotanto ja käyttö ovat saavuttaneet pienen, mutta vakiintuneen aseman Suomen energiahuollossa. Kuvio 1 käy ilmi polttoturpeen kulutus viimeisen kymmenen vuoden ajalta.

Kuvio 1. Polttoturpeen kulutus Suomessa vuosina 2004-2016.



Lähde: Tilastokeskus 2016.

## 2.2. Suomalaisen turvepoliittisen keskustelun taustat

Turvetta on hyödynnetty energiantuotannossa laajamittaisesti noin 45 vuotta. Kun aikajanaa tarkastelee yhdessä muun energiasektorin kanssa, niin energiaturpeen historia on siinä melko lyhyt. Turpeen energiakäytön pitkän aikavälin hyödyt ja haitat ovat tulleet selkeästi esiin vasta viimeisen 20 vuoden sisällä. Tietoisuuden kasvaminen viimeisien vuosikymmenien aikana on herättänyt kiihkeän keskustelun polttoturpeen tulevaisuudesta.

Syyt turvetuotannon ja turve-energian aiheuttamille ristiriitaisille mielipiteille niin politiikassa kuin yhteiskunnassa yleensä liittyvät lähinnä kahteen arvoon. Nämä arvot ovat ympäristöarvot

ja elinkeinoarvot eli työllisyyteen ja energiatuotantoon liittyvät asiat, joihin turpeen energiakannattajat ja vastustajat ottavat kantaa. (Ruostetsaari 2010.)

Ympäristöarvoissa keskeisessä osassa on turvetuotannon ja turpeen polttamisen vaikutuksen ympäristölle eli perimmäisenä ajatuksena on ympäristönsuojelu. Elinkeinoarvoissa merkityksellistä on taasen turvetuotannon ja energiaturpeen vaikutukset alueelliseen työllisyyteen ja Suomen kansalliseen energiaomavaraisuuteen ja energian markkinahintaan.

Fundamentaalisena ympäristökysymyksenä on noussut esille se, luokitellaanko turve uusiutuvaksi biopolttoaineeksi vai fossiiliseksi polttoaineeksi. Suomessa valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT) on luokitellut turpeen hitaasti uusiutuvaksi biopolttoaineeksi, kun taas hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli IPCC on luokitellut sen omaksi polttoaineluokakseen, jonka päästöt sisällytetään kansallisiin päästöihin (VTT 2010). EU:ssa eikä myöskään Kioton pöytäkirjassa turvetta ei ole luokiteltu uusiutuvaksi energiamuodoksi (Aalto 2009).

Tiedeyhteisö ei ole yksimielinen turpeen hiilidioksidipäästöjen tai turpeen noston vesistökuormituksen suhteen. Esimerkiksi VTT on vuonna 2010 julkistanut kaksi ristiriitaista tutkimustulosta, jossa toinen tuli siihen tulokseen, että turpeen poltosta tulee suuremmat hiilidioksidipäästöt kuin siihen verrattavasta energiamuodosta kivihielestä. Tutkimus nosti esille myös turvetuotannon merkittävät vesistörasitukset. (Turpeen energiakäytön ilmastovaikutukset verrattavissa kivihieleen käyttöön 2010). Toinen tutkimus taas piti turpeen hiilidioksidipäästöjä vähäisempänä kuin kivihieleen päästöjä vedoten pitkän aikajänteen tarkasteluun ja uusiin tuotantotekniikoihin. Tämä tutkimus myös tyrmäsi turpeen vesistörasitukset perustellen, ettei päästöjä synny jos turpeen nostomenetelmät ovat sääntöjen mukaiset (VTT 2010).

Ympäristöministeriön turvekanta on, että turve on nähtävä ilmastopäästöjä tuottavana energiamuotona, jota voi käyttää seospolttoaineena. Sen mielestä turve on hitaasti uusiutuva polttoaine. Vuoden 2008 muistiossa (IPCC-ryhmän turveseminaari: Turve on tärkeä luonnonvara ja haaste ilmastonmuutoksen hillinnälle 2008) ja vuoden 2010 tiedotteessa (Turpeen energiakäytön ilmastovaikutukset verrattavissa kivihieleen käyttöön 2010) on hieman eroja sen suhteen, kuinka paljon turve tuottaa päästöjä. Ympäristöministeriön turvekanta on selkeästi kriittisempi kuin esimerkiksi VTT:n kanta. Huomionarvoista on, että

ympäristöministeriön tutkimuksen tutkijat eivät olleet teknisen alan asiantuntijoita, vaan ympäristötieteilijöitä ja ilmastotutkijoita.

Geologian tutkimuskeskus (GTK) luottaa omassa turvekannassaan muiden instituutioiden tutkimuksiin ja retoriikasta päätellen varsinkin VTT:n tutkimuksiin. Toisaalta esimerkiksi ympäristöministeriön tutkimuksessa oli mukana tutkija GTK:sta, jonka suhtautuminen turpeen energiakäyttöön oli kriittinen. Mutta taas GTK:n tutkija Kimmo Virtanen on selkeän turvemyönteinen ja kritisoi avoimesti tutkimuksessaan muun muassa Suomalaisen tiedeakatemian kannanottoa, jossa kehoitetaan luopumaan turve-energiasta. Hänen mielestään turve on Suomelle yhtä merkittävä energialähde kuin Norjalle on öljy. (Virtanen 2011, 82–90.)

Virtanen pohtii artikkelissaan myös kysymystä siitä, onko turve uusiutuva vai fossiilinen polttoaine. Hän toteaa, että EU:ssa turve rinnastetaan fossiilisiin polttoaineisiin, mutta Suomessa se on hitaasti uusiutuva polttoaine. Virtasen mukaan turvetta voidaan sanoa fossiiliseksi polttoaineeksi, koska käsiteltävä turve on noin 2500- 3000 vuotta vanhaa. Hän kuitenkin muistuttaa, että nykyään käytettävä kivihiihi on 300 miljoonaa vuotta vanhaa. Fossiiliseksi polttoaineeksi turvetta voidaan sanoa myös siitäkin syystä, että nykyisellä käyttöasteella hyödyntämiskelpoiset turvevarat loppuvat 300 vuoden päästä. (emt., 82-90.)

Virtasen mukaan turvetta voidaan kuitenkin sanoa myös uusiutuvaksi polttoaineeksi, sillä turpeen käyttö ja uusiutuvan suobiomassan muodostuminen on kutakuinkin tasapainossa. Hän nostaa kuitenkin esille sen, että kaikesta tästä suobiomassasta ei kuitenkaan muodostu turvetta 1000 vuoden aikana. Uusiutuvan turpeesta tekee myös se, että suo, joka on käytetty loppuun, voidaan soistaa uudestaan kasvamaan turvetta. Tällöin siitä voidaan korjata turvetta energiaksi uudestaan noin 50- 100 vuoden välein. (Virtanen 2011,82-90.)

Turpeen määrittelyminen hitaasti uusiutuvaksi energiamuodoksi on suosiossa pelkästään turpeen energiakäyttöä puolustavissa tahoissa. Tämä määrittely vaikuttaa eräänlaiselta välimallin ratkaisulta siihen, ettei turvetta voida määritellä selkeästi fossiiliseksi polttoaineeksi eikä toisaalta uusiutuvaksi polttoaineeksi, koska sen uusiutumisaika on muihin fossiilisiin polttoaineisiin verraten hyvin lyhyt, mutta uusiutuvaksi se on aivan liian pitkä.

Suomen luonnonsuojeluliiton (SLL) mukaan turve on fossiilinen polttoaine, eikä se ole uusiutuva, koska käytettävän turpeen hiili on noin 5000-10000 vuotta vanhaa ja sen takia se

tulee rinnastaa kivihiileen. Turpeesta käytöstä energiamuotona tulee 12 prosenttia enemmän hiilidioksidipäästöjä yhtä energiayksikköä kohden kuin kivihiilestä. Varsinkin luonnonsoilta ja metsäojitetuista soista nostetusta turpeesta tulee merkittäviä hiilidioksidipäästöjä. Luonnonsuojeluliiton mukaan turvetuotannosta tulee 20 prosenttia Suomen hiilidioksidipäästöistä eli noin 8-11 milj. tonnia hiilidioksidia vuodessa, mikä on enemmän kuin koko Suomen liikenteen päästöt. (Turve- fossiilinen energiaratkaisu, 2009.)

Luonnonsuojeluliitto tyrmää sen, että energiaturpeen käyttö mahdollistaisi muiden biopolttoaineiden käytön, koska se kilpailee suoraan puusta tai peltokasveista tehtyjen biopolttoaineiden kanssa. Tämän takia energiaturpeen käyttö estää työpaikkojen syntymisen biopolttoainesektorille. Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että niin sanottu turvediesel ei ole biopolttoainetta, sillä energiaturpeen osuutta ei lasketa EU:n asettamaan biopolttoaineiden määrään, kun puuta poltetaan yhdessä turpeen kanssa. Luonnonsuojeluliitto kuitenkin huomauttaa, että suopelloilta nostettu turve on vähäpäästöisempi kuin kivihiili. Vesistöjen kuormitus on luonnonsuojeluliiton mukaan 10 prosenttia, ei 1 prosentti. (emt.)

Luonnonsuojeluliitto vaatii, että energiaturpeen käyttöä tulee vähentää asteittain, ja siitä tulisi luopua kokonaan vuoteen 2025 mennessä. Uusia turpeennostolupia ei saisi myöntää, ja syöttötariffista ja varastointituesta tulisi luopua. Liitto kiistää sen, että Suomessa olisi hyödynnettävää turvepinta-alaa 1,2 milj. hehtaaria, koska tässä arviossa ei ole otettu huomioon alueiden muuta mahdollista käyttöä. (Turve- fossiilinen energiaratkaisu, 2009.)

Myös muut ympäristöjärjestöt, jotka toimivat aihealueen sidosryhminä, ovat ottaneet kantaa turve-energian käyttöön. WWF (World Wide Fund for Nature) on ottanut kriittisen kannan turpeen polttoon, mutta se näkee, että energiaturpeesta voidaan luopua asteittain, ja ensimmäisenä ympäristötoimena tulisi olla turpeenoton rajaaminen vain suopelloille (Turpeen energiakäyttöä on vähennettävä ja rajattava suopelloille ilmastonmuutoksen torjumiseksi, 2008). Maan ystävät ry taas näkee, että turve on fossiilinen polttoaine, joka aiheuttaa merkittävää haittaa ilmastolle, joten siitä tulisi luopua välittömästi (Ympäristötuhon estäminen, 2016). Myös Greenpeace näkee, että turve on kivihiileen verrattavissa oleva fossiilinen polttoaine, joka tulisi korvata välittömästi uusiutuvilla energiamuodoilla, eikä sen käyttöä saisi tukea valtion tuki- tai verotuskäytännöin (Greenpeace tuomitsee turpeen erityiskohtelun energiaverotuksessa, 2010).

Tämä tietynlainen epätietoisuuden tai monitulkintaisuuden tila koskien turpeen todellisia ympäristövaikutuksia on mahdollistanut monenlaiset mielipiteet energiaturpeesta ilman, että mitään mielipidettä pystyisi toteamaan yksiselitteisen vääräksi tieteellisten tutkimusten perusteella. Tämä on jättänyt tilaa arvopohjaiselle keskustelulle ja politiikan teolle.

### **3. LOBBAAMISEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT**

#### **3.1. Policy-analyysin teoreettinen viitekehys**

Tämän tutkielman tutkimuskohteina on kaksi turpeen verotusta koskevaa päätöstä, joiden muotoutumista voidaan jäsentää policy analyysin avulla. Policy analyysillä tarkoitetaan yleisesti poliittisten prosessien analyysiä. Poliittisia prosesseja voidaan kuvata tapahtumaketjuiksi, joiden kautta poliittiset päätökset syntyvät. Poliittinen prosessi on erilaisten toimien kokonaisuus, jota kuvataan usein monimutkaiseksi tapahtumien sarjaksi, jotka määrittävät sen, millaisiin toimiin julkinen valta ryhtyy ja minkälaisia vaikutuksia noilla toimilla on yhteiskuntaan. (Ruostetsaari 1998,15.)

Prosessin käsite viittaa alituisesti käynnissä oleviin muuttuvien tapahtumien sarjaan, joka tässä tapauksessa kytketään politiikan toimintaan. Prosessilla ei yleensä ole selvää alku- tai loppuhetkeä. Vaikka päätöksentekijä omaksuisi jonkin toimintapolitiikan eli tekee jonkin poliittisen päätöksen, niin se ei merkitse vielä itse prosessin loppua. Poliittiselle prosessille on ominaista, että sen lähtökohtana ovat ihmisten erilaiset tarpeet, edut, arvot ja halut, joita jokainen pyrkii tyydyttämään toiminnallaan. (emt., 15.)

Jokaisen poliittinen prosessi on monivaiheinen, sillä jokaista lopullista päätöstä edeltää joukko valmistelevia päätöksiä, joita seuraa joukko päätöksen soveltamiseen liittyviä päätöksiä. Tutkija pystyy kuitenkin eristämään poliittisen elämän muodostamasta epäselvästä ja monirajaisesta kokonaisuudesta jonkin poliittisen prosessin, niin että valitaan jokin poliittinen päätös tai ratkaisu ja hakeudutaan sitä taaksepäin tapahtumiin, jotka johtivat päätökseen. (emt., 16; Jansson, 1985 201–202.)

Poliittisista prosesseista voidaan erottaa tavallisesti päätöksen muotoutumiseen vaikuttaneet tekijät ja mahdollisesti syntyvät politiikkavaihtoehdot eli päätösten dynamiikka ja eteneminen. Jan-Magnus Janssonin mukaan poliittisesta prosessista voidaan erottaa neljä sille tyypillistä vaihetta, jotka ovat aloite, valmistelu, keskustelu, päätös ja päätöstä seuraava toimeenpano ja seuranta, joka voi käynnistää uuden prosessin. Prosessin jokaiseen päävaiheeseen osallistuu poliittisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten lisäksi myös muita toimijoita, joiden kanssa ne kommunikoivat ja jotka omasta aloitteestaan pyrkivät vaikuttamaan prosessiin. Pääosin

kaikki tärkeät poliittiset päätökset syntyvät viranomaisten ja poliittisten voimien, kuten puolueiden, etujärjestöjen, kansalaisliikkeiden, kaupallisten toimijoiden välisen yhteistoiminnan tuloksena. (Jansson 1985, 204.)

Jansson tarkoittaa poliittisen prosessin dynamiikalla sekä päätöksentekoprosessissa esiintyviä voimia että erilaisia vaihtoehtoisia politiikkoja (policy), jotka voivat syntyä tai vähintään tarkentua prosessin kuluessa. Myös toimijoiden päämäärät saattavat muuttua prosessin edetessä, esimerkiksi silloin, kun jonkin asian vastustus saattaa johtaa siihen, että päämääristä voidaan olla valmiita tinkimään, kun taas menestys saattaa johtaa alkuperäisten tavoitteiden laajentamiseen. (Ruostetsaari 1998, 16.)

Thomas R. Dye (1976) mukaan policy-analyysi on kaikessa yksinkertaisuudessaan sen selvittämistä, mitä julkinen valta tekee, miksi se tekee niin ja mitä vaikutuksia sillä on. Perinpohjimmainen kysymys on siis kansallisen tai sitä alemman tasoisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminnan syiden ja seurausten kuvailusta ja selittämisestä. Policy-analyysi on yksi politiikan tutkimuksen suuntauksista, joka pohjautuu systeemianalyysiin ja politiikan tutkimuksen behavioraaliseen suuntaukseen, jossa kaiken tutkimuksen tavoitteeksi otettiin tutkittavia ilmiöitä koskevien säännönmukaisuuksien havaitseminen ja mittaaminen sekä hypoteesien testaaminen. (Ruostetsaari 1998, 16–17.)

Policy-analyysissä on kysymys tutkimusalueesta ja lähestymistapojen joukosta, joille on yhteistä pyrkimys kuvata, selittää, kommentoida tai arvioida poliittista päätöksentekoprosessia. Se ei siis ole yksittäinen tutkimusmenetelmä tai teoria, vaan laaja-alainen lähestymistapa, joka kohdistuu poliittisten päätösten syntymiseen ja niiden yhteiskunnallisten vaikutusten selvittämiseen. (emt., 16.)

### **3.2. Mitä on Lobbaaminen?**

Lobbari, kirjailija ja kolumnisti Jussi Lähde toteaa *Lobbauskirjassa* (2010), että suomalaisessa kulttuurissa sanat lobbaaminen ja lobbaus koetaan lähtökohtaisesti negatiivisina ilmauksina tai ilmiöinä. Lobbaus koetaan Suomessa Lähden mukaan likaisena, niljakkaana, epämääräisenä ja epäeettisenä toimintana. Kuitenkaan kaikkea lobbaamista ei edes nähdä Suomessa



lobbaamisena, vaan vain suuryritykset ja ammattiliitot lobbaavat ja kansalaisjärjestöt harjoittavat vain avointa kansalaisvaikuttamista. (Lähde 2010, 14.)

Tutkija Miia Jaatinen avaa lobbauksen strategioita väitöskirjassaan *Lobbying Political Issues*. Sana `lobbaaminen´ on tullut suomenkieleen englannin sanasta `lobbying´, joka tarkoittaa vapaasti suomennettuna käytäväpuhetta tai käytävävaikuttamista. Sanan taustalla on historia siitä, kuinka päättäjiin vaikutettiin käytävillä, kun he olivat kävelemässä kohti kokoussalia. (Jaatinen 1999, 1.)

Lobbaaja on tietyn organisoidun ja yhtenäisen eturyhmän edustaja, joka pyrkii vaikuttamaan päätöksentekijöihin edustamansa tahon puolesta kommunikoimalla asian kannalta olennaisten toimijoiden kanssa (emt., 15). Nämä ryhmät koostuvat virkamiehistä, poliittisista päätöksentekijöistä, joukkoviestimien edustajista, kansalaisista ja lobbaavan ryhmän jäsenistä sekä työntekijöistä (Lähde 2010, 17).

Lobbaus on etusijassa viestintää, mutta myös sosiaalisia suhteita lobattavan ja lobbarin välillä. Toimiva lobbaus muistuttaakin enemmän tuntosarvia kuin megafonia. Lobbauksessa ei riitä pelkästään erinomainen informaation tuottaminen ja tunteminen, vaan se vaatii lobbarilta sosiaalista älykkyyttä lobata kohteitaan oikein. (emt., 18.)

Lobbaaminen onkin enemmän pitkän aikavälin vaikuttamista kuin kertaluontoista tiedottamista. Lobbarin tulee kunnioittaa lobattavaa osapuolta tuntemalla sekä hänen työnsä että hänen persoonansa ja logiikkansa. Hyvä lobbari on kiinnostunut ihmisistä ja eritoten sellaisista ihmisistä, jotka ovat ja ajattelevat toisen lailla kuin hän itse. Tämän takia lobbaustyö vaatii toimijoiden välillä yhteisesti vietettyä aikaa, jotta lobbari oppii tuntemaan toisen osapuolen. (emt., 20.)

Sanotaan, että tieto on ymmärryksen väarti ja sama pätee myös lobbauksessa. Lobbaajan tulee perustaa oma informaationsa faktoihin ja tutkimuksiin, mutta hänen pitää tuntea ja esitellä myös sellaiset tutkimukset, jotka vastapuoli esittäisi. Usein tutkimukset ovat ristiriitaisia keskenään, mutta ne rajaavat sen kentän, jonka rajoissa päätös syntyy. Uusi tutkimus vaikuttaa äkkiseltään tarkemmalta ja luotettavammalta kuin vanha. (Lähde 2010, 34.)

### 3.3. Lobbauksen strategiat

Lobbaamisen voi jakaa karkeasti kahteen toimintatapaan: vaikuttamiseen suoraan päättäjään ja yleiseen mielipiteeseen vaikuttamiseen. Päättäjään voi vaikuttaa suoraan kohtaamalla hänet kasvotusten, syöttämällä hänelle informaatiota lobattavasta asiasta tai tukemalla rahallisesti hänen vaalikampanjaansa. (Jaatinen 1999, 222.) Rahallisen tukemisen tapa on jo hyvin lähellä korruptiota silloin, kun toimintaan sisältyy vastavuoroisuutta, mutta sen toteaminen on hyvin hankalaa ilman, että toimijoiden laillisia perusoikeuksia rikottaisiin. Esimerkiksi Suomessa vuonna 2009 voimaantulleen vaalirahoituslain (L 2009/273) tavoite oli avata rahallista tukemista poliittisessa järjestelmässä.

Lobbaukseen kuuluu myös vaikuttaminen kilpaileviin lobbaustahoihin. Vastalobbaus ja kilpailevan tahon faktojen vesittäminen tai lokaaminen on luonnollinen osa lobbauskulttuuria. Niin sanotuksi *hätätaktiikaksi* kutsutaan sellaista lobbaustoimintaa, jossa pyritään kaikin mahdollisin keinoin saamaan huomiota tai muutosta. Tällaista toimintaa voi olla fyysinen toiminta, jossa estetään päätöksen tekeminen esimerkiksi häiritsemällä päätöksentekoinstituutioiden päiväjärjestystä tai muutoin aiheuttamalla yleistä hämmennystä asian käsittelyn yhteydessä. (emt., 21.)

Yleiseen mielipiteeseen voi vaikuttaa median kautta. Media huomioon vaikuttaa verkostoituminen median toimijoiden kanssa, mikä on yksi lobbaajien välillisistä strategioista. Saavutettua mediahuomiota voi käyttää hyväksi kannanotoin, kampanjoin tai mielenosoitusten muodossa. (emt., 222–223.) Toimintatavat riippuvat täysin eturyhmän luonteesta, sillä variaatiot lobbausstrategiosta vaihtelevat pitkälti eturyhmien välillä. Esimerkiksi Greenpeace on tullut kuuluisaksi monesta erilaisesta julkisuustempauksesta, jotka hipovat laillisuuden rajapintoja. Tämä kampanjointi voidaan lukea kuuluvaksi hätätaktiikaksi, vaikkakin Greenpeacella on suhteellisen vahva asema ympäristövaikuttajien piirissä.

Teollisuuden Voima Oy:n entinen ydinvoimalobbari ja nykyinen kokoomuksen kansanedustaja ja talousvaliokunnan varapuheenjohtaja Harri Jaskari konkretisoi *Lobbauskirjassa* (2010) erilaisia lobbausstrategioita, joita hän oli todistamassa vuosina 1993 ja 2002, kun ydinvoimalupapäätöksiä tehtiin. Vuonna 1993 ydinvoimalobbarit luottivat aggressiiviseen ja selektiiviseen lobbaamiseen, jonka kohteena olivat pelkästään puolueiden avainhenkilöt ja keskeiset virkamiehet. Tämä aiheutti kansanedustajissa närää ja heille tuli tunne, että vaikuttajia

asetettiin kahteen kastiin. Lobbaustoiminta ei ollut organisoitua ja päättäjät ajautuivat kahteen eri leiriin. Vastakkainasettelu oli valmis, eikä tuolloin ydinvoimalupaa myönnetty, kun ydinvoiman vastustajien leiri osoittautui vahvemmaksi. (Jaskari 2010, 68.)

Vuonna 2002 ydinvoimalobbarit muuttivat taktiikkaansa painostavasta ja selektiivisestä kuunteluun ja keskusteluun. Myös aggressiiviset mieslobbarit vaihtuivat diplomaattisiin naislobbareihin. Lobbaustoiminta oli organisoitua viestintää ja yhteydenpitoa. Tehokkuus tuli ilmi, kun varsinainen käytävälobbaus siirtyi lobbareilta asiaan kannattaville kansanedustajille. Tästä muodostui ydinvoiman kannattajien ympärille tietynlainen verkosto, jota kutsuttiin valtavirraksi. Kun ydinvoimaa puolustava taho osoittautui valtavirraksi ja järjestäytyneeksi tahoksi, niin vastustajille jäi enää ”radikaalien hörhöjen” asema. Vuonna 2002 ydinvoimalupa myönnettiin. (emt., 70–73.)

### **3.4. Lobbauksen tavoitteet ja arviointi**

Lobbauksen pääasiallinen tavoite on saada päättäjät muuttamaan mielipiteensä tai käyttäytymisensä lobbarin haluamien tavoitteiden suuntaan. Kuitenkin lobbauksen tehokkuuden arviointi on monimutkainen prosessi. Menestykseen vaikuttaneita tekijöitä on hankala eritellä, ja tavoitteen saavuttamisen tehokkuutta on hankala mitata. Lobbauksen vaikutukset saattavat ilmetä muutoksena tai muuttumattomuutena mielipiteissä, asenteissa ja käyttäytymisessä. (Jaatinen 1999, 71.)

Lobbaajan on hankala tietää oliko hänellä vaikutusta lobattavaan, jos lobbauksen kohde ei käyttäydy niin kuin hän tavoitteli. Tästä huolimatta lobattavan mielipide asiasta tai asenne lobbaria kohtaan on saattanut muuttua, vaikka välitöntä tulosta siitä ei tullutkaan. Jossain tapauksissa päätöksentekijät kieltäytyvät muuttamasta mielipidettään tai käytöstään siitä huolimatta, että lobbarilla on hyvät suhteet lobattavaan ja hänen tukijoihinsa. Joissakin tapauksissa juuri nämä lämpöiset suhteet lobattavaan aiheuttavat sen, että päätöksentekijä päättää pitää oman mielipiteensä. (Jaatinen 1999, 71.)

Yhtäläillä silloin, kun päätöksentekijä sattuu toimimaan lobbarin haluamalla tavalla, niin se ei takaa sitä, että lobbauksen lopullinen lopputulema olisi lobbaajan kannalta ihanteellinen. Lobbauksen lopullinen tehokkuus on riippuvainen siitä, kuinka moni päätöksentekijä loppujen

lopuksi tukee lobbaajan näkökulmia ja on valmis äänestämään niiden puolesta. (Jaatinen 1999, 71.)

Toisaalta keskittyminen yksilöiden lobbaamiseen auttaa ennustamaan pystytäänkö lobbaustavoitteet saavuttamaan. Menestyminen tässä strategiassa vaatii kaikkien päätöksentekijöiden läpikäymisen yksitellen. Lopullisen päätöksen sisältö määrittää sen kuinka paljon ja millaista vaikutusta lobbauksella on ollut sekä kuinka erilainen päätös on siihen verrattuna, mitä sen oletettiin olevan päätöksentekoprosessin alussa. (emt., 71.)

### **3.5. Lobbauksen kontingenssi mallintaminen**

Modernia lobbausta voidaan tulkita kontingenssisen mallintamisen kautta, jossa pyritään ymmärtämään lobbarin strategisia valintoja, valittuja vaikuttamismenetelmiä ja ottamaan huomioon se toimintaympäristö, jossa hän tekee työtään. Kontingenssin mallintamisen tarkoituksena on havainnoida kaikki vuorovaikutus toimijoiden välillä. Tästä syystä on keskeistä, että kaikkien toimintaan vaikuttavien systeemien toimintaperiaatteet tulevat ilmi. Nimensä mukaisesti kontingenssi mallintaminen pyrkii ottamaan huomioon, kuinka toimijat toimivat erilaisissa muuttuvissa toimintaympäristöissä. (Jaatinen 1999, 94.)

#### **3.5.1. Systeemitheoria**

Systeemitheoria tarjoaa yleisen viitekehyksen kontingenssille mallintamiselle. Sen tarkoituksena on avata ja selittää organisaation ja sen katto- sekä alasysteemien<sup>2</sup> eli sen toimintaympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Alasysteemit ovat tietyn hallinnonsektorin alla toimivien ryhmien kokonaisuus, joita yhdistävät samat tavoitteet ja intressit (Richardson & Jordan 1979, 40-45). Organisaatioteoretikot Fremont Kast ja James Rosenzweig määrittävät systeemin olevan organisoitu kokonaisuus toisistaan riippuvaisia alasysteemejä, joiden toimintaympäristön rajapinnat määrittävät yhteisen kattosysteemin<sup>3</sup>. (Jaatinen 1999, 94.)

---

<sup>2</sup> Tunnetaan hyvin monilla eri nimityksillä kuten: subsystems, subgovernments jne. (ks. Richardson & Jordan, 1979)

<sup>3</sup> engl. suprasystem. Voidaan käsitellä myös toimintaympäristö -termillä (ks. Jaatinen, 1999,94).

Alasysteemejä pitävät koossa siihen kuuluvien osapuolten yhteiset intressit ja tietyt perusarvot, jolloin intressien muuttuessa alasyteemirakenteet voivat muuttua. Yhteiset intressit selittävät myös alasyteemien toiminnallisia muotoja, joita voivat olla kyseenomaisen energialähteen taloudellisten etujen ajaminen, uhkaavien muutosten vastustaminen ja vaikkapa kyseenomaisen hallintoyksikön puolustaminen suhteessa muihin hallintoyksiköihin esimerkiksi talousarvioesityksissä. Jokaisella alasyteemin osapuolella on perinpohjaisena tavoitteena pyrkiä edistämään yhteisenä intressinä olevan energiamuodon käyttöä tai sen käytön estämistä ja puolustamaan näitä tavoitteita muita alasyteemejä vastaan. (Ruostetsaari 1998, 212-213.)

Alasyteemien määrittelyssä monesti sisältävän samoja arvoja ja tavoitteita kuin kohdeorganisaatioissa, mutta lobbausalasyteemi ottaa huomioon sekä kohdeorganisaatiosta että toimintaympäristöstä kumpuavat arvot ja tavoitteet. Yhteiskunnan poliittinen järjestelmä määrittää kulloisenkin kattosysteemin tai toisin sanoen toimintaympäristön. Kattosysteemi sisältää monia erilaisia organisaatioita, jotka muodostavat variaatioita lobbausalasyteemien toimintaympäristössä. Nämä organisaatiot ovat myös poliittisen järjestelmän alasyteemejä, mikä selittää niiden keskinäisen riippuvuuden muiden tässä toimintaympäristössä vaikuttavien organisaatioiden kanssa sekä niiden vaikutuksen poliittiseen järjestelmään. (Jaatinen 1999, 94.) Jos lobbari pystyy vaikuttamaan muihin saman alasyteemin organisaatioihin, niin se saa suoran väylän vaikuttaa poliittiseen järjestelmään. Kuitenkin näitä organisaatioita käsitellessä pitää huomioida, että ne ovat myös systeemejä alasyteemin sisällä. Niihin vaikuttaminen vaatii sen, että niiden katto- tai alasyteemeihin vaikutetaan myös, jotta vaikutettavan alasyteemin olosuhteet muuttuvat haluttuun suuntaan. (Jaatinen 1999, 95.)

Energiasektorin alasyteemi voi koostua tiettyä energialähdettä maahantuovista, jalostavista, siirtävistä tai jakelevista yrityksistä ja laitoksista sekä muista yrityksistä, joiden intressit liittyvät tiettyyn energialähteeseen. Lisäksi se voi koostua järjestöistä, viranomaisista tai niiden osista, poliittisista puolueista tai niiden fraktioista, tutkimuslaitoksista ja tiedotusvälineistä. (Ruostetsaari 1998, 212.)

### 3.5.2. Parentela- ja Klientela- suhteet poliittisessa vaikuttamisessa

Intressi- tai eturyhmien yhteiskunnallisista vaikuttamistavoista on eritelty klientela-suhde<sup>4</sup>, jossa jokin eturyhmä tai taho on päässyt hallintoviraston silmissä tietyn yhteiskunnallisen sektorin luonnolliseksi edustajaksi, joka vuorostaan on viraston toiminnan luonnollinen kohde tai viiteryhmä. Klientela-suhteen keskeinen edellytys on, että suhteen molemmat osapuolet hyötyvät siitä. Etujärjestön ja viraston välille syntyy tiivistä yhteistoimintaa, joka voi johtaa myös henkilöiden välisiin sosiaalisiin suhteisiin. Tämä altistaa virkamiehet yhä herkemmissä eturyhmän tavoitteille, kysymyksille ja ongelmille. (Ruostetsaari 1998, 210.)

Sellaiset valtion virastot, joiden voidaan luonnehtia olevan mukana klientelistisessä politiikkaverkostossa puolustavat yleensä yleisen intressin sijaan partikulaarisia intressejä, mikä voi heikentää toimijoiden legitimitettiin suuremman yleisön silmissä. Klientela-suhteelle on tyypillistä, että informaalista keskinäistä tunnustusta, vuorovaikutusta ja neuvotteluja preferoidaan sekä salaisuutta ja epäpoliittisuutta korostetaan, kun osapuolilla on intressissä pitää suhteensa julkisen tarkastelun ja vastuun ulkopuolella. (Ruostetsaari 1998, 211.)

Klientelismi ei välttämättä tarkoita valtion toimivallan eteenpäin delegeoimista etujärjestöille. Tavallisesti vastuu politiikan muotoilusta ja toimeenpanosta säilyy valtion virastolla, mutta se ottaa vahvasti huomioon yhteistyötahonsa intressit, jonka osallistumiskanavat ovat vahvasti institutionalisoidut. Vastavuoroisesti virasto saa tukea yhteistyötaholtaan informaation, mukautumisen ja poliittisen tuen muodossa. (Ruostetsaari 1998, 211.)

Klientelismissä valtion viraston ja sen yhteistyötahon läheinen toiminta partikulaaristen intressien ajamisessa tuottaa erilaisia koalitioita muiden virastojen ja niiden yhteistyötahoja vastaan. Suomessa tätä ilmiötä kutsutaan ministeriöpluralismiksi. Tällä ilmiöllä on taipumus fragmentoida valtion organisaatiota ja vaikeuttaa pyrkimyksiä formuloida politiikkaa yleisen edun nimissä sekä vähentää valtiollisen politiikan yhtenäisyyttä. Hallinto yksiköt asettuvat pluralistiseen kilpailuasetelmaan toisiaan vastaan. Tämän lisäksi klientela-suhde vahvistaa eturyhmän kokonaisvaikutusta valtiokoneistoon. Jos hallintoyksikön ja eturyhmän klientelismi

---

<sup>4</sup> Klientela – termi juontuu sanasta klientti (lat. *cliens*), joka oli antiikin Rooman yhteiskunnassa vapaasyntyinen henkilö, joka oli toisen henkilön, *patronuksen* tai toisen suvun suojeluksessa. Vastapalveluksena klientti tuki patronusta tarvittaessa, esimerkiksi esittämällä ja äänestämällä häntä virkatehtäviin. (Murray 1875.)

kehittyy siihen pisteeseen, että eturyhmän jäsenet pääsevät parlamentin asianomaisen valiokunnan toimintaan sisälle, niin klientelismi muuttuu jo parentela-suhteeksi. (mts.211)

Parentela-suhde on klientela-suhteen lähikäsite, jossa eturyhmä saavuttaa osallistumismahdollisuuden ja legitimitetin sitä kautta, että se kiinnittyy johonkin poliittiseen puolueeseen sen sijaan, että se edustaisi tehokkaasti tiettyä yhteiskuntasektoria. Toisin sanoen eturyhmä ajaa omia tavoitteitaan jonkin sitä lähellä olevan puolueen kautta. Esimerkiksi monissa länsimaissa, kuten myös Suomessa parentela-suhteen on katsottu luonnehtineen maataloushallinnon, alan eturyhmän ja agraaripuolueen välistä suhdetta. Parentela- ja klientela-suhteet ovat molemmat klientelistisiä ilmiöitä. Nämä voivat muodostaa hallintoon alasysteemejä, jotka vaikuttavat poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintaan. (mts. 211-212.)

## **4. TUTKIMUKSEN AINEISTO JA METODI**

### **4.1. Johdatus diskurssianalyysiin**

Diskurssianalyysin keskeisenä tutkimuskohteena ovat diskurssit eli ihmisten välisessä kommunikaatiossa ja interaktiossa käytetyt puhutavat ja muut inhimilliset viestintätavat mukaan lukien nonverbaalin viestinnän. Se ei rajoitu tutkimaan vain lingvistiä tai semanttisia ilmiöitä, vaan pyrkii luomaan kuvaa diskurssien taustalla vaikuttavista sosiaalisista rakenteista. Diskurssianalyysin kautta pyritään hahmottamaan, kuinka diskurssit ja interaktio konstruoivat todellisuutta ja ihmisten käsitystä maailmasta. (van Dijk 2006,1-7.)

Diskurssit voidaan määrittää vallan ja hallinnan välineiksi. Yhteiskunnassa käytetyt diskurssit määrittävät yhteiskunnallisen sosiaalisen järjestyksen, joka rakentuu ja vahvistuu kun diskurssia toistetaan yhteiskunnallisissa sosiaaliryhmissä ja organisaatioissa. Diskurssien kautta voidaan hallita yhteiskunnassa vaikuttavaa tietoa, asenteita, ideologioita, arvoja, normeja ja tavoitteita. (emt., 1-7.)

Yhteiskunnassa diskurssit eivät ilmesty tyhjästä vaan ne ovat kontekstuaalisti muotoutuneita. Diskurssit muodostuvat ihmisten arkipäiväisistä sosiaalisista kanssakäymisistä ja yhteisistä kokemuksista. Tietynlaiset puhutavat mallintavat yksilöiden ajattelua, joka taas vahvistaa

vallitsevaa diskurssia ja niiden rakenteellista valtaa yksilöiden subjektiivisissa tavoissa mallintaa maailmaa. (van Dijk 2006,1-7.)

Diskurssianalyttinen tutkimustapa edellyttää, että subjektiivisesti koettu todellisuus ja sosiaalisesti rakentunut todellisuus ovat entiteettejä, joita voidaan tieteellisesti analysoida. Tätä metafyyssistä tieteellistä lähtökohtaa kutsutaan emergentiksi materialismiksi.(Niiniluoto 1999,8)

Karl Popper havainnollisti tätä tieteellistä lähestymistapaa määrittelemällä Popperin kolme maailmaa. Ensimmäinen maailma on materiaalin, fysikaalisten olioiden ja tapahtumien maailma. Toinen maailma on ajatusten sekä mentaalisten olioiden ja tapahtumien maailma ihmisissä ja eläimissä. Kolmas maailma on objektiivisten struktuurien maailma, jotka ovat muotoutuneet tarkoituksella tai tarkoituksetta elävien olentojen kautta. Tätä voidaan kutsua ihmismielien ja ihmisyyhteisöjen maailmaksi, joka on autonominen ja riippumaton. Kolmanteen maailmaan katsotaan kuuluvaksi muun muassa sellaiset abstraktit entiteetit kuten väittämät, tieteelliset teoriat ja luonnolliset luvut sekä kulttuuriset ja sosiaaliset tuotteet, joihin lukeutuvat sosiaaliset instituutiot, taideteokset, kansantarinat ja historian saatossa muovautuneet työkalut. (Magee 1985,56-63.)

Popper havainnollisti kolmannen maailman autonomisuutta kuvaamalla ihmisyyhteiskunnassa ilmeneviä instituutioita, jotka ovat olemassa sukupolvesta toiseen ja jotka eivät ole riippuvaisia subjektiivisesta kokijasta. Kolmannen maailman autonominen rakenne näkyy myös, siinä kuinka se evoluutiomaisesti kehittyy itsenäisesti ilman, että sillä on minkäänlaista suunnitelmaa tai juontaa, eikä sitä edesauta mikään henki tai elävä voima toisin kuten esimerkiksi Hegel ajatteli. (emt., 62.)

Teoria kolmannen maailman entiteetistä on lähtökohta myös diskurssianalyttiseen tutkimukseen. Diskurssianalyysi on siis ennen kaikkea yhteiskunnallisen keskustelun kautta rakentuvien valtarakenteiden tutkimista, jotka eivät ole keskustelijan luomia, vaan ne ovat yhteisesti jaettuja sosiaalisia konstruktioita.



## 4.2. Kehystäminen diskursiivisen lobbausvaikuttamisen keinona

Turvediskurssien kehittämiseen Suomessa on vaikuttanut ”kehystäminen”, joka on yksi ilmiö ihmisten sosiaalisessa käyttäytymisessä. Kehyskäsite on Erwin Goffmanin luoma, ja se tarkoittaa arvostusten ja uskomusten luomaa rakennetta, joka määrittää sitä, millaiseksi ongelma tulkitaan ja mistä suunnasta ongelmaan yritetään keksiä ratkaisua. (Haila 2013.)

Käsitteen lähtökohtana on Goffmanin symbolisen interaktionismin käsite eli tilannemääritelmä. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaaliseen tilanteeseen ilmaannuttuamme meidän on kysyttävä itseltämme `mitä oikein on meneillään?` (what’s going on here?). Oikean toimintatavan luomiseksi meidän on päästävä perille kulloiseenkin tilanteeseen. (Karvonen 2000, 3.)

Poliittisen viestinnän tutkijan Robert Entmanin mukaan kehystämistä voidaan käyttää retorisenä operaationa, missä:

*Kehystäminen on joidenkin puolien valitsemista havaitusta todellisuudesta ja niiden tekemistä muita näkyvämmäksi viestivässä tekstissä, niin että suositaan ja edistetään tiettyä ongelmanmäärittelyä, kausaalista tulkintaa, moraalista arvoa ja/tai toimintasuositusta (Karvonen 2000, 4).*

Diskurssi ja kehys käsitteet ovat osittain hyvin samanlaisia, mutta diskurssin käsiteltäessä merkitysyksiköiden eroja kehys-käsitteen taustalla ovat tilannekontekstit ja niiden ymmärtäminen (emt., 6). Kehystäminen on diskursiivinen mekanismi poliittiselle inklusiolle. Se määrittää kehukset todellisuudelle tai todellisuuden kuvalle, jonka puitteissa poliittiset päätökset tehdään. Kehystäminen on toimijalähtöinen ilmiö, jossa kehys kehittyy ja muotoutuu toimijoiden vaikutuksesta. Kehys linkittyy valtaan siitä, mikä määritellään käsiteltäväksi ongelmaksi ja toisaalta myös siihen, mikä asia nousee julkiseen keskusteluun ja mikä asia jää paitsioon. (Nylander 2000, 72.)

Kehykset määrittelevät kontekstin poliittiselle keskustelulle. Se asettaa tiettyjä asioita keskiöön ja samalla rajaa tiettyjä asioita pois perspektiivistä. Kehys on sosiaalinen konstruktio, joka muotoutuu politiikassa tai yhteiskunnassa käydyn keskustelun kautta. Samalla se on kielellinen ilmiö, joka muotoutuu ja muovautuu diskursseissa käytettyjen ilmaisujen kautta samalla määritellen kehysten rajoja. (emt., 2000, 73–74.)

### 4.3. Diskurssianalyysi tutkimuksen metodina

Tämän tutkimuksen kannalta diskurssianalyysin metodi on hyvin tarkoituksen mukainen, sillä se avaa parhaiten kielenkäytön konstruktiivista luonnetta. Tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa turvepolitiikan etujärjestövaikuttamista ja turvetta koskevan vallankäytön rakennetta tulkitsemalla etujärjestöjen, viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden haastatteluaineistoa diskurssianalyysin keinoin.

Diskurssianalyysia on hankala määrittellä selkeärajaiseksi tutkimusmetodiksi, vaan sitä voisi kutsua väljäksi teoreettiseksi viitekehykseksi. Diskurssianalyysitutkimus sallii tutkimusaineiston tarkastelun erilaisista painopisteistä käsin ja erilaiset menetelmälliset sovellukset, mutta kuitenkin se voidaan määrittää tietyn viitekehyksen sisälle:

1. Oletus kielen käytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta
2. Oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien diskurssien (merkityssysteemien) olemassaolosta
3. Oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta
4. Oletus toimijoiden kiinnittymisestä diskursseihin
5. Oletus kielenkäytön seurauksia tuottavasta luonteesta

(Suoninen 1997, 41.)

Diskurssianalyysissä keskeistä on olettaa, että kieli ei ainoastaan kuvaa maailmaa vaan merkityksellistää ja samalla järjestää, rakentaa, uusintaa ja muuntaa sitä sosiaalista todellisuutta, jossa elämme Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käytättäessämme kieltä niin me samalla konstruioimme eli merkityksellistämme ja luomme ne kohteet ja maailmat, joista puhumme. (emt., 42.)

Ajatus konstruktiivisuudesta liittyy kiinteästi kielen jäsentämiseen sosiaalisesti jaettuina merkityssysteemeinä (diskurssit). Merkitykset muodostuvat suhteessa ja erotuksena toisiinsa. Esimerkiksi käsitteet ”kylmä” ja ”lämmin” eivät subjektiivisesti rakennu muutoin kuin niiden keskinäisestä erottumisesta ja mitä pidemmälle erottelu viedään, niin sitä hienojakoisemmaksi erottelu muuttuu eri vivahteineen. (emt., 43).

Konstruktiivisia merkityssystemejä sitoo ajatus *ei-heijastavuudesta*, jonka mukaan kieltä tai sen käyttöä ei oleteta todellisuuden kuvaksi. Kielen ei ajatella heijastavan millään yleisesti hyväksytyllä tavalla ulkoista fyysistä todellisuutta eikä myöskään sisäistä, psyykkistä todellisuutta. Tutkijan kannalta on irrelevanttia etsiä totuutta, vaan hänen tulee tutkia diskurssianalyyssissä niitä tapoja, miten sosiaalista todellisuutta rakennetaan ja miten se on rakennettu. (Suoninen 1997, 43–44.)

Diskurssianalyysin metodissa on huomioitava se, että diskurssit ovat tutkijan tulkintatyön tuloksia, eivät analyysin raakamateriaalia. Kaikille analysoitaville materiaaleille on ominaista se, etteivät ne ole yksiselitteisiä tuotteita, vaan voivat olla hyvinkin ambivalentteja ja avoimia erilaisille tulkinnoille. Analyysissä ei siis ole kyse materiaalin ominaisuuksien mekaanisesta kirjaamisesta, vaan perustellusta tulkinnasta, joka pohjautuu tutkijan ja aineiston väliseen vuoropuheluun. (emt., 49.)

Käsittelen diskursseja tutkielmassani niin, että jokainen diskurssiedustaa jotain suurempaa taustaryhmää ja on sen täysivaltainen jäsen. Todellisuudessa haastateltavien toimijoiden taustaryhmissä saattaa olla diskurssien hajanaisuutta, mutta teen tutkimuksellisen rajauksen niin, että haastateltavan diskurssi on validi edustaen ryhmänsä mielipidettä. Tämä rajaus on mahdollisen siitä syystä, että haastateltavalle on haastattelukutsussa ilmoitettu, että hänen mielipiteensä edustaa koko taustaryhmää.

#### **4.4. Tutkimusaineisto ja -tehtävät**

Tutkimusaineisto perustuu ensisijaisesti hallituksessa vuosina 2011–2015 vaikuttaneiden puolueiden, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä Bioenergia ry:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton edustajien puolistrukturoituihin haastatteluihin. Yhteensä näitä haastatteluja tehtiin kahdeksan kappaletta ja haastattelut rajattiin koskemaan vain keskeisimpiä toimijoita turvepoliittisessa keskustelussa. Esimerkiksi merkittävä turvetuottaja ja valtioyhtiö Vapo Oy on jätetty pois haastatteluista, koska se ei ole etujärjestö ja toisaalta sen takia, että se on jäsenenä Bioenergia ry:ssä.

Haastattelurungosta tehtiin kaksi versiota, joissa käsiteltiin samaa tematiikkaa, mutta näkökulmat ja kysymykset oli sovitettu sen mukaan, onko haastateltava päätöksentekijä, viranhaltija vai etujärjestöimija. Päätöksentekijöiltä ja viranhaltijoilta kysyttiin, onko heihin kohdistunut lobbaamista etujärjestöistä ja etujärjestöimijoilta kysyttiin ovatko he lobanneet päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita vuosien 2011 ja 2014 välisenä aikana.

Muuta tutkimusaineistoa ovat internetsivustoilta kerätty aineisto turvepolitiikkaan liittyen, energia- ja turvepolitiikkaan liittyvät lakipykälät, tilastot, ministeriöiden julkaisut, valiokuntien sihteerien muistiot ja turve-energiaan liittyvä aikaisempi tutkimusaineisto. Aineiston tarkoituksena on antaa mahdollisimman laaja käsitys turve-energiasta yleisesti sekä syventää lukija turveverotukseen ja lobbaamiseen.

Tutkimuskysymykset kietoutuvat turvepoliittisen vallan ympärille turpeen vuoden 2011 veronkorottamisen viitekehityksessä. Onko etujärjestöjen lobbaustyöllä vaikutusta päätöksentekoon? Ketkä tai mitkä tahot käyttävät turvepoliittista valtaa Suomessa ja ketkä jäävät päätöksenteon ulkopuolelle?

Tämän tutkimuksen ensimmäisenä tutkimustehtävänä on kartoittaa eturyhmien vaikutusta hallituksen vuonna 2011 tekemään turpeen verotusta koskeneeseen päätökseen ja vuonna 2014 tekemään päätökseen siitä luopumisesta. Toisena tutkimustehtävänä on hahmottaa turvepolitiikan vaikuttamisverkostoja ja eri toimijoiden rooleja niissä. Kolmantena tutkimustehtävänä on selvittää miten valta jakautuu suomalaisessa turvepolitiikassa vallan sisä- ja ulkopiireihin.

## 5. TURPEEN ENERGIAVEROTUS

### 5.1. Turpeen verokohtelun lähihistoriaa ja valtiovarainvaliokunnan arvioita päätöksistä

Turpeeverotuksen lähihistoriaa ajatellen mielenkiintoiset vaiheet sijoittuvat vuosien 2005–2015 välille, jolloin verolinjat vaihtelivat huomattavasti. Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus päätti poistaa turpeelta perityn valmisteveron 1.7.2005. Tämän poistetun valmisteveron suuruus oli poistohetkellä 1,59€/megawattitunti (MWh) (Energian hinnat 2013), joka perustui vuonna 1996 säädettyyn lakiin sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta (L 1996/1260).

Poiston taustalla oli 1.1.2005 käynnistynyt päästökauppa, jonka aiheuttama kilpailutilanne rasitti kauppa- ja teollisuusministeriön selvitysten mukaan eritoten polttoturpeen kilpailukykyä, koska sen päästökerroin on korkein. Veron poisto paransikin turpeen kilpailukykyä eritoten sen kanssa kilpailevaan kivihiileen nähden ja jossain määrin myös puuhun nähden. Valtiovarainvaliokunta tuki esitystä, ja sen mielestä veron poistaminen edistää turve-elinkeinon toimintaedellytyksiä ja alan työllisyyttä. Tämän lisäksi poistolla ei nähty olevan merkittäviä vaikutuksia hiilidioksidipäästöjen määrään, koska muutos edisti kokonaisuutena kaikkien kotimaisten polttoaineiden yhteiskäyttöä. Poisto paransi huoltovarmuutta ja kuitupuun saatavuutta, koska puu ei syrjäyttäisi turvetta energian tuotannossa. (Pekkanen 2016.)

Vuonna 2010 Vanhasen toisen hallituksen aikana elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen teki niin sanotun ”Pekkarisen risupaketin” (L1396/2010), jossa säädettiin syöttötariffi muun muassa metsähakevoimaloille. Vuoden 2011 alusta muuttuvassa sähköntuotantotuessa metsähakkeen tuki ja turpeen verotus solmittiin yhteen niin sanotulla kiikkulautamallilla, jossa turpeen verotusaste vaikuttaa metsähakkeesta maksettavaan tukeen. (Kankare 2010.) Tämä muodosti turpeesta ja metsähakkeesta energiapoliittisen kokonaisuuden. Tarkastelen kiikkulauta -mallia tarkemmin myöhemmin omassa alaluvussa.

Mari Kiviniemen hallitus esitti turpeeveron palauttamista vuoden 2011 alusta osana ympäristöperusteista energiaverotusta<sup>5</sup>. Tässä täysin uudessa veromallissa verorasitus perustuu

---

<sup>5</sup> HE 147/2010

polttoaineiden energiasältöön (energiasältövero) ja polttoaineen polttamisesta muodostuvaan hiilidioksidin ominaispäästöön (hiilidioksidivero). Veromalliin kuului sähköä, turvetta ja mäntyöljyä lukuun ottamatta kaikki fossiiliset ja bioperäiset polttoaineet, ja uudistuksen myötä ne saatettiin rakenteellisesti yhdenmukaisen verotuksen piiriin. Uudistus sisälsi myös laatuporrastukset, joilla pyrittiin alentamaan liikennepolttoaineiden lähipäästöjä ja edistämään uusia energiatehokkaita lämmitysteknologioita, jotka käyttivät rikitöntä kevyttä polttoöljyä. (Pekkanen 2016.)

Tämän uudistuksen yhteydessä palautettiin polttoturpeen vero, mutta kuitenkin merkittävästi huojennettuna ja porrastettuna neljän vuoden ajanjaksolle (1.1.2011–31.12.2014). Turpeesta alettiin kantaa sähkön ja mäntyöljyn ohella fiskaalista energiaveroa, joka ei perustu yleiseen veromalliin. Energiavero vastasi kyseisenä aikana vajaata viidennestä turpeen energia- ja hiilisisällön perusteella lasketusta todellisesta verotasosta eli noin 1,9€/MWh. (emt.)

Turpeen verotus on jätetty EU:ssa kunkin jäsenmaan omaan harkintaan, mutta siinä täytyy ottaa huomioon muun muassa EU:n verosyrjintäkieltoa ja valtiontukia koskevat määräykset. Näin ollen turve ei kuulu EU:n energiaverodirektiivin piiriin, kuten eivät myöskään puu ja puuperäiset polttoaineet, eikä turpeeseen sovelleta niin sanottua korvaavuusperiaatetta<sup>6</sup>. (emt.)

Turve on tärkeä puuperäisten polttoaineiden seospolttoaine yhdistetyssä sähkön- ja lämmöntuotannossa eli ilmastotavoitteiden kannalta suotuisina pidetyissä CHP-laitoksissa. Tästä syystä polttoturpeen matalalle energiaverotukselle oli kaksi keskeistä perustetta. Ensinnäkin täysi vero olisi nostanut kuitupuun hintaa ja ohjannut sitä energiakäyttöön paperin valmistuksen sijasta. Toiseksi täysi vero olisi tehnyt turpeesta kilpailukyvyttömän kivihiileen nähden CHP- ja lauhdelaitoksissa, joissa biopolttoaineet voidaan korvata kivihiihellä. (emt. 2016.)

Uudistunutta energiaverotusta ja polttoturpeen veronpalautusta käsiteltäessä valtiovarainvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa esitettiin huoli siitä, että matalakin vero turpeelle ohjaisi puuta liikaa polttoaineeksi. Kuitenkin samaan aikaan lievää veroastetta

---

<sup>6</sup> HE 61/2007:” ... korvaavuusperiaatteen mukaan mineraaliöljyt ja kaikki muutkin tuotteet kuten vesi tai biopolttoaineet, jotka luovutetaan käytettäväksi polttoaineena ottomoottoreissa, rinnastetaan moottoribensiiniin ja verotetaan sen mukaisesti.”

arvosteltiin ympäristösyistä, koska kasvihuonepäästöarvoiltaan turve rinnastetaan fossiilisiin polttoaineisiin. (Pekkonen 2016.)

Valtiovarainvaliokunta kuitenkin piti esitystä tasapainoisena ratkaisuna näihin kahteen vastakkaiseen intressiin nähden. Valiokunta painotti Suomen energiaomavaraisuutta ja huoltovarmuutta sekä huomautti, että päästökauppajärjestelmällä rajoitettiin tehokkaasti turpeen ja muiden fossiilisten polttoaineiden hiilidioksidipäästöjä. Huomattavan korkealla polttoturpeen veroasteella olisi ollut riski siitä, että se vähentäisi investointeja kotimaisia polttoaineita käyttäviin laitoksiin, kuten yhdistettyyn tuotantoon, liikenteen biopolttoaineisiin ja muihin polttoainetalosteiden tuotantoon. (emt.)

Asiaa käsiteltäessä valtiovarainvaliokunnan tiedossa oli hallituksen vireillä oleva päätös metsähakkeen käytön ja tuotannon tukemisesta. Tällä päätöksellä oli pääosin vastaava vaikutus kuin polttoturpeen verotuksella, mutta metsähakkeen tuet olivat tarkemmin kohdennettavissa. Määrättäessä turpeen veroastetta tulisi siis ottaa huomioon myös nämä tukitoimet, jottei yhteisvaikutus toisiinsa sidotuilla energiamuodoilla muodostu haitalliseksi teollisuuden puuhuollolle ja uusiutuvan energian lisäämistavoitteille. Vaiheittainen veronkorotus kahden vuoden jaksoissa antoi mahdollisuuden seurata veron vaikutuksia sekä aikaa turvealan toimijoille sopeutua uudistukseen. Verotaso asetettaessa tuli ottaa huomioon myös EU-oikeudelliset asiat. (emt.)

Vuonna 2011 käytyjen eduskuntavaalien jälkeen pääministeriksi nousi Jyrki Katainen ja hallitukseen sosiaalidemokraatit, Vasemmistoliitto, vihreät, Ruotsalainen kansanpuolue sekä kristillisdemokraatit. Hallitusohjelmaan (2011,42) oli kirjattu, että turpeen verotusta nostetaan maltillisesti. Tämä päätös korvasi aiemman hallituksen päätöksen turveverotuksen asteittaisesta korottamisesta, jonka mukaan korotukset olisivat todentuneet vuonna 2013 1,9 eurosta 2,1 euroon per megawattitunti ja vuonna 2015 2,1 eurosta 3,9 euroon per megawattitunti (Kuuva, haastattelu 27.1.2016).

Kataisen hallitusohjelman uudet energiaverotuslinjaukset koskivat liikenteen polttonesteitä, turvetta ja maatalouden energiaveron palautusta. Tästä turpeen veronkorotuksen osuus oli noin 20 miljoonaa euroa aiemman Kiviniemen hallituksen päätökseen verrattuna. Tästä johtuen metsähakkeesta maksettavaa tuotantotukea voitiin alentaa, koska turpeen veronkorotus paransi

metsähakkeen kilpailukykyä, koska ne oli sidottu toisiinsa niin sanotulla kiikkulauta-mallilla. (Pekkanen 2016.)

Käytännössä tämä tarkoitti turpeen veroasteen korottamista kolmella eurolla vuoden 2013 alusta, jolloin vero nousi 1,9 eurosta 4,9 euroon per megawattitunti. Vuoden 2015 alusta turpeen vero nousisi 5,9 euroon per megawattitunti jo aiemmin säädetyn yhden euron megawattitunnilta korotuksen mukaisesti. (VaVM 22/2011vp.)

Valtiovarainvaliokunnan käsitellessä hallituksen korotusesitystä se huomautti, että turpeen veronkorotuksen seurauksia täytyy seurata, jottei turpeen käyttö korvautu kivihieillä tai heijastu kielteisellä tavalla kuitupuun hintaan eikä ohjaa jalostuskelpoista puuta energiakäyttöön. Veronkorotuksen ensisijaisena perusteena oli parantaa julkisen talouden kestävyyttä etupainotteisin toimin, mutta se samalla jatkoi ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvää ympäristöohjausta energiaverotuksessa ja ulotti sen nyt myös maatalouteen. (Pekkanen 2016.)

Jyrki Katainen jätti pääministerin tehtävänsä kesken vaalikauden vuonna 2014 kesäkuussa, ja häntä seurasi Alexander Stubb, joka kokosi hallituksen uudestaan samalle pohjalle, ja hallituspuolueina jatkoivat kokoomus, SDP, kristillisdemokraatit, RKP ja vihreät. Vihreät jäivät kuitenkin pois hallituksesta syyskuussa 2014.

Stubbin hallitus esitti syyskuussa 2014, että turpeelle aiemmin päätetystä (HE 53/2011 vp) asteittaisista euron veronkorotuksista luovuttaisiin vuosina 2015 ja 2016. Tällöin turpeen veroaste käytännössä jäisi vuoden 2014 tasolle eli 4,9 euroon per megawattitunti. (HE 128/2014, 12.) Kuitenkin marraskuussa 2014 tätä syyskuussa tehtyä päätöstä täydennettiin turpeen osalta niin, että turpeen verotusta alennettiin 1,5€ vuoden 2015 alusta, ja vuonna 2016 turpeen verotus alennettaisiin 1,9€ tasoon. Turpeen verotus oli samalla tasolla viimeksi vuonna 2011. (HE 359/2014vp.)

Valtiovarainvaliokunta totesi käsitellessään näitä hallituksen esityksiä<sup>7</sup>, että vuoden 2011 jälkeen monet polttoaineiden käyttöön vaikuttavat tekijät olivat muuttuneet. Energiaturpeen tilanteeseen vaikutti merkittävästi se, että kivihieilen ja päästöoikeuksien hinta oli laskenut

---

<sup>7</sup> VaVM 30/2014 vp & VaVM 49/2014 vp



huomattavasti, kun taas metsähakkeen hinta oli ollut samanaikaisesti lievässä nousussa. Valtiovarainvaliokunnan mielestä turpeen veron nosto tässä tilanteessa oli johtamassa muiden tekijöiden kanssa siihen, että metsähakkeen ja turpeen kilpailukyky heikkenisi tai se jopa menetettäisiin täysin. Verottomalta hinnaltaan kivihiili oli, ja on yhä edelleen, edullisin polttoaine, minkä vuoksi se uhkasi syrjäyttää turpeen ja metsähakkeen myös yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa. Tällä esityksellä haluttiin pysäyttää kyseinen kehitys. (Pekkanen 2016)

## **5.2. Turpeen verotuksen ja metsähakkeentuen kiikkulautamalli**

Vuonna 2010 säädettiin laki uusituvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (L2010/1396), jossa määriteltiin pykälässä 25 syöttötariffit tuulivoimalaitoksille, biokaasuvoimaloille ja puupolttoainevoimaloille asetuksen 1397/2010 edellyttämällä laskentatavalla. Syöttötariffin tarkoituksena on taata voimalaitoksille takuuhinta tuottamastaan sähköstä. Puuhakkeelle määriteltiin tuolloin puustamaksukyky, joka oli tuolloin 21€/MWh. Puustamaksukyky kertoo, paljonko voimalaitos voi enimmillään maksaa puusta, jotta siitä saatava energia vastaa hinnaltaan muita polttoaineita, ja se samalla ohjaa valtakunnallisella tasolla hyväksi katsotun määrän metsähaketta energiakäyttöön. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

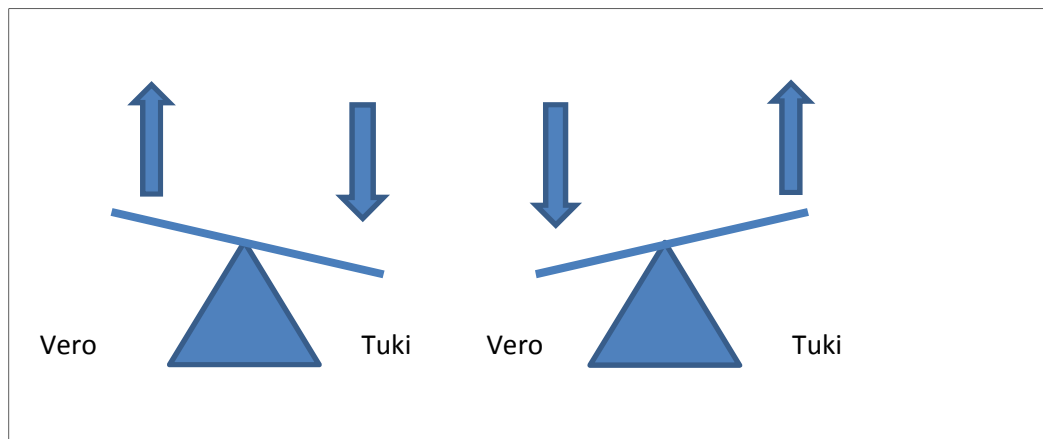
Laissa 1396/2010 sidottiin myös metsähakkeen tuki riippuvaiseksi sitä korvaavista fossiilisista polttoaineista muuttuvalla tuotantotukijärjestelmällä. Tämä tarkoitti sitä, että yhdistelmävoimalaitoksien ajojärjestys pyrittiin pitämään aina metsähakkeelle edullisena tukikeinoin. Toinen syy polttoaineiden kytkemiseen oli se, että metsähakkeen polttaminen vaatii turpeen seospolttoaineeseen. Metsähakkeesta irtoaa poltettaessa alkaleita, jotka vaurioittavat polttokattiloita ja aiheuttavat hiukkaspäästöjä. Kun hakkeen sekaan lisätään turvetta, niin se sitoo haitalliset alkalit ja poltto tapahtuu tehokkaammin ja puhtaammin. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

Tuolloin vuonna 2010 maksettavan tuen määrän muuttujana toimi päästö-oikeuden hinta. Tukijärjestelmä toimi niin, että metsähakkeen maksukyky muodostui turpeen markkinahinnan, verorasituksen ja päästöoikeuksista aiheutuvien kustannusten summasta. Metsähakkeen tavoitteellisena maksukykyinä oli 21€/MWh, johon piti päätyä tukikeinoin, mutta sitä ei saanut ylittää. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

Tukipäätöksessä tuli ottaa huomioon myös EU:n kilpailulainsäädännön puitteet, ja eritoten ylituen maksamista tuli välttää. Tämän takia Euroopan unionin komissiolta tuli päätös tämän lain notifiointin hyväksymisen yhteydessä, että metsähakkeen tukea ei saa maksaa enempää kuin 21€/MWh. Tuen myöntämisen ehtona oli päätöksen noudattaminen, koska valtiontuella on oltava Euroopan unionin komission hyväksyntä. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

Päätöksen yhteydessä Suomi sitoutui siis laskemaan tukea, jos puustamaksukyky ylittyisi turpeen hinnannousun tai turpeen lämmöntuotannon veron korotuksen vuoksi. Näin ollen kiikkulautamalli (Kuvio 2.) muodostuu komission päätöksestä, tai ainakin osittain, sillä komissio ei luonnollisesti velvoita nostamaan tukea, jos turpeen hinta tai turpeen verot alenevat. (emt.)

Kuvio 2. Kiikkulautamallin visualisointi.



Turpeen vero tässä tapauksessa kohdistuu vain lämmöntuotantoon, sillä sähköntuotanto eli lauhdetuotanto on verotonta. CHP-laitoksissa yleinen energiantuottojako on se, että kaksi yksikköä tuotosta on lämpöenergiaa ja yksi yksikkö on sähköenergiaa. Näin ollen näissä tuotantolaitoksissa metsähake pysyy tuottajan kannalta edullisimpana polttoaineena. (emt.)

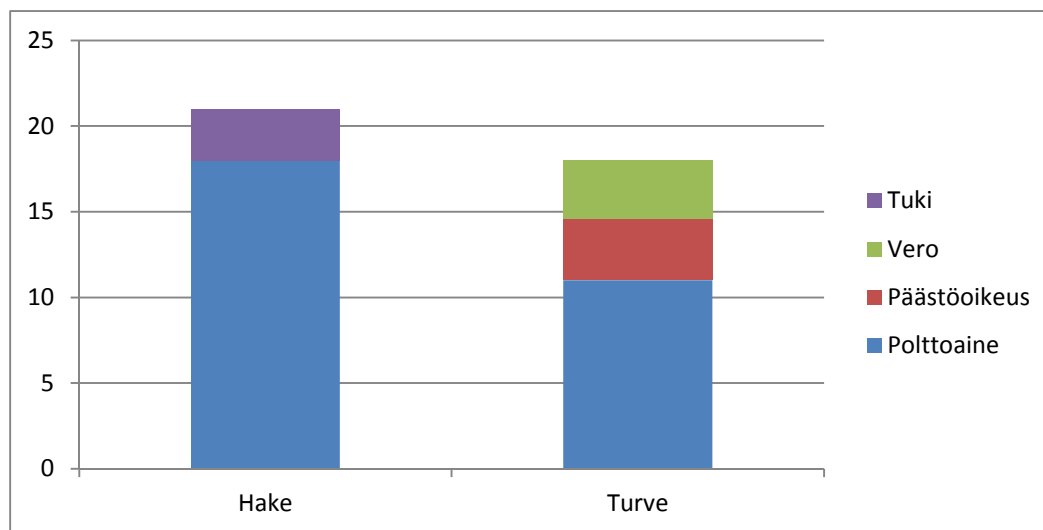
Kun turpeen verotusta korotettiin vuonna 2012 ennakoitua enemmän Kataisen hallitusohjelmassa, jouduttiin tukijärjestelmää muuttamaan, koska alkuperäinen tukijärjestelmä oli suunniteltu alkuperäisen verotuspäätöksen mukaan, jossa veroaste oli 1,9€/MWh ja sitä korotettaisiin eurolla vuosittain vuoteen 2015 asti. Muuttuva veroaste sisällytettiin tukijärjestelmän laskentakaavaan, jotta se vastaisi todellisia muuttuvia tekijöitä paremmin. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

Muutoksen jälkeen ”kiikkulautaa” toimi molempiin suuntiin. Kun turpeen vero pienenee, niin metsähakkeen tuotantotuki kasvaa ja kun turpeen vero kasvaa, niin metsähakkeen tuotantotuki pienenee. Valmistelun aikana tämä malli ristittiin kiikkulautamalliksi. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.) Asetuksella 687/2012 tehtiin muutokset, jotka ovat tällä hetkellä ajantasaisessa lainsäädännössä. Asetus tuli voimaan vuoden 2012 marraskuussa seuraavassa muodossa.

*Metsähakevoimalassa tuotantotukeen oikeuttavasta sähköntuotannosta maksetaan muuttuvana tuotantotukena syöttötariffia, joka määräytyy seuraavilla perusteilla:*

- 1) puustamaksukyvyyn ja turpeen verottoman hinnan välinen erotus sähkön tuotannolle kohdistettuna ja ottaen huomioon tyypilaitoksen hyötysuhde;
- 2) turpeen vero; sekä
- 3) turpeen päästöoikeuskustannus ja päästöoikeuden kolmen kuukauden markkinahinnan keskiarvo. (Kuvio 3.)

Kuvio 3. Kaavioesitys metsähakkeen tuen muodostumisesta suhteessa turpeeseen.



Lauhdetuotantoon tämä malli ei kuitenkaan pätenyt, sillä energiavero kohdistuu vain lämmöntuotannon polttoaineille. Verotuksen keinoin ei pystytty vaikuttamaan lauhdetuotannon ajojärjestyksiin, mikä johti siihen, että lauhdetuotannossa oli kaikkein taloudellisinta polttaa kivihiiltä, kun sen maailmanmarkkinahinta laski. Tämä ei ollut kokonaisuuden kannalta ihanteellinen tavoite EU:n ilmastotavoitteita ajatellen. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

Vaikka kiikkulautaa muutettaisiin suuntaan tai toiseen, niin se on keskeisessä osassa CHP-laitoksen kannattavuutta riippumatta siitä, että mikä on verojen ja tukien suhde puun ja turpeen

välillä. Vaikka keskinäinen kilpailukyky polttoaineiden välillä ei muutu, niin se kuitenkin vaikuttaa keskeisesti energialaitosten kannattavuuteen. Erityisesti se on lämpömarkkinoihin liittyvä ilmiö, koska sähkönhinta on ollut hyvin alhaalla vuoden 2016 aikana, ja CHP-laitokset ovat kannattavuusongelmissa, koska niiden pitäisi tehdä päätöksiä lähitulevaisuudessa uusinvestoinneista, joissa päätetään, että investoidaanko sähkön ja lämmön yhdistelmälaitokseen vai pelkkään biohakepolttolaitokseen. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

Turpeen verotusta tutkittaessa on siis otettava huomioon koko biomassasektorein kokonaisuus, kun energiametsähake on sidottu turpeeseen. Luonnollisesti tämä aiheuttaa sen, että poliittista vaikuttamistyötä ja lobbaamista eivät tee pelkästään turvealaan liittyvät toimivat, vaan myös yleisesti metsätalouden toimijat ja voimalaitosyrittäjät.

Tämä energiapoliittinen päätös kytkee turpeen yhteiskunnalliset vaikutukset paljon laajempaan kontekstiin verrattuna siihen, mitä ne olisivat ilman ”kiikkulautaa”. Tukimallin tehtävä on ottaa huomioon Euroopan unionin ja Suomen kansallisesti määrittämät ilmasto- ja energiatavoitteet. EU:n tavoitteiden kohteena on päästä ilmastopäästöissä vuoden 1990 tasolle<sup>8</sup>, ja kansallisissa tavoitteissa halutaan sitoutua EU:n linjoihin muun muassa lisäämällä uusiutuvan energian osuutta kotimaisessa energiantuotannossa. Uusiutuva energia ei ole päästökaupan alaista eikä siihen kohdistu verotusta, vaan valtiontukia. Näin ollen se on selkeässä analogiassa eurooppalaisen energiapolitiikan kanssa.

Kiikkulautamalli on siis suomalaisen energiapolitiikan sovellus, joka pyrkii hyödyntämään EU:n linjaukset kansallisen edun mukaisesti. Tästä indikoi suomalaiselle energiasektorille ominaisen turpeen sitominen uusiutuvaan metsähakkeeseen. Toisaalta se kiinnittää samalla energiapolitiikan talous-, elinkeino-, ja aluepolitiikkaan, kun se ottaa huomioon fiskaaliset muuttajat ja tukee elinkeinojen harjoittamista, joiden työllisyysvaikutukset kohdistuvat koko Suomeen.

---

<sup>8</sup> Eurooppa 2020 – tavoitteet 2016.

### 5.3. Veronkorotusesitys vuonna 2011 toimijoiden näkökulmasta

Kuten jo aiemmassa historiakatsauksessa mainitsin, varsinainen päätös turpeen asteittaisesta veronkorotuksesta tehtiin jo vuonna 2010 ympäristöperusteisen energiaverouudistuksen yhteydessä. Kuitenkin kun hallitus vaihtui vuoden 2011 vaalien jälkeen, niin uusi vastavalittu hallitus muutti tätä veronkorotuspäätöstä hallitusneuvotteluiden tuloksesta niin, että turpeen verotus kasvoi kertakorotuksella 2 euroa normaalin vuosikorotuksen lisäksi, jonka jälkeen korotussykli jatkuisi normaalina.

Käyn tulevissa alaluvuissa lävitse virkamiesten, hallituspuolueiden ja etujärjestöjen näkökannat siitä, miksi tämä päätös tehtiin tämän muotoisena ja mitkä asiat vaikuttivat siihen miksi alkuperäistä päätöstä muutettiin.

#### 5.3.1. Virkamiehet

Energia-asiat kuuluvat valtionhallinnossa työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen kokonaisuutena. Kuitenkin kun on kysymys turve-energiasta ja osittain myös metsähakkeesta, myös ympäristöministeriö vaikuttaa turvepolitiikkaan ympäristönsuojeluun ja luonnonvarojen käyttöön sekä ympäristölupiin liittyvissä asioissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston teollisuusneuvoksen Petteri Kuuvaan mukaan Pekkarisen ministerikauden aikana tehdyn asteittaisen veronkorotuspäätöksen fokus oli edistää metsähakkeen käyttöä CHP-laitoksissa. Tätä pyrkimystä tuki samaan aikaan säädetty laki, jossa turpeen verotus ja metsähakkeentuki sidottiin yhteen. Näillä toimenpiteillä pyrittiin pääsemään vuoden 2020 EU:n ilmastotavoitteisiin<sup>9</sup>.

*- - sitten tää Kataisen hallitusohjelmassa tehty linjaus, että kerätään 20 miljoonaa lisää ja tuota laitetaan se kaksi euroa megawattitunti lisää veroa, niin se on taas tehty ihan niissä hallitusohjelmaneuvoissa ja sekin tuli meille suunnilleen tiedoksi, että niistä sitten ministerit keskenään pohtii ja siellä on sitten avustajia mukana - - mulla itsellä on semmonen kuva, että kahen euron lisäys on sitten taas ehkä siinä taloudellisessa tilanteessa jo täysin fiskaalinen asia eli saadaan lisää*

---

<sup>9</sup> Ilmastomuutos ja kestävä energiapolitiikka vuoteen 2020 mennessä: kasvihuonekaasupäästöt 20 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990 (tai tiettyjen ehtojen toteutuessa jopa 30 prosenttia pienemmät), 20 prosenttia energiasta peräisin uusiutuvista energialähteistä, 20 prosentin parannus energiatehokkuuteen. (Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030, 2016.)

*verotuloja ja tuota pienennetään tukimenoja ja oikeestaan, kun tää päätös oli tehty hallitusohjelmassa - - (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)*

Kataisen hallituksen päätös siitä, että turpeelle kohdistetaan suunniteltua korkeampi verotus ja kerätään 20 miljoonaa euroa enemmän verotuloja kuin viime hallitus oli budjetoanut, tuli Kuuvan mukaan työ- ja elinkeinoministeriölle valmiiksi päätettynä ja tiedoksi annettuna. Päätös oli hänen mukaansa täysin poliittinen ja valmisteltu hallitusneuvotteluissa.

Toisen turvetuotannon kannalta keskeisen ministeriön, ympäristöministeriön luontoympäristöosaston ylijohtajan Timo Tannisen mukaan ympäristöministeriö ei varsinaisesti osallistunut vuoden 2011 keskusteluun turpeen verotuksen korottamisesta, vaan sen toimintaa ohjasivat muutamat sen toiminnan kannalta keskeiset periaatepäätökset koskien luonnonkäyttöä, ympäristönsuojelua ja ilmastopolitiikkaa. Näitä ovat suostrategia ja energia- ja ilmastostrategiat. (Tanninen, haastattelu 25.2.2016.)

Hän arvioi, että turpeen verotuksen äkilliselle nostamiselle oli syynä se, että silloin oli ollut paljon julkisessa keskustelussa suo- ja turvemaiden tilanne sekä turpeen käyttö yleensä Suomessa. Tämän lisäksi energia- ja ilmastostrategiassa oli määritelty, että turpeen käyttöä pyritään pikku hiljaa vähentämään, jotta ilmastotavoitteet pystytään saavuttamaan.

*Se oli se poliittinen asetelma. Silloinen hallitus niin siellä oli monta puoluetta hallituksessa, silloin puhuttiin soista ja turvemaista ja turpeen käytöstä aika paljon. Se oli kovastikin pinnalla keskustelun aiheena ja myöskin ilmasto- ja energiastrategia mihin satsataan niin kun kaiken kaikkiaan. Niin kyllä siinä varmaan oli silloin nämä näiden periaatepäätösten kirjaukset ja muuta missä oli se henki, että turvetuotanto ja turve ovat edelleen mukana meidän energiapaletissa mutta ehkä niin kuin vähenevänä. Ja silloin tietenkin olisi loogista että verokohtelu muutetaan niin, että se vähemmän suosii turvetta.(Tanninen, haastattelu, 25.2.2016.)*

Päätös oli Tannisen mukaan tehty voimakkaalla poliittisella ohjaamisella, johon vaikutti muun muassa juuri asetettu soidensuojelun täydennysohjelma, jonka piti tehdä luonnonsuojelulain mukainen suojeluohjelma suoalueille. Korotuspäätöstä ajoi voimakkaimmin eritoten vihreät puolueena ja puolueen ympäristöministeri Ville Niinistö.

### 5.3.2. Hallituspuolueet

Kokoomuksen kansanedustaja Harri Jaskari näkee, että vuoden 2011 hallitusohjelman mukainen turpeen veroasteen korotuspäätös oli energiapolitiikkaa, joka kuvasti silloisen hallitusohjelman mielipiteitä. Jaskarin mukaan tuona aikana käytiin voimakasta julkista keskustelua turpeen ilmastopäätöistä, ja turve haluttiin korvata puuperäisillä polttoaineilla. Kivihiihen hinta oli vuonna 2011 niin alhainen, että vaikka veroastetta korotettiin, niin sen ei olisi pitänyt silloisella markkinahinnalla ohjata kivihiihtä energiatuotantoon. (Jaskari, haastattelu 27.1.2016.)

Jaskari kuvaa korotuspäätösprosessin olleen voimakasta vihreiden ajamaa politiikkaa, jonka tavoitteena oli turpeen käytön vähentäminen. Korotusta ajoi etupäässä uusi ympäristöministeri Ville Niinistö, joka Jaskarin mukaan halusi saada näin vihreiden tavoitteita hallitusohjelmaan.

SDP:n silloisen valtionvarainministerin Jutta Urpilaisen erityisavustaja Ville Kopra nostaa esille sen, että SDP lähti jo vaaleihin sillä teemalla, että silloisessa taloustilanteessa veroja täytyi korottaa ja menoja pienentää. Hallitusneuvotteluissa SDP:n lähtökohta oli, että veroja korotetaan laajalla skaalalla, ja energiaverotus oli vain yksi kokonaisuus muiden joukossa. Kun hallitusneuvotteluissa päädyttiin turpeen veroasteen korottamiseen vihreiden ja Vasemmistoliiton ajamana, SDP:n oli helppo yhtyä tähän linjaan, sillä vastasi hyvin puolueen käsitystä käsitystä fiskaalisten tulojen kasvattamisesta. Linjaus oli helppo siitä huolimatta, että SDP on sisäisesti jakautunut kahtia energiapolitiikassa teollisuuden etua ajavaan osaan ja vihreitä arvoja ajavaan osaan. (Kopra, haastattelu 26.2.2016.)

*- - taloudellinen tilanne ja se, että ylipäänsä silloin vaalien jälkeen ja vaaleihinkin tultiin sillä ajatuksella että nyt täytyy korottaa veroja ja pienentää menoja. - - idea oli se, että mahdollisimman laajalla skaalalla pitää pystyä tekeä tätä sopeutusta. Ja silloin niin ni kyl siinä oli energiaverot ihan yhtäläillä mukana kuvassa, että ei ollu mun mielestä mitään sellaista ajatusta ettei niinkö energiaveroja voi korottaa kun kaikkia muitakin veroja pitää suunnilleen korottaa. (Kopra, haastattelu 26.2.2016.)*

Kopran edustaman SDP:n näkökulmasta päätös oli tehty ennemminkin vahvalla poliittisella ohjaamisella kuin virkamiesjohtoisena esityksenä. Hänen mukaansa virkamiehet eivät kannattaneet esitettyä uutta veronkorotusta, koska siitä oli jo EU:n komission kanssa sovittu

tämän muotoisena, eikä verojen korottamisella olisi ollut niin suurta ohjausvaikutusta kuin mihin hallituksen esityksellä pyrittiin.

Vihreät lähti vuoden 2011 hallitukseen vaalitappion jälkeen, minkä takia puolueelle oli tärkeää jättää hallitusohjelmaan ”vihreitä kädenjalkia” kuten vihreiden entinen kansanedustaja Oras Tynkkynen kuvailee. Vihreiden mielestä verotuet ja muut vastaavat tuet ovat haitallisia kansantalouden toiminnalle. Varsinkin ympäristölle haitalliset tuet, joihin turpeen alennettu verokanta kuuluu, olivat vihreiden mielestä täysin ristiriidassa ilmastotavoitteiden saavuttamisen kanssa, koska päästöjä pitäisi pystyä vähentämään merkittävästi nopealla aikataululla. (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)

Valtiontalouden kasvavat ongelmat asettivat hallituksen Tynkkynen mukaan sellaisen tilanteeseen, jossa oli pakko löytää säästökohteita ja toisaalta etsiä tulolähteitä. Turpeen verotuksen korottaminen ja 20 miljoonan euron kerääminen lisää oli tuolloin yksi mahdollinen politiikka, joka sitten valittiin toimenpantavaksi.

Tynkkynen näkee, että korotuspäätös tehtiin poliittisella ohjaamisella, johon vaikutti ilmasto- ja energiapolitiittiset asiat mutta myös valtion talouspolitiikka. Vihreät olivat ajaneet turpeen verotukiaisten poistoa jo ennen tätä päätöstä, joten heillä oli keskeinen rooli kyseisen päätöksen esittämisessä, mutta he eivät olleet yksin päätöstä ajamassa.

*- -kyllä niin on selvä, että vihreät yleensä ottaen ajo turpeen verotukiaisten alasajoa jollain aikataululla. Et vihreillä siinä on ollut rooli mut eihän vihreet siis suinkaan yksin ollut, eikä vihreet ois yksin saanutkaan tällaista..tällaista linjausta aikaiseks. Mutta kyllä me oltiin siihen aikaan myös siis ihan alotteellisia. (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)*

Vasemmiston lähti hallitukseen vuonna 2011 sillä ajatuksella, että veropottia oli laajennettava, jotta valtiontulot kasvaisivat. Vasemmistoliiton kansanedustajan Kari Uotilan mukaan valtion talouden tasapainottamisen aikaan saamiseksi päätettiin tehdä talouden vakauttamista puolet veroja kiristämällä ja puolet säästämällä. Vasemmistoliitto katsoo, että tämä linjaus hallituksessa oli sen ansiota. (Uotila, haastattelu 10.2.2016.)

Uotila näkee, että fiskaalisten tavoitteiden lisäksi erityisesti ympäristöpolitiikka ajoi turpeen veron korottamiseen. Toisena korottamiseen vaikuttavana asiana oli juuri voimaan tullut energiaverouudistus, jossa verotus määräytyi energiasisällön ja hiilidioksidipäästöjen mukaan.



Energiamuotoja haluttiin kohdella verotuksessa yhdenvertaisesti, mikä ajoi turpeen alhaisen verotuksen korottamiseen.

*- - olisiko hallituspohjakin sitten vaikuttanut siihen - - että niin sanottua turpeen rauhoitusaika katsottiin soveliaaksi päättää ja siihenkin puuttua, että ehkä toisenlaisella hallituspohjalla, jossa esim. keskusta olis ollu tekemässä sitä 2011 hallitusta niin turpeen verokohtelussa olisi noussut enemmän esimerkiksi aluepoliittiset argumentit esille. Nyt sitten ehkä nämä fiskaaliset tavoitteet pikkasen ohitti näitä muita yhteiskunnallisia tavoitteita, jotka turpeen ympärillä on koko ajan ollut pyörimässä. (Uotila, haastattelu 10.2.2016.)*

Hallituspohjalla ja poliittisella ohjaamisella oli vaikutusta päätöksen muodostumiseen. Uotila viittaa turpeenrauhoitusaikaan, joka on tulkittavissa keskusta-oikeistolaisten hallitusten ajamaksi turvepolitiikaksi vuotta 2011 edeltäneillä hallituskausilla, jolloin turvetta kohdeltiin oppositiopuolueiden intressien pohjalta hyvin suopeasti verrattuna energialainsäädäntöön, päästöoikeuspolitiikkaan ja ilmastotavoitteisiin.

### **5.3.3. Etujärjestöt**

Suomen luonnonsuojeluliiton puheenjohtajan Risto Sulkava kokee, että vuoden 2011 korotuspäätöksen taustalla oli ihmisten tietoisuuden kasvaminen turpeen ympäristöhaitoista. Julkinen keskustelu ja ilmapiiri olivat muuttuneet siihen suuntaa, että turpeen käyttöä haluttiin vähentää sen aiheuttamien merkittävien hiilidioksidipäästöjen ja vesistörasituksen takia. (Sulkava, haastattelu 2.12.2015.)

*- - sitähän edelsi kyllä niiku voimakas keskustelu ja just tää..yleisen ilmapiirin herääminen tiedostamaan sen että soilla on merkitystä myös ilmastopuolella ja että turpeen polttaminen on siis päästöissä kivihiilen luokkaa tai vähän pahempaa ja muuta niin se oli täysin Suomessa vaiettu asia ja mukamas tietämätön asia ja olikin tietämätön julkisuudessa yleisesti mutta tällä hetkellä sitä nyt ei enää kukaan pidä niiku kummallisena vaan se todetaan, että näin se on ja kyllähän se silloin siis selkeesti oli ihan keskeisiä juttuja, et se oli yleisessä tietoisuudessa et nyt tää on niin kuin kivihiltä poltettais, että kyllä sitä pitää vähentää. (Sulkava, haastattelu 2.12.2015.)*

Luonnonsuojeluliiton mielestä muutos oli ainakin osittain sen aktiivisen tiedottamisen ja kampanjoinnin ansiota. Varsinkin kasvanut tietoisuus turveteollisuuden aiheuttamista vesistöpäätöistä on sellainen keskeinen asia ilmastopäästöjen lisäksi, minkä

luonnonsuojeluliitto näkee vaikuttaneen yleisen ilmapiirin muuttumisen turpeen käyttöä vastaan.

Bioenergiantuottajia ja –yhteisöjä edustavan Bioenergia ry:n edunvalvontapäällikön Jouko Rämön mukaan vuoden 2011 veronkorotuspäätös oli jatkumoa Jyrki Kataisen valtiovarainministerikaudesta. Rämön mukaan alkuperäinen turpeen energiavero tuli vuonna 2010 huomaamatta ja yllättäen valtiovarainministeriöstä valtiovarainministeri Kataisen esittämänä. (Rämö , haastattelu 9.12.2015.)

Alkuperäisessä vuoden 2010 turpeen veronkorotusesityksessä puhuttiin hyvin maltillisesta 0,9 prosentin veroasteesta, mutta kuitenkin itse päätökseen tuli yllättäen 1,9 prosenttia, mikä meni Rämön mukaan myös pääministeripuolue keskustalta täysin ohitse. Ilmapiiri turvetta kohtaa muuttui valtiohallinnossa, kun hallitus vaihtui vuoden 2011 vaalien jälkeen. Hallitusohjelmaan oli kirjattu, että turpeen energiakäyttöä pyritään vähentämään.

*- - mutta sitten kun tuli tämä uusi hallitus tämä six pack –hallitus ja heidän hallitusohjelma jossa puhuttiin turpeen energiakäytön vähentämisestä ja se hallitushan sitten niiku päätti että ”no niin” nyt ihan oikeesti turvetta aletaan kunnolla verottamaan ja siellä viriteltiin sitä veronkorottamista 4,9:ään ja pidemmällä aikavälillä jopa 5,9:ään. (Rämö, haastattelu 9.12.2015.)*

Hallitusohjelman mukainen varsinainen korotusesitys ja päätös tehtiin vuonna 2012, ja se astui voimaan vuoden 2013 alussa. Kuitenkin kivihiihlen maailmanmarkkinahinta oli jo alkanut pikku hiljaa laskemaan, mutta päätös tehtiin siitä huolimatta muuttumattomana, vaikka turvetuottajat ja Bioenergia ry esittivät huolensa siitä riskistä, että suuria määriä kivihiihtä tulee Suomen energiemarkkinoille korvaamaan turvetta. (Rämö, haastattelu 9.12.2015.)

#### **5.4. Veronkorotusten peruminen 2014 toimijoiden näkökulmasta**

Vuonna 2014 Kataisen hallitus päätyi perumaan turpeen veroasteen korottamisen 4,9€/MWh:stä 5,9:ään, joten turpeen vero olisi pysynyt muuttumattomana. Kuitenkin samana vuonna se täydensi aikaisempaa perumispäätöstä turpeen veron 1,5€ laskemisella vuoden 2015 alusta, ja vuonna 2016 se laskisi vuoden 2011 tasolle eli 1,9€:ään.

### 5.4.1. Virkamiehet

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta vuoden 2014 turpeen asteittaisen veronkorotuksen perumisen pohjimmaisena syynä oli kivihiilen maailmanmarkkinahinnan voimakas lasku. Petteri Kuvvan mukaan tämä aiheutti sen, että hajurako kivihiilen ja niin sanotun turve-metsähake-kiikkulaudan välillä pieneni ja uhkasi koko kiikkulauta-tukijärjestelmän toimintaa. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

Riskinä oli, että halpa kivihiili olisi syrjäyttänyt turpeen ja metsähakkeen, koska tukijärjestelmä ohjasi käyttämään metsähaketta turpeen sijaan. Jos kivihielestä olisi tullut turvetta ja metsähaketta halvempaa, niin koko kiikkulautamallin toiminta olisi lamaantunut ja aiheuttanut sen, että kotimaisten polttoaineiden kysyntä olisi romahtanut kannattamattomana, koska turpeen veroastetta oli nostettu ja samalla metsähakkeen tuki oli laskenut.

Kivihiilen hinta alkoi pudota vuoden 2012 syksyn aikana, jolloin oli juuri päätetty turpeen verotuksen korottamisesta 2 eurolla per megawatti tunti ja tämän jälkeen veroastetta olisi korotettu yhdellä eurolla, joka vuosi vuoteen 2015 asti. Halventunut kivihiili ja samaan aikaan turpeen veronkorotus laski metsähakkeen tukia, mikä aktivoi bioenergian tuottajat, Bioenergia ry:n, ja muut metsäalan edunvalvojat vaatimaan, että turpeen ja metsähakkeen kannattavuus olisi palautettava. Ne tekivät laskelmia, joissa ennakoitiin tulevien verokorotusten ja alenevan kivihiilen hinnan yhteisvaikutuksia, mitä ne esittelivät ministeriölle ja poliitikoille. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

*- - se vaihe missä niin kun musta eniten oli sitten Bioenergia ry ja sitten jotkut tuota sähkön tuottajat etenkin semmoset joilla on tämmönen väliottolauhdelaytös eli CHP-laitos missä se laitos on tyypiltään semmonen että se tekee niin kun lauhdesähköä ja siinä vaiheessa kun tämä hiilenvero lähti alenemaan ja sitten se hiili läheni tätä kiikkulautaa ja sitten kun se hiilenhintä heikkeni niin silloinhan puun tuki pieneni. Niin puuntuki pieneni ja hiilen hinta halpeni, niin silloin ei enää hakkeesta tehty lauhdesähkö ollut kannattavaa. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)*

Turpeen veron korottamisen peruminen vuonna 2014 oli nopea hätäratkaisu kivihiilen hinnan alenemisen aiheuttamaan riskiin. Perumispäätöksen jälkeen hallitus tuli nopeasti siihen tulokseen, ettei se yksinään riitä, vaan turpeen veroastetta tulee laskea. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pitänyt verojen alentamista ohjausvaikutuksiltaan tarpeellisena vaan päätös syntyi hallituksen sisäisessä keskustelussa. Valtiovarainministeri Antti Rinteen ja

elinkeinoministeri Jan Vapaavuoren johdolla Stubbin hallitus halusi mennä verojen alentamisessa virkamiehiä pidemmälle. Tällöin valmisteltiin päätös turpeen veroasteen alentamisesta 1,5€/MWh vuonna 2015 ja turpeen veroasteen palauttamisesta vuoden 2011 tasolle eli 1,9€/MWh:iin vuoden 2016 alusta. (Kuuva, haastattelu 27.1.2016.)

Kuuva huomauttaa, että verojen laskussa on toinen vaaranpaikka liittyen kiikkulautamallin toimintaan. Jos turpeen verotus on kovin alhainen, niin puun tuki nousee ja saattaa ohjata energiakäyttöön kuitupuuksi soveltuvaa puumateriaalia, jota muun muassa sellu- ja prosessiteollisuus käyttää toiminnassaan. Tästä syystä ministeriö laati muutosehdotuksen myös tuotantotukilakiin, jossa metsähaketuki jaetaan kahteen tasoon niin, että tuki rajataan ainespuukäyttöön soveltuvalta järeämmältä puulta 60 prosenttiin. (emt.)

Ympäristöministeriön Tanninen kokee, että vuoden 2014 turpeen veronkorotuksen perumispäätös johtui ensisijaisesti hallituksen valtasuhteiden muutoksesta. Kun vihreät jättivät hallituksen syksyllä 2014, niin hallituksessa ei ollut enää mitään tahoja, joka olisi ajanut turpeen korkeaa verottamista. Toinen turpeen käyttöä rajoittamista ajava puolue, Vasemmistoliitto, oli jättänyt hallituksen jo keväällä 2014. (Tanninen, haastattelu 25.2.2016.)

*Kyllä siinä varmaan vaikutti poliittisten voimasuhteiden muutos, varmaan se ennen kaikkea. Mää ymmärtäisin, että tehtiin sitten kun vihreät oli lähtenyt hallituksesta, niin heidän olivat niitä jotka tätä korkeempaan verotusta turpeelle nimenomaan. (Tanninen, haastattelu 25.2.2016.)*

Tanninen nostaa esille sen, että ympäristöministeriön näkökulmasta eniten muutoksia toi ympäristöministerin vaihdos. Kun vihreät ja ympäristöministeri Ville Niinistö jättivät hallituksen, Niinistön tilalle valittiin kokoomuslainen Sanni Grahn-Laasonen. Soidensuojeluohjelmaa oli valmisteltu edellisen ympäristöministerin aikana jo hyvin pitkälle, niin että soiden suojelu perustuu luonnonsuojelulakiin. Grahn-Laasonen valinnan jälkeen soidensuojeluohjelma kuitenkin muuttui niin, ettei se enää perustunut luonnonsuojelulakiin, vaan maanomistajien vapaaehtoisuuteen ja halukkuuteen suojella omia maitaan.

#### **5.4.2. Hallituspuolueet**

Hallituskauden 2014-2015 pääministeripuolue Kokoomus pitää turpeen veronkorotuksen perumispäätöksen syynä eritoten kivihiilen maailmanmarkkinahinnan romahtamista. Tämä

näky kokoomuksen Harri Jaskarin mukaan aivan konkreettisesti äänestäjille lisääntyvinä kivihiihikasoina kaupunkien energialaitosten yhteydessä, Tämä heijastui julkisessa keskustelussa, jossa kyseenalaistettiin ulkomaisen ja saastuttavan kivihiihen poltto kotimaisten polttoaineiden sijaan. (Jaskari, haastattelu 27.1.2016.)

Toinen kokoomuksen näkökulmasta peruspäätökseen vaikuttava asia oli talous. Suomen talous oli yhä tuolloin haastavassa tilanteessa, ja valtion velkaa kertyi jatkuvalla tahdilla. Kuitenkin samaan aikaan halpaa kivihiihtä ostettiin noin kahdeksalla ja puolella miljardilla eurolla ulkomailta, joka heikensi valtion vaihtotasetta entisestään. Muutama vuosi aiemmin säädetty kiikkulautamalli, jonka piti suunnata metsähaketta turpeen sijasta voimalaitoksiin, ohjasi nyt kivihiihtä sinne turpeen tai metsähakkeen sijasta.

Hallituksessa alkoi keskustelu tämän tilanteen mielekkyydestä, kun Suomen polttoainemarkkinoille vyöryvän kivihiihen voisi korvata kotimaisilla polttoaineilla, jolloin vaihtotase ei kärsisi ulkomaankaupasta. Turpeen veronkorotuksen peruuttamisella ja myöhemmin veroasteen alentamisella haluttiin varmistaa, että turpeen ja kivihiihen välinen kilpailu voimalaitosten polttoaineena kääntyy turpeen voitoksi. (Jaskari, haastattelu 27.1.2016.)

*- - syyhän olivat pääosin kuitenkin kivihiihikasojen yleistyminen. Silloin ruvettiin voimakkaasti keskustelemaan, kuinka paljon on järkeä tuoda halpaa kivihiihtä ulkomailta - - Ja sittenhän tässä tehtiin aikaisemmin se niin sanottu kiikkulautamalli, jossa turve ja turvepohjainen materiaali laitettiin linkkiin toistensa kanssa, joka johti tietyllä tavalla siihen tilanteeseen, että oli järkevä ruveta polttamaan kivihiihtä, joka johti tilanteeseen, että sitä rupesi tulemaan ennen kaikkea rannikolle mutta muuallekin Suomeen, joka taas johti poliittiseen keskusteluun, että onko tässä mitään järkeä, että me tuodaan kahdeksan ja puolen miljardin euron edestä energia tuotannon raaka-ainetta ulkomailta. Kotimaassa olisi tää homma hoidettavissa vaikka turpeen avulla eli haluttiin tehdä ajojärjestys sellaiseksi, että turve tulisi järkevämmäksi kuin kivihiihi.*

Kolmas asia, jonka Jaskari nostaa esille on ulkopoliittisen tilanteen muutos vuonna 2014, kun Ukrainan kriisi alkoi, ja Venäjä miehitti Krimin niemimaan. Suomen ulkopoliittinen asema Venäjän rajanaapurina vaikeutui, ja EU:n suhteet itään muuttuivat huonoiksi. Turvallisuuspoliittinen keskustelu ja varsinkin omavaraisuusasiat nousi taas pintaan. Venäjältä on tuotu Suomeen hyvin paljon maakaasua ja ydinenergiaa, joiden tuonti saattaisi vaikeutua, mikäli kriisi jatkuisi vielä pitkään. Turve nähtiin kotimaisena polttoaineena, joka parantaisi

Suomen energiaomavaraisuutta ja vähentäisi Suomen riippuvuutta venäläisestä tuontienergiasta. (Jaskari, haastattelu 27.1.2016.)

SDP:n näkökulmasta turpeen asteittaisen veronkorotuksen peruspäätöksen taustalla oli Suomen heikkenevä talous. Hallituskauden aikana olivat SDP:n politiikkatavoitteet kirkastuneet siihen suuntaan, että teollisuuden kilpailukykyä pitää parantaa. Teollisuuden painoarvo puolueen poliittisissa tavoitteissa oli näin kasvussa. Toisaalta taustalla vaikutti myös hallituksen sisäinen poliittinen tilanne. Pienemmät puolueet, kuten vihreät näyttivät olevan vaikeuksissa loppukauden, joten niiden poliittisten tavoitteiden painoarvo oli laskussa. (Kopra, haastattelu 26.2.2016.)

Kopran mukaan poliittisen tilanteen lisäksi vaikuttivat myös tosiasialliset perusteet, jotka virkamiehet esittelivät poliittisille päättäjille. Esityksen nähtiin helpottavan kotimaisen teollisuuden toiminnan edellytyksiä, ja tästä syystä SDP:n oli helppo yhtyä korotuspäätöksen perumiseen ja myöhemmin veroasteen alentamiseen.

Vihreät kokivat, että turpeen asteittaisen veronkorotuspäätöksen peruminen oli peilikuva niille syille, jotka he näkivät olleen alkuperäisen veronkorotuspäätöksen taustalla. Päätös peruttiin, koska korotuksia voimakkaimmin ajaneet vihreät olivat lähteneet hallituksesta. Kivihiilen maailmanmarkkinahinta oli lähtenyt laskuun, ja kivihiilen käyttö oli lisääntynyt voimakkaasti Suomessa. Kivihiilen käytön yleistymisen haluttiin estää. Sen takia veronkorotuksesta luovuttiin ja myöhemmin turpeen veroa alennettiin, koska turve ja kivihiili ovat kilpailevia polttoaineita voimaloissa. (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)

Vihreiden Oras Tynkkynen huomauttaa, että jos kivihiilen hinnan aleneminen olisi tiedetty jo vuonna 2011, niin luultavasti turpeen veron kahden euron lisäkorotuspäätöstä ei olisi tehty alun perinkään. Vihreätkään eivät olisi halunneet tällä päätöksellä sellaista kehitystä, missä kotimainen turve korvautuu ulkomaisella kivihiilellä.

*- - jos silloin olis jo ennakoitu se energiaindustrioiden energiatalouden kehitys myöhempinä vuosina, niin välttämättä sitä alkuperäistäkin veroesitystä ei oltais tehty, koska kaikilla oli siinä tilanteessa yhteinen näkemys siitä, että turvetta ei lähdetä vähentämään, niin että se korvautuu kivihiilellä. Kukaan ei halunnut sellaista kehitystä. (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)*

Kolmantena vaikuttavana tekijänä Tynkkynen näkee voimakkaan oppositiopolitiikan, kun oppositiopuolueet keskustan johdolla syyttivät hallitusta turpeen syrjäyttämistä kivihiilellä. Myös lobbaaminen turpeen verojen keventämisen puolesta oli voimakasta juuri vuosien 2013–2014 välillä. (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)

*- - mun mielestä oli merkille pantavaa, että silloinen oppositio nosti tän kivihiilen nousun yhdeks kärjekseen oppositiopolitiikassa. Nehän olis voinu valita siis äärettömästi joukosta mahdollisia tärkeitä yhteiskunnallisia kysymyksiä niin vaikka mitä muuta. Niin oli jännä et sekä keskusta, että perussuomalaiset hyvin voimakkaasti käytti tätä kivihiilikärkeä. Et se toistu itse asiassa useamman vuoden ajan eduskuntakeskusteluissa, julkisessa keskustelussa niin kun todella johdonmukaisesti. Mä oletan, että se on ollut erityisesti keskustassa strateginen valinta, että tätä painotetaan ja ymmärrä sitä strategista valintaa mutta..mut kyl siinä mä väittäisin et oppositiopolitiikalla oli merkitystä et jos sitä olis niin painokkaasti ja toistuvasti ja johdonmukaisesti painotettu, niin välttämättä poliittinen paine sen veronkorotuksen perumiseen ei olisi ollut niin suuri. (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)*

Vasemmistoliiton Kari Uotilan mukaan turpeen veronkorotuspäätöksen peruminen johtui siitä, että kivihiilen maailmanmarkkinahinta putosi, ja maailmalla tuli muitakin muutoksia, joiden yhteisvaikutukset uhkasivat turvetta ja metsähaketta energiakäytössä. Vasemmistoliiton näkökulmasta jos on kaksi kilpailevaa energialähdettä, joiden ilmastopäästöt ovat samaa luokkaa mutta toinen tuodaan ulkomailta, niin silloin pitäisi suosia kotimaista energialähdettä. Turpeen käytöllä on aluepoliittista, työllisyyspoliittista ja kansantaloudellista merkitystä, minkä takia Vasemmistoliitto arvottaa turpeen kivihiilen edelle polttoaineena. (Uotila, haastattelu 10.2.2016.)

Uotila nostaa esille, että Vasemmistoliitossa ja muissakin puolueissa aluepoliittinen painostus vaikuttaa paljon tällaisissa päätöksissä, joissa vaikutukset heijastuvat maakuntiin. Paine paikallisiin kansanedustajiin saattaa olla hyvinkin voimakas riippumatta puolueesta. Energiaturve kuitenkin koskee koko maata, sillä sitä käytetään paljon suurien kaupunkien kaukolämmössä. Turpeen korkea verotus saattaa nostaa huolta suurten kaupunkien kaukolämpökustannuksista tulevaisuudessa.

*- - jos puhutaan ilmastonmuutoksesta, niin onhan se nyt kuitenkin eriasia sitten, jos on kaks lähdettä ja molemmat on yhtä saastuttavia, niin toinen on kotimainen, jolla on aluepoliittista, työllisyyspoliittista ja kansantaloudellista merkitystä, kun hiili jota rahdataan ympärimaailmaa, niin siinä yhteydessä sitten varmaan painetta syntyi siihen, että kyllä tässä tätä turpeen suhteellista asemaan on vahvistettava, jotta hiili ei syrjäytä sitä esimerkiks tuolla yhteistuotannossa kokonaan ja että*

*samalla sitten pystytään turvaamaan myös puunkäyttöä- - (Uotila, haastattelu 10.2.2016.)*

### **5.4.3. Etujärjestöt**

Veronkorotuspäätöksen perumista edelsi Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan yleisen mielipiteen muutos valtakunnan politiikassa, jossa turve nousi parempaan valoon kun sitä verrattiin kivihiileen. Luonnonsuojeluliitto näkee, että turpeen ja kivihiilen vastakkainasettelu polttoaineina on vain poliittista ohjailua, millä ostetaan lisää aikaa turpeen käytölle. (Sulkava, haastattelu 2.12.2016.)

Bioenergia ry kokee, että kivihiilen markkinahinnan aleneminen oli turpeen veronkorotuspäätöksen perumisen pääasiallinen syy, mutta taustalla vaikuttivat monet tekijät yhdessä. Vuoden 2012 lopussa, samaan aikaan kun päätös turpeen veroasteen kahden euron lisäkorotuksesta oli tehty, kivihiiltä alkoi virrata voimalaitosten polttoaineeksi myös sisämaassa, mikä on normaalista hyvin poikkeavaa. Yleensä kivihiili on kilpailukykyistä vain rannikon voimalaitoksissa, mutta nyt se syrjäytti turpeen myös sisämaan laitoksissa. (Rämö, haastattelu 9.12.2016.)

Vuodenvaihteessa 2012–2013 Bioenergia ry nosti mediassa esille keskustelun, jossa se esitti yhdessä jäsenjärjestöjensä kanssa huolen siitä, että turpeen korotettu veroaste tekee siitä ja metsähakkeesta kilpailukyvyttömiä kivihiileen nähden, kun turpeen veroasteen noustessa metsähakkeen tuki laskee. Muutos oli jo nähtävillä ennen vuoden 2013 veronkorotusta, ja tilanne oli pahenemaan päin, mikä näkyi Jouko Rämön mukaan myös Bioenergia ry:ssä jäsenistön lisääntyneinä huolenilmaisuuina.

Maakunnalliset turvetuottajat kohdistivat painetta maakuntien kansanedustajiin nostamalla esille hallituksen ajaman energiaverotuksen seuraukset. Kevästä 2013 alkoi mediassa keskustelu turpeen ja kivihiilen välisestä kilpailusta, joka jatkui Bioenergia ry:n ylläpitämänä syksyyn 2014, jolloin päätettiin perua turpeen asteittainen veronkorotus, kun turvevastaiset vihreät ja vasemmistoliitto olivat jättäneet hallituksen. Myöhemmin marraskuussa 2014 päätettiin, että turpeen veroastetta tullaan alentamaan vuosina 2015 ja 2016.



*- - se eka kulminoitui siihen, että ekaksi turveveron tulevaksi ajateltu korotus peruttiin ja sitten vielä 2014 syksyllä jopa tuli Stubbin, kun vihreät lähti pois hallituksesta ja vasemmistoliitto myös, ja ne oli kaks puoluetta siinä six pack – hallituksessa, jotka eniten halusivat verottaa turvetta ja jotka ehkä vähiten ymmärsivät myös sitä, että turve ja metsähake, nämä molemmat kotimaiset ovat nyt tärkeitä, niin kun ne lähti pois hallituksesta ja sitten Stubbin johdolla sitten lokakuussa 2014 ilmoitettiin, että nyt muuten sitä turpeen veroa alennetaan sen lisäksi, että aikaisemmin oli peruttu jo ne korotukset. (Rämö, haastattelu 9.12.2016.)*

Toinen perumispäätökseen liittyvä tekijä oli Bioenergia ry:n Jouko Rämön mukaan Ukrainan kriisin aiheuttama ulkopoliittinen tila, jossa kiristyneet Venäjä-suhteet vaikuttavat myös energiapolitiikkaan. Suomeen tuodaan Venäjältä muun muassa sähköä, öljyä, maakaasua ja kivihiihtä, mikä tekee Suomesta energiapoliittisesti riippuvaisen Venäjästä. Rämön mukaan Suomen valtiojohtossa epäiltiin, että Venäjä tulee käyttämään energiaa valtapoliittisena aseenaan EU:ta kohtaan. Tällaisessa ulkopoliitisessa tilanteessa oli hyvin kyseenalaista tuoda energiaa Venäjältä eritoten, kun se korvasi sitä vastaavia kotimaisia polttoaineita.

Bioenergia ry:n Rämö nostaa esille myös veronkorotuksen aiheuttamat välilliset vaikutukset työllisyys- ja energiapolitiikkaan. Suomen heikossa taloustilanteessa oli kestämatöntä tehdä sellaisia päätöksiä, joiden seurauksena työttömyys kasvaa entisestään ja kansantalouden tilanne huononee, kun energiaa ostetaan ulkomailta aiheuttaen ongelmia kauppataseelle. Rämö näkee, että veronkorotuspäätöksen perumiselle oli sosiaalinen tilaus ja olisi ollut ihme, jos sitä ei olisi tehty.

## **5.5. Turpeen verotuskeskusteluissa ilmentyneet diskurssit**

Turpeen verotuskeskusteluista voidaan eritellä kaksi vallitsevaa diskurssia, joiden taustalla vaikuttavat omat erityiset arvonsa. Toisen näistä diskursseista voi nimetä huoltovarmuus- ja elinkeinopolitiikan diskurssiksi. Tätä diskurssia voi kutsua yleisesti myös energiaturpeen puolestapuhujien diskurssiksi. Tutkituista toimijoista tätä diskurssia edustavat työ- ja elinkeinoministeriö, energiaturvetta puolustavat etujärjestöt, ja poliittisista puolueista keskusta, perussuomalaiset ja kokoomus.

Tämän diskurssin taustalla vaikuttavat huoltovarmuuden ja elinkeinopolitiikan etua ajavat arvot, jotka voi jäljittää talousajattelun lähtöarvoon. Diskurssin voimakkaimmat argumentit

verotuspoliittisessa keskustelussa sijoittuvat yleensä kotimaisen energiatuotannon turvaamiseen, Suomen kauppataaseen tasapainottamiseen ja energiahuoltovarmuuden säilyttämiseen osana suomalaista turvallisuuspolitiikkaa.

Toinen turvepolitiikan verokeskustelussa vallitseva diskurssi on ympäristönsuojelun diskurssi. Diskurssia voi kutsua myös energiaturpeen käyttöä vastustavien tahojen diskurssiksi. Tutkimuksessa tätä diskurssia edustavat ympäristöministeriö, luonnonsuojelujärjestöt ja poliittisista puolueista vihreät ja vasemmistoliitto.

Ympäristönsuojelun diskurssin voimakkaimmat tausta-arvot ovat luonnon- ja ympäristönsuojelussa. Se arvottaa ekologisen kestävyuden yhteiskunnallista poliittista toimintaa ajavaksi voimaksi, jopa taloudellisten lähtökohtien ohitse. Argumentoinnissa tämän voi havaita esimerkiksi siitä, että turpeen polttoa voi kannattaa vain sellaisessa tilanteessa, jossa se korvaantuisi ympäristölle vielä haitallisemmalla polttoaineella, kuten kivihiihellä.

Diskursseja määriteltäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon ministeriöiden erityisasema viranomaisina. Ministeriöt toimivat poliittisella ohjauksella, jolloin niiden toimintalinjoihin vaikuttaa sen hetkinen poliittinen vallanjako. Kuitenkin ministeriöiden perustavanlaatuinen viranomaisrooli ja virkamiesvastuu asettaa ne edustamaan tiettyjä diskursseja, kuten tässä tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriö edustaa turvemyönteistä diskurssia ja ympäristöministeriö edustaa turvevastaista diskurssia.

Kaikki toimijoita ei pysty sijoittamaan puhtaasti jompaankumpaan diskurssiin vaan ne hajaantuvat niiden välille. Esimerkiksi SDP:stä löytyy molempia diskursseja, joten sitä on vaikea sijoittaa edustamaan vain yhtä diskurssia. Puolueen sijoittuminen diskurssien välillä määräytyy pitkälti sen sisäisestä vallanjaosta, jossa taistelevat teollisuuden etua ajavat toimijat ja taas toisaalta vihreitä arvoja puolustavat toimijat.

## **6. ETUJÄRJESTÖLOBBAUS JA ENERGIATURVEPOLIITTISEN VALLAN KESKIÖ**

### **6.1. Energiaturvepolitiikan hallinto ja etupiirit**

Suomen energiapolitiikasta vastaa viimekädessä Suomen valtioneuvosto, joka muodostaa energiapoliittisen linjansa tulevalle eduskuntakaudelle hallitusneuvotteluissa. Tämä linja on yleensä puolueiden tavoitteista koostettu, joten energiapolitiikasta, niin kuin muustakin politiikasta, päättää viime kädessä eduskuntaan valitut puolueet. Eduskunnassa talousvaliokunta käsittelee hallituksen tekemät energiapoliittiset esitykset.

Energiapolitiikka, myös turveasiat kuuluu Suomessa työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriössä käsitellään energiaturvetta yhtenä monista energianlähteistä, jotka määrittävät koko Suomen energiahuollon. Energiahuolto toimii aina kulloisen työ- ja elinkeinoministerin ja hänen puoluetustansa asettaman politiikkalinjan mukaan. Ministeri ei kuitenkaan yksin määrää energiapoliittista linjaa vaan se muodostuu viranhaltijoiden yhteistyöstä. Työ- ja elinkeinoministeriön toimintaa ohjaavat erilaiset energiaohjelmat, -strategiat ja EU:n energialainsäädäntö sekä -direktiivit.

Valtiovarainministeriö valmistelee energiapolitiikkaan voimakkaasti vaikuttavat energiaverot. Se tekee yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa valmistelleessaan energiaverotusesityksiä, koska niiden kokonaisvaikutuksia ei pysty arvioimaan vain fiskaalisin perustein. Myös turvepolitiikassa ja siihen liittyvässä energian tuotantotoiminnassa on valtiovarainministeriön rooli merkittävä.

Ympäristöministeriö päättää myös turveasioista mutta vain ympäristön- ja ilmastonsuojelullisissa asioissa. Se valvoo, että soiden ja suo ympäristön käyttö on luontoympäristön kannalta kestävää muun muassa erilaisilla suojeleohjelmilla ja turvekenttien lupien myöntämisen muodossa.

Voimakkaimpia parlamentaarisen järjestelmän ulkopuolisia energiaturvevaikuttajia ovat turveteollisuuden toimija ja etujärjestöt. Suurin yksittäinen turveteollisuuden toimija ja valtion

omistajaohjauksessa toimiva Vapo Oy tekee omaa vaikuttamistyötään oman yhteiskuntavastaavan kautta sekä yhteistyössä bioenergiasektorin etujärjestön Bioenergia ry:n kanssa, joka on merkittävin energiaturpeen käyttöä puolustava etujärjestö. Haastatteluiden perusteella turvepolitiikkaan vaikuttavat myös muut etujärjestöt, joilla on yhteistä kosketuspintaa turvetuotannon kanssa. Näitä ovat muun muassa Elinkeinoelämän keskusliitto, Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry sekä erilaiset koneyritysten liitot.

Suomen turvepolitiikkaan pyrkivät myös vaikuttamaan turpeen käyttöä vastustavat tahot, joita ovat pääosin erilaiset luonnonsuojelujärjestöt. Selkeästi näkyvintä ja tehokkainta turpeen käytön vastalobbausta tekee Suomen luonnonsuojeluliitto, jota myös kuullaan eduskunnan valiokunnissa ja jonka edustajia on usein toiminut energiaa ja ympäristöä käsittelevien työryhmien jäsenenä. Tämän lisäksi myös Greenpeace ja Luonto-liitto ovat kampanjoineet turpeen käytön lopettamisen puolesta.

## **6.2. Suomalainen turvelobbaus**

### **6.2.1. Turpeen puolesta lobbaavat toimijat**

Haastatteluissa pyrin selvittämään, minkälaista lobbaamista turve-energiaan ja turpeen veroasteen korotuspäätöstä kohtaan kohdistui vuosien 2011 ja 2014 välillä. Huomionarvoista on, että turvelobbausta eivät tehneet vain turve-alaan liittyvät toimijat, vaan myös laajemmin koko bioenergiasektori, kuten esimerkiksi Energiateollisuus ry ja Metsäteollisuus ry. Tämä johtuu muun muassa siitä, että turve ja metsähake ovat polttoaineina sidottu yhteen metsähakkeen tukijärjestelmällä.

Voimakkainta turvelobbausta tekee Bioenergia ry yhdessä sen jäsenjärjestöjen ja -yritysten kanssa. Kaikki haastattelemi tahot mainitsivat turvetuottajat, kysyttäessä poliittisesta vaikuttamisesta turpeen verotusta koskevissa päätöksissä, vaikkakaan kaikki eivät maininneet Bioenergia ry:tä suoraan vaan esimerkiksi sen jäsenjärjestön.

*- - No on selvä, että Bioenergia ry:llä oli siinä sellainen keskeinen ikään kuin koordinoiva rooli mutta mun tuntuma on se, ja tästä voi tietysti kiistellä, että näillä maakunnallisilla energiayhtiöillä oli aika ratkaiseva rooli.*

Vihreiden Tynkkynen näkee, että Bioenergia ry koordinoi turvelobbausta vuosina 2011–2014. Hän mainitsee myös paikallisten energiayhtiöiden merkityksen lobbaustyössä, joka hänen mielestään vaikutti lopullisten päätösten muotoutumiseen vuonna 2014. Bioenergia ry:n voidaan siis nähdä olevan keskeinen ja kokoava toimija turvelobbauksen alasyhteisöissä. (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)

Tynkkynen kertoo oman järjestönsä lobbauksesta, että silloinen toimitusjohtaja Jyrki Peisa otti yhteyttä lähes kaikkiin kansanedustajiin, joilla oli vähänkään energiaintressiä. Kaikki haastattelemani päätöksentekijät ja virkamiehet vahvistavat tämän lobbausstrategian käytön omissa vastauksissaan, ja he kokivat sen vaikutukseltaan merkittäväksi. Juuri Jyrki Peisan mainitsevat nimeltä työ- ja elinkeinoministeriön, Suomen luonnonsuojeluliiton ja vihreiden edustajat haastatteluissani.

*- - No Jyrki Peisa esimerkiksi on hemmetin hyvin kontaktoinu kaikkia poliitikkoja ja kaikkia puolueita. Voi sanoa, että kaikki eduskunnan kansanedustajat on ollu vaikutuksen piirissä, jos on vähänkin ollut mitään energiaintressiä kansanedustajalla - - (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)*

Yhteydenpito ja tapaamiset kuitenkin keskittyivät tiettyihin puolueisiin toisia enemmän. Rämö mainitsee, että liitto koki asiassaan lähimmiksi puolueikseen silloiset oppositiopuolueet keskustan, jonka jäsen Jyrki Peisa on ja perussuomalaiset. Vihreiden ja Vasemmistoliiton Bioenergia ry ei kokenut olevan sen asiassa. Jyrki Peisa oli kuitenkin monesti yhteydessä vihreään ympäristöministeriin Ville Niinistöön ja Oras Tynkkysen esimerkiksi ympäristönsuojelulain uudistamisen saralla. (Rämö, haastattelu 9.12.2015.)

*- - Joskus sattui niin, että meillä oli joku kokous ja, että Ville Niinistö lähettää Jyrki Peisalle tekstiviestin, että hän haluaa nyt keskustella vielä tästä näin, että voiko Peisa soittaa hänelle. Ministeri lähettää tekstiviestin! Me oltiin ihan että ei hemmetti! Ei mut se vaan osoittaa sen, että hän koki, että Bioenergia ry on siinä kohdassa ratkaiseva järjestö. (Rämö, haastattelu 9.12.2015.)*

Toinen voimakkaasti ilmi tullut lobbausstrategia oli informaation tuottaminen. Työ- ja elinkeinoministeriön Petteri Kuuva mainitsee, että Bioenergia ry tuotti erilaisia laskelmia heille siitä, minkälaisia vaikutuksia oli kivihiihen hinnan alentumisella metsähakkeen ja turpeen

kilpailukykyyn energiamarkkinoilla, hakkeen kysyntään sekä ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Myös kokoomuksen Harri Jaskari mainitsee, että tutkimuksellista aineistoa jaettiin koko päätöksentekoprosessin aikana.

Kolmas turvelobbauksessa käytetty lobbausstrategia oli yleiseen mielipiteeseen vaikuttaminen. Bioenergia ry järjesti tuolloin ”Millä Suomi lämpiää?” – seminaareja, joita se piti maakunnissa ja joihin kutsuttiin median edustajia, paikallisia kuntapäättäjiä, virkamiehiä ja kansanedustajia. Tämän lisäksi Bioenergia ry teki tiedotteita ja mielipidekirjoituksia siitä, että ulkomainen kivihiihi on korvaamassa kotimaisia polttoaineita puuta ja turvetta.

*- - Meillä on joka vuosi ollut noin viis ”Millä Suomi lämpiää?” – tilaisuutta eri paikkakunnilla maakunnissa ja sinne kutsutaan paikallisia kuntapäättäjiä, virkamiehistöä, joitakin kansanedustajia ja sit siellä on paikallinen media, joka tulee aina mielellään noihin tilaisuuksiin ja tekee niistä juttuja ja ne oli yks semmonen tapa.- - meillä oli niitä aika onnistuneita ja niihin tuli aika paljon porukkaa niissä maakunnissa niin, että ne oli ehkä ne tärkeimmät ja herättävimmät. Siellä oli aina myös mukana paikallisen energiayhtiön johto, joka kertoi millä se paikkakunta todella lämpenee silloin talvipakkasella ja tyypillisesti, kun me järjestettiin sellasilla paikkakunnilla missä käytettiin kotimaisia polttoaineita, niin se tuli se aika selkeesti se stoori, että tässä nyt talvipakkasella tuolla meillä kattilassa palaa nämä kotimaiset polttoaineet ja siitä tämä lämpö tulee. (Rämö, haastattelu 9.12.2015.)*

Bioenergia ry vaikutti myös päätöksen valmisteluprosessiin silloin, kun se kutsuttiin kuultavaksi sidosryhmänä. Esimerkiksi se oli kuultavana valtiovarainvaliokunnan verojaostossa ennen kuin esitys turpeen veroasteen alentamisesta tehtiin. Tämän lisäksi Bioenergia ry oli kutsuttu kuultavaksi ympäristövaliokuntaan turveluvitusta käsittelevissä asioissa, esimerkiksi osana ympäristönsuojelulain uudistusta. (Rämö, haastattelu 9.12.2015.)

## **6.2.2. Turpeen käyttöä vastaan lobbaavat toimijat**

Selkeintä lobbausta turpeen käytön lopettamisen puolesta tekee Suomen luonnonsuojeluliitto yhdessä muiden ympäristöjärjestöjen kanssa, kuten Greenpeace, Maanystävät ja WWF. Sulkavan (Sulkava, haastattelu 2.12.2015) mukaan liitto on tehnyt turpeeseen liittyvää lobbausta jo pidemmän aikaa eikä pelkästään tiettyinä ajanjaksoina. Vuosien 2011–2014 välillä se ei tehnyt mitään erityistä kampanjaa turpeen verotusta koskien, vaan jatkoi normaalia lobbaustyötään, jossa asiaa toki käsiteltiin.

Luonnonsuojeluliitolla on kaksi keskeistä vaikuttamistapaa, joita ovat päätöksenteon valmisteluun osallistuminen ja yleinen asennekasvatus, jossa yleistä tietoisuutta luonto- ja ympäristöasioista pyritään lisäämään kansalaisten keskuudessa. Vuoden 2011 päätöksiin liittyen luonnonsuojeluliitto toimi kutsuttuna tai vakinaisena ympäristöasiantuntijana erilaisissa turpeen käyttöön liittyvissä ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön työryhmissä, kuten esimerkiksi ympäristöministeriön alaisessa soidensuojeluohjelmassa. (Sulkava, haastattelu 2.12.2015.)

*- - paljolti se meillä on ollut tota työryhmävaikuttamista eli siinä nyt on ollu viimiset kuus vuotta ainakin erilaisia tota niin soidensuojeluun ja turpeen käyttöön liittyviä työryhmiä ja muita tämmösiä toimikuntia, jotka on hieronu jotakin ja niihin liittyviä avauksia tehty, jotka voidaan varmaan lobbaamiseksi laskea, koska siinä on mediaa hyödynnetty. (Sulkava, haastattelu 2.12.2015.)*

Myös luonnonsuojeluliitto pyrkii vaikuttamaan suoraan päättäjiin, mutta sillä on paljon pienemmät resurssit tehdä tätä vaikuttamistyötä verrattuna kilpaileviin lobbaustahoihin, koska kyseessä on kansalaisjärjestö. Tämän suoran vaikuttamisen pääasiallisina menetelminä ovat olleet yhteydenotot päättäjiin ja tapaamiset.

Sulkava kokee, että lobbaustyössä, jossa kaikkia puolueita on lähestytty, hankalimmat puolueet ovat olleet keskusta ja perussuomalaiset. Nämä molemmat puolueet tunnetaan myös turvemyönteisistä kannoistaan. Sulkava ei itse mainitse järjestön olevan tekemissä minkään puolueen kanssa toisia enemmän, mutta vihreiden Tynkkynen rinnastaa oman puolueensa ympäristöjärjestöihin.

*- - mut jos tää valintatilanne on näitten kahden välillä, on vihreiden näkökulmasta järkevää valita kotimainen turve eli kahdesta pahasta päädytään siihen, tässä tapauksessa joillakin perusteilla vähemmän pahaan. Ja mun tulkinta on se, että tää näkemys ja tapa kehystää tää keskustelu on yleistynyt vihreissä ja tullut niin kun valtavirraks tässä vuosien varrella sithän on siis ei niinkään vihreissä mutta osassa ympäristöjärjestöissä sellastakin kantaa, että itse asiassa kivihiili on vähemmän haitallista kun on turve - - (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.)*

Ympäristöministeriön Tannisen (Tanninen, haastattelu 25.2.2016) mukaan luonnonsuojeluliitto on ollut kaikista aktiivisin sidosryhmä, joka on pyrkinyt vaikuttamaan ympäristöministeriön toimintaan. Luonnonsuojeluliitto osallistuu myös moneen ympäristöministeriön vetämään työryhmään. Tanninen nostaa kaksi tulokulmaa, joilla ympäristöjärjestöt pyrkivät vaikuttamaan; suoluonnon suojelun ja vesistöjen puhtauden.

### 6.3. Lobbauksien vaikutukset lopulliseen päätökseen

Lobbaamisten selkeitä vaikutuksia lopulliseen päätökseen on hankala arvioida, koska kaikkia päätökseen vaikuttaneita tekijöitä on lähes mahdotonta eritellä. Kontingenssimallintamisen mukaan modernia lobbausta kuvaa nopeasti muuttuvat olosuhteet, jotka tuottavat erilaisia lopputuloksia (Jaatinen 1999, 94). Etujärjestöjen lobbauskeinoista, painopisteistä ja kohteista voimme kuitenkin hahmottaa vaikutusten ääriviivoja.

Päätösten lopputulokseen nähden Bioenergia ry:n lobbaustyö tuotti merkittävää tulosta. Yhtenä keskeisenä toimijana on nähtävä sen entinen toimitusjohtaja Jyrki Peisa, jonka henkilökohtaiset lobbarin ominaisuudet jäivät monen päättäjän ja virkamiehen mieleen. Hän ansaitsi muun muassa silloisen ympäristöministerin luottamuksen turvepolitiikan asiantuntijana.

Suomen luonnonsuojeluliitto onnistui omassa tehtävässään kasvattaa yleistä tietoutta suoympäristön tärkeydestä ja turvetuotannon vesistö päästöistä. Kuitenkaan onnistumiset tällä saralla eivät kantautuneet päätöksentekopöytiin asti, kun turpeen veroasteen korotuspäätökset peruttiin ja veroastetta päätettiin alentaa. (Sulkava, haastattelu 2.12.2015.)

*- - erittäin turhauttavaan huomata, että siinäkin vaiheessa kun kaikki tietää et hei jumankauta noi on oikeessa, näin se vaan menee, niin silti se poliittinen päätöksenteko jyrää koko tän virkakoneiston, et kaikki semmonen höpötys, että virkavastuulla tehtäis jotain oikeudenmukaisia lakimukaisia päätöksiä, niin se on kyllä paskanjauhamista, eikä pidä paikkaansa. Poliittisilla päätöksillä niitä ohjataan. (Sulkava, haastattelu 2.12.2015.)*

Luonnonsuojeluliiton keskeisimmät onnistumiset lobbaustyössä keskittyvät työryhmävaikuttamiseen, joissa se saavutti omien tavoitteidensa mukaisia linjauksia. Sulkavan mukaan esimerkiksi suostrategia ja soidensuojeluohjelmat vietiin loppuun ja käytäntöön asti luonnonsuojeluliiton ansiosta. Kuitenkaan näiden työryhmien, strategioiden ja ohjelmien linjauksilla ei ollut suoranaisia vaikutuksia turpeen energiaveropäätökseen, vaikka ne toki liittyvätkin suo- ja turvealueiden hyödyntämiseen yleisesti.

Lobbauksen tehokkuuteen vaikutti kuitenkin eniten olosuhteiden muutos ympäröivässä maailmassa. Kivihiilen maailmanmarkkinahinnan aleneminen ja pyrkimys energiaomavaraisuuteen maailmanpoliittisen tilanteen kiristyttyä Venäjän Krimin toimien jälkeen vuonna 2014 muuttivat suomalaisen energia-alan toimintaympäristöä merkittävästi.



Toissijaisena taustamuuttujana, joka vaikutti olosuhteiden muutokseen, voidaan nähdä olleen metsähakkeelle luotu ”kiikkulauta” -tukijärjestelmä eli polttoturpeen sitominen toiseen biomassaaenergiälähteeseen, metsähakkeeseen.

Lobbauksen kontingenssimallintamisen mukaan moderni lobbaustyö joutuu toimimaan alati muuttuvan toimintaympäristön puitteissa. Toisin sanoen onnistuneen lobbauksen määrittää se, kuinka hyvin näihin muuttuneisiin olosuhteisiin reagoidaan. (Jaatinen 1994, 100.) Bioenergia ry pystyi reagoimaan nopeasti muuttuneeseen toimintaympäristöön ja muokkaamaan omat lobbaustrategiansa ja -intensiteettinsä oikein.

Tarkasteltaessa lobbauksessa käytettyjä turvepoliittisia diskursseja voimme huomata tiettyjen kehysten rajaavan yhteiskunnallista energiaturvekeskustelua. Kuten jo aiemmin havaittiin luvussa viisi, tutkimuksessa käsiteltävän case-tapauksen merkittävimmät diskurssiiviset kehykset määrittyvät haastatteluaineiston perusteella huoltovarmuuden, ympäristönsuojelun ja työ- ja elinkeinopolitiikan tarpeiden ympärille.

Myös historiallinen konteksti vaikuttaa kehysten muotoutumiseen. Esimerkiksi kun turvetta ruvettiin laajamittaisesti hyödyntämään energiatuotannossa 1970-luvulla, niin silloin kehyksenä toimi öljykriisi ja sen aiheuttama epävarmuus energiahuollossa. Öljylle oli löydyttävä kotimainen ja omavarainen energialähde. Kehys kuitenkin muuttui kun vihreän liikkeen myötä ympäristötietoisuus kasvoi ja turvetuotannon aiheuttamat ympäristöhaitat tulivat ilmi. Keskenään kilpaileviksi diskursseiksi vakiintuivat talous- ja elinkeinopolitiikan tarpeet ja ympäristönsuojelulliset päämäärät.

Poliittisessa vaikuttamisessa ja varsinkin lobbaamisessa pyritään vaikuttamaan näihin sosiaaliskonstruktiviisiin kehyksiin, jotta politiikanteon lopputulokset olisivat vaikuttajien kannalta suotuisia. Kehystäminen korostuu eritoten silloin kun toimintaympäristö muuttuu, ja siinä olevat toimijat joutuvat kohtaamaan, jotain ennalta odottamatonta.

Bioenergia ry onnistui kehystämään lobbaustoiminnallaan vuosina 2013–2014 energiaturpeen tilanteen sellaiseksi, joka vastasi sen tavoitteita. Ulkomaisen ja saastuttavan polttoaineen uhka syrjäyttää kotimaiset biomassapolttoaineet, kauppatasappiot ja heikon energiaomavaraisuusasteen aiheuttama ulkopoliittinen uhka muun muassa loivat poliittiselle keskustelulle sellaisen todellisuuskontekstin, jonka lähtöarvot ajoivat lobbaustoiminnan

siivittämänä päätöksentekijät alentamaan turpeen energiaverotusta ja helpottamaan sen energiakäyttöä. (Rämö, haastattelu 9.12.2015.)

*- - Etenkin kun se keskustelu kehystettiin niin, että kivihiilen musta energiapolitiikka, joka siis on oma lukunsa, että kuinka todenmukainen se väite ja kehys oli mutta että kun julkinen keskustelu meni niin, että hallitus lisää kivihiilen käyttöä niin silloin kaikki ne jotka näki, että sekä kivihiilen että turpeen käyttöä pitää, jollain aikataululla vähentää niin oli aikalailla puolustuskannalla. Ja kyl mä luulen, että lobbauksella oli siinä ihan tähdellinen rooli.*

Uudelleen kehystetyssä toimintaympäristössä ei ollut enää tilaa turpeen energiakäytön vähentämiselle, kuten vihreiden Tynkkynen toteaa haastattelussaan (Tynkkynen, haastattelu 11.1.2016.). Huomionarvoista on se, että vaikka olosuhteet energiapoliittisessa toimintaympäristössä olivat muuttuneet tietyin osin, niin esimerkiksi ympäristönsuojelu, ilmastonmuutos ja siihen liittyvät riskit olisivat yhä olleet valideja energiapolitiikkaa ohjaavia lähtöarvoja. Ne eivät vain mahtuneet vallalla olevan kehyksen sisälle, vaan ne asetettiin kilpailevaksi diskurssiksi kehystämisen kautta vallitsevaksi diskurssiksi tulleen poliittisen kontekstin kanssa.

Suomen luonnonsuojeluliitto ei pystynyt reagoimaan tähän olosuhteiden muutokseen yhtä tehokkaasti. Lobbauksessa välitetty informaatio ja vaikuttaminen tapahtuivat samoilla lähtöarvoilla kuin ennenkin. Luonnonsuojeluliiton pääviestit kohdistuivat turpeenpolton ilmastovaikutuksiin, turpeen noston aiheuttamiin vesistökuormituksiin sekä suoympäristönsuojelamiseen. Ennen vuotta 2013 ja siihen liittyvää olosuhteiden muutosta, luonnonsuojeluliitto oli saanut yleisen keskustelun kääntymään omien tavoitteidensa mukaiseksi. Turpeen energiakäytön haittavaikutukset tunnettiin yleisesti, ja myös päätöksenteko oli reagoinut siihen asettamalla turpeelle energiaveron ja myöhemmin korottamalla sitä vuoden 2011 hallitusohjelman mukaan. (Sulkava, haastattelu 2.12.2015.)

*- - jos kattoo sinne johonkin 2008-2009 niin suomalaisten tietoisuus yleensä suosta ja sen merkityksestä vaikka nyt vesistöille ja ilmastolle ja muuten oli kutakuinkin, ei nyt ihan nolla mutta todella surkee keskimäärin ja ketää ei ois voinu vähempää kiinnostaa suot. Mutta sitten, jos kattoo tilannetta viimevuoden tähän aikaan kun Granh-Laasonen tuoreena ministerinä soiden suojeluohjelman lopetti niin puolentoista kuukautta suurin piirtein ennen joulua, niin Suomessa kaikki mediat kirjoitti tai lähetti juttua soista ja soiden suojelusta. Mutta on tämä hämmentävän suuri muutos ollu kaikkineen siinä, että se on tullut yleiseen tietoisuuteen ja se että niillä on merkitystä vesien tilalle, -laadulle, tulvien säätelylle, ilmastolle ja niin poispäin. Tulee niin kuin nää muut puolet sen lisäksi, että meille tärkeä suoluonnon*

*säilyminen on myös ollu mukana, että tämmönen asioitten esille nostaminen ja sitä kautta tietoisuuteen tuleminen on ehkä sitä lobbausta - - (Sulkava, haastattelu 2.12.2015.)*

Kuitenkin toimintaympäristön nopeat muutokset, varsinkin sellaisilla energiaturvepolitiikan rajapinnoilla, joihin luonnonsuojeluliitolla ei ollut kosketuspintaa, aiheuttivat sen, että välittömien uhkien diskurssit ja niistä muotoutunut uusi energiapolitiikan toimintakehys käänsi poliittisen keskustelun tukemaan turpeen energiakäyttöä. Luonnonsuojeluliiton lobbauksen tavoitteet oli ympäristönsuojelullisissa asioissa, mutta ne eivät pystyneet kilpailemaan huoltovarmuus-, talous-, ja energiapolitiikan intressien kanssa.

Päätöksen lopputulokseen nähden ei voida sanoa, että päätös turveveron alentamisesta olisi syntynyt yksinomaan jonkin tietyn tahon lobbauksen ansioista. Bioenergia ry:n lobbaustoiminta lähinnä vahvisti jo olemassa olevaa tietoa päätöksentekoaikana ja yleisessä keskustelussa turpeen muuttuneesta asemasta energiamarkkinoilla ja tämän uuden tilanteen merkityksestä Suomen energiapolitiikalle. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö oli hyvin tietoinen polttoturpeen tilanteesta jo ennen kuin Bioenergia ry saapui esittelemään omia laskelmiaan ministeriölle (Kuuva, haastattelu 27.1.2016).

*- - tilanne oli se, että tuota ne korotuspäätökset, jotka tehtiin silloin sillä perusteella, että kyllä turpeeseenkin pitää tän energiaverouudistuksen kautta, niin pitää sitä energiaverotusta kohdentaa ja ne tehtiin ja sitten erityisesti hiilen maailman markkinahinta ja eräällä tavalla tää ulkopuolinen maailma muuttui siihen, että syntyi ihan aitoa painetta siihen, että.. että tuota käykö tässä köpelösti turpeelle - - (Kuuva, haastattelu 27.1.2016).*

## 7. VALLANPIIRIT TURVEPOLITIIKASSA

### 7.1. Parentela- ja Klientela- suhteet turvepoliittisessa vaikuttamisessa

Intressi- tai eturyhmien vaikuttamista voidaan myös tutkia tarkastelemalla systeemianalyysiin kuuluvia klientela- ja parentela – suhteita. Klientela-suhteessa, jokin eturyhmä tai taho on päässyt hallintoviraston silmissä tietyn yhteiskunnallisen sektorin luonnolliseksi edustajaksi, joka vuorostaan on viraston toiminnan luonnollinen kohde tai viiteryhmä. (Ruostetsaari 1998, 210.)

Suomalaisesta turvepolitiikasta pystyy erottamaan kaksi klientela-suhdetta. Turvepolitiikan kannalta kaksi keskeisintä hallintovirastoa ovat työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. Siinä missä työ- ja elinkeinoministeriö vastaa elinkeino- ja energiapolitiikasta, niin ympäristöministeriö vastaa ympäristönsuojelullisista ja turvemaiden kestävästä käytöstä muun muassa lupamenettelyin.

Bioenergia ry:n vaikuttamistoiminta on keskittynyt selkeästi työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) suuntaan. Esimerkiksi TEM:n Petteri Kuuva mainitsee (Kuuva, haastattelu 27.1.2016) ensimmäisenä Bioenergia ry:n entisen toimitusjohtajan Jyrki Peisan nimen, kun kysyin häneltä kontaktihenkilöistä etujärjestötoimijoihin. Peisa on käynyt Kuuvan mukaan tapaamassa TEM:ssä monen vuoden ajan energia-asioissa, ja tapaamiset ovat olleet luonteelta hyvin epämuodollisia keskustelutilaisuuksia. Kuuva korostaa, että he ottavat mielellään vastaan ketä vain energia-asioista kiinnostuneita vieraita.

Ympäristöministeriön Timo Tannisen mukaan (Tanninen, haastattelu 25.2.2016) ministeriö on eniten tekemisissä ympäristöjärjestöjen kanssa ja eritoten Suomen luonnonsuojeluliiton kanssa. Luonnonsuojeluliitolla on vahva asiantuntija-asema ympäristöministeriön sidosryhmänä, ja se osallistui jäsenenä moneen ympäristöministeriön vetämään työryhmään, kuten soidensuojelutyöryhmään.

Tanninen mainitsee (Tanninen, haastattelu 25.2.2016) olleensa ennen nykyistä virkaansa kymmenen vuotta WWF:n pääsihteeri. Siirtyminen ympäristön etujärjestöstä ympäristöministeriöön on luonnollinen mutta epäilemättä ympäristöjärjestön verkostot

vaikuttavat yhä taustalla. Vuonna 2007 työskennellessään WWF:n pääsihteerinä hän oli sitoutumattomana kansanedustajaehdokkaana vihreiden listalla Uudellamaalla, mikä on yksi indikaattori ympäristöjärjestöjen ja vihreiden yhteistyöstä ympäristöpolitiikassa myös parlamentaarisesti. Tannisen tapaus vahvistaa kuvaa ympäristöministeriön, vihreiden ja ympäristöjärjestöjen ympärille muodostuneesta alajärjestelmästä.

Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että yhtäläillä työ- ja elinkeinoministeriön ja Bioenergia ry:n ja toisaalta ympäristöministeriön ja Suomen luonnonsuojeluliiton välillä vallitsee klientelistinen tai ainakin siihen viittaava suhde. Klientela-suhteen määritelmät täyttyvät niillä molemmilla siten, että ne ovat saavuttaneet erityisaseman ministeriöiden sidosryhminä, ja molempien ministeriöiden luonnollisen toiminnan kohteena ovat juuri nämä kaksi järjestöä omilla erityispainotuksillaan turvepolitiikassa.

Näitä kumpaakaan suhdetta on kuitenkin hankala haastatteluaineiston perusteella tulkita täysin klientela-suhteen määritelmät täyttäväksi, sillä molemminpuolista hyötyä niissä ei voida suoraan havaita. Kuitenkin molemminpuoliseen hyötyyn viittaavia asioita pystyy havaitsemaan. Bioenergia ry, tuottaa omassa toiminnassaan sellaista tutkimustietoa ja laskelmia, joita työ- ja elinkeinoministeriö pystyy käyttämään oman toimintansa tukena.

Suomen luonnonsuojeluliitto ja ympäristöministeriö jakavat samat ympäristöpoliittiset intressit ja tavoitteet muodostaen alasysteemin ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta. Siitä huolimatta, että tutkimusaineistosta ei tule suoraan ilmi klientela-suhdetta, niin siihen viittaavia indikaattoreita tulkitsemalla voimme todeta sen vaikuttavan toimijoiden välillä.

Jos taas toimijoiden välistä suhdetta tarkastellaan sen mukaan, että vastuu politiikan muotoilusta ja toimeenpanosta säilyy valtion virastolla, mutta se ottaa vahvasti huomioon yhteistyötahonsa intressit, jonka osallistumiskanavat ovat vahvasti institutionalisoidut sekä virasto saa vastavuoroisesti tukea yhteistyötaholtaan informaation, mukautumisen ja poliittisen tuen muodossa (Ruostetsaari, 1998, 211), niin näillä määrittelyillä voimme tulkita selkeiden klientela-suhteiden esiintyvän molemmissa tapauksissa.

Turvepolitiikassa ilmenee myös klientela-suhteita lähellä olevaa parentela-suhteita. Parentela-suhteessa eturyhmä saavuttaa osallistumismahdollisuuden ja legitimitetin sitä kautta, että se kiinnittyy johonkin poliittiseen puolueeseen sen sijaan, että se edustaisi tehokkaasti tiettyä

yhteiskuntasektoria. Toisin sanoen eturyhmä ajaa omia tavoitteitaan jonkin sitä lähellä olevan puolueen kautta (Ruostetsaari, 1998, 212).

Parentela-suhteen voidaan katsoa olevan vahvana työ- ja elinkeinoministeriön, Bioenergia ry:n ja Suomen Keskustan välillä. Muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön Kuuva, Bioenergia ry:n Rämö ja Suomen luonnonsuojeluliiton Sulkava mainitsevat, että Bioenergia ry:n entinen toimitusjohtaja Jyrki Peisa on keskustan jäsen. Kuvuan mukaan hän on toiminut Vanhasen toisen hallituksen aikaan työ- ja elinkeinoministeri Mauri Pekkarisen erityisavustajana ja nykyisessä Sipilän hallituksessa keskustalaisen maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen erityisavustajana.

Myös Vihreiden, ympäristöministeriön ja Suomen luonnonsuojeluliiton välillä voidaan katsoa vallitsevan parentela-suhde. Vahvat henkilöihin perustuvat verkostot, virkavaihdokset käsiteltävien toimijoiden välillä ja yhteiset poliittiset tavoitteet indikoivat suhteen olemassa olosta.

Keskustan ja turpeen etujärjestöjen välillä on tulkittu olevan vahva alasyteemi oikeastaan koko turpeen laajamittaisen energiakäytön historian ajan. Ilkka Ruostetsaari (1998; 2010) kuvailee, että jo 1980-luvulla turpeen ympärille muodostuneeseen alasyteemin vahvin tukipuolue on Suomen Keskusta. Ruostetsaaren (2010) mukaan keskustan syyt tukea turvepolitiikkaa johtuvat maatalous-, elinkeino- ja aluepoliittisista tekijöistä. Muut puolueet ovat hyvin tietoisia turvepolitiikan ja keskustan suhteesta, ja pitävät sitä keskustan poliittisena keinona pumpata rahaa maakuntiin, mikä aiheuttaa vastareaktioita muissa eduskuntapuolueissa.

Klientelismien yksi määritelmistä oli, että valtion viraston ja sen yhteistyötahon läheinen toiminta partikulaaristen intressien ajamisessa tuottaa erilaisia koalitioita muiden virastojen ja niiden yhteistyötahojen vastaan. Suomessa tätä ilmiötä kutsutaan ministeriöpluralismiksi. Tällä ilmiöllä on taipumus fragmentoida valtion organisaatiota ja vaikeuttaa pyrkimyksiä formuloida politiikkaa yleisen edun nimissä sekä vähentää valtiollisen politiikan yhtenäisyyttä. (Ruostetsaari 1998,211.)

Turpeen käyttöä puolustavien tahojen ja ympäristöarvojen välille muodostuneet alasyteemit asettavat työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön kilpailuasetelmaan toisiinsa nähden. Esimerkiksi Ruostetsaari (2010,158) mainitsee, että energiaeliitissä ilmenee kaksi

vastakkaista näkemystä, joita ovat elinkeinoelämä- ja ympäristölähtöinen näkemys. Näin tuntuu olevan myös ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä. Voimme havaita jonkin asteista ministeriöpluralismia turvepolitiikkaan liittyen, mutta haastatteluista päätellen kyseessä on enemmänkin tiukat rajavedot ministeriöiden tehtävien välille kuin kilpailutilanteen aiheuttama valtion organisaatioiden fragmentoituminen.

*- - Ilmasto- ja energiastrategiaa veti TEM. Et sillä tavalla se monesti menee että useamman ministeriön yhteistyönä, joku on aina vetovastuussa ja laittaa sen viimeisen pisteen sinne. Mutta käytiin kiivaitakin neuvotteluja näissä molemmissa ja koitettiin saada mahdollisimman hyvä tulos noin niin kun meidän [ympäristöministeriön –VH] tavoitteiden kannalta ja mun mielestäni kohtuullisesti onnistuttiinkin. (Tanninen, haastattelu 25.2.2016.)*

Turvepolitiikan alasyteemit tuntuvat rajautuvan yhtäältä osin turpeen puolesta puhuvaan alasyteemiin, johon kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriöön, keskustaan, kokoomukseen, perussuomalaisiin, Bioenergia ry:hyn, Vapoon ja muihin turve-alan rajapinnoilla liikkuviin intressiryhmiin. Toisena alasyteeminä vaikuttaa turpeen käyttöä vastustavat tai siihen kriittisesti suhtautuvat tahot, joihin kuuluvat ympäristöministeriö, vihreät, vasemmistoliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ja muut ympäristöjärjestöt. Karkeasti voidaan määritellä, että turvepolitiikassa vaikuttaa kaksi alasyteemiä: puolesta ja vastaan.

## **7.2. Turvepolitiikan sisä- ja ulkopiirit**

Aiemmin esittelemäni Jan-Mangus Janssonin policy-analyysimääritelmän mukaan poliittisista prosesseista voidaan erottaa tavallisesti päätöksen muotoutumiseen vaikuttaneet tekijät ja mahdollisesti syntyvät politiikkavaihtoehdot eli päätösten dynamiikka ja eteneminen. Poliittisesta prosessista erottaa voidaan neljä vaihetta, jotka ovat aloite, valmistelu, päätös, toimeenpano ja seuranta, joka voi käynnistää uuden prosessin. Prosessin jokaiseen päävaiheeseen osallistuu poliittisten päätösten tekijöiden ja viranomaisten lisäksi myös muita toimijoita, joiden kanssa viranomaiset kommunikoivat ja jotka omasta aloitteestaan pyrkivät vaikuttamaan prosessiin. Pääosin kaikki tärkeät poliittiset päätökset syntyvät viranomaisten ja muiden poliittisten voimien, kuten puolueiden, etujärjestöjen, kansalaisliikkeiden, kaupallisten toimijoiden välisen yhteistoiminnan tuloksena. Tosiasiallisesti poliittisten voimien esittämät näkökohdat ratkaisevat päätösten lopullisen sisällön vaikka viranomaiset tekisivätkin muodollisesti sitovat päätökset. (Ruostetsaari, 1998, 16; Jansson, 1985, 204.)

Janssonin määritelmän hengessä voimme tutkia turvepolitiikan vallan sisä- ja ulkopiirejä lobbausta ja klientela- ja parentela-suhteita koskevien analyysien pohjalta. Tarkastelemalla eturyhmien, viranhaltijoiden ja päätöstentekijöiden välisiä vuorovaikutussuhteita, informaation kulkua sekä kulkusuuntia verrattuna toteutuneisiin päätöksiin turpeen energiaverosta vuosien 2011–2014 voimme hahmottaa turvepolitiikan valtaa sisä- ja ulkopiirien analyysillä.

### 7.2.1. Teoreettinen lähtökohta

Virkamiehet ja poliittiset päättäjät eivät aina pysty itse tuottamaan omilla resursseillaan tarpeeksi tietoa käsiteltävästä asiasta ja heillä on yleensä taipumus hankkia kyseisen päätöksen tai käsittelyn tueksi mieluummin liikaa kuin liian vähän tietoa käsiteltävästä aiheesta. Tämän takia he haluavat konsultoida aiheen asiantuntijoita, joihin yleensä myös kyseenomaisen aiheen etujärjestö kuuluu. (Maloney 1994, 31.)

Kuitenkin eturyhmien ja poliittis-hallinnollisten järjestelmien välistä suhdetta tutkittaessa on löydetty tiettyjä eri tasoja eturyhmien osallistumisessa päätösten valmisteluun ja ratkaisuvaiheisiin. Tämä ryhmittely perustuu siihen käsitykseen millä tasolla ja laajuudella eturyhmä pystyy osallistumaan tietyn poliittis-hallinnollisen sektorin toimintaan.

#### 1. Sisäpiiriasemat

- (i) Ydinsisäpiiri<sup>10</sup>
- (ii) Spesialistisisäpiiri<sup>11</sup>
- (iii) Perifeerinen sisäpiiri<sup>12</sup>

#### 2. Ulkopiiriasemat

- (i) Ulkopiiri ideologian tai tavoitteen perusteella<sup>13</sup>
- (ii) Ulkopiirin ryhmä omasta tahdostaan<sup>14</sup>

(Maloney 1994, 30.)

---

<sup>10</sup> Core insider group

<sup>11</sup> Specialist insider group

<sup>12</sup> Peripheral insider group

<sup>13</sup> Outsider group by ideology or goal

<sup>14</sup> Outsider group by choice



Ydinsisäpiiriläiset ovat päätöksentekoprosessin tärkeitä informaatiolähteitä koko aihektorin toimintaa ajatellen. Tällaiset eturyhmät ovat ensimmäisiä joita konsultoidaan valmisteluprosessissa ja joihin tukeudutaan ensimmäisenä, kun hallinnon oma tieto ei riitä. Yleensä nämä eturyhmätoimijat ottavat osaa päätöksentekoprosessiin tarjoten kaupantekoa tai vaihtokauppaa, joilla eturyhmä voi maksimoida oman hyötynsä. (Maloney 1994, 30.)

Spesialistisisäpiiriläiset ovat ryhmiä, jotka ovat kiinnostuneita vain tietystä osasta hallinnonalan asioista. Ne ovat yhtäläillä rutiininomaisia ja tärkeitä tiedonlähteitä konsultoidessa mutta vain tiettyjä kysymyksiä ajatellen. Ne eivät tee samanlaista vaikuttamistyötä kaupankäynnin ja vaihtokaupan muodossa kuin ydinsisäpiiri, vaan keskittyvät omien spesiaalien tavoitteiden ajamiseen. (emt., 30-31.)

Perifeerisisäpiiriläiset voidaan nähdä sisäpiirin jäseniksi, mutta niiden vaikutusvalta on vain marginaalista, ja hallinnon konsultointipyyntöjä ovat formaaleja, ja niiden luonne on lähinnä kosmeettinen hallintoprosessia ajatellen. Viranomaisille voisi koitua ongelmia virkavelvollisuuden laiminlyömisestä, jos ne jättäisivät tällaiset tahot kutsumatta valmisteluun. Ne ovat näennäisesti sisäpiirissä, mutta vaikuttamisen mahdollisuudet ovat niiden tapauksessaan rajatut. (emt., 32.)

Ulkopiiriasemat on jaettu kahteen erilaiseen ryhmään niiden ominaisuuksien takia. Eturyhmä voi olla vallan ulkopiirissä ideologian tai tavoitteensa takia, jolloin sen lähtökohtainen arvo tai tavoite on päinvastainen poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimijoiden tavoitteiden kanssa. Tällöin se automaattisesti jää vallan ulkokehälle, vaikka ryhmän ajama asia kuuluisikin samaan sektoriin. Toinen tyyppi vallan ulkopiirissä on omasta valinnastaan ulkopiiriin jättyvä ryhmä. Tällaisen eturyhmän toimintatavat eivät noudata hallinnollisia proseduureja, vaan se toimii omien ehtojensa mukaisesti pyrkien saavuttamaan omia tavoitteitaan. Näyttävällä ja erilaisella toiminnallaan se pyrkii saavuttamaan julkista huomiota ja vaikuttamaan käsillä olevan asian yleiseen mielipiteeseen. (Maloney 1994, 32.)

### **7.2.2. Sisäpiirit**

Haastatteluaineiston pohjalta tutkimuskaudella turvepolitiikan vaikutusvaltaisimman ryhmän eli ydinsisäpiirin muodostivat energia-alaa hallinnoiva ministeriö eli työ- ja elinkeinoministeriö, veropolitiikasta ja tukijärjestelmistä vastaava valtiovarainministeriö, vuosien 2011–2014

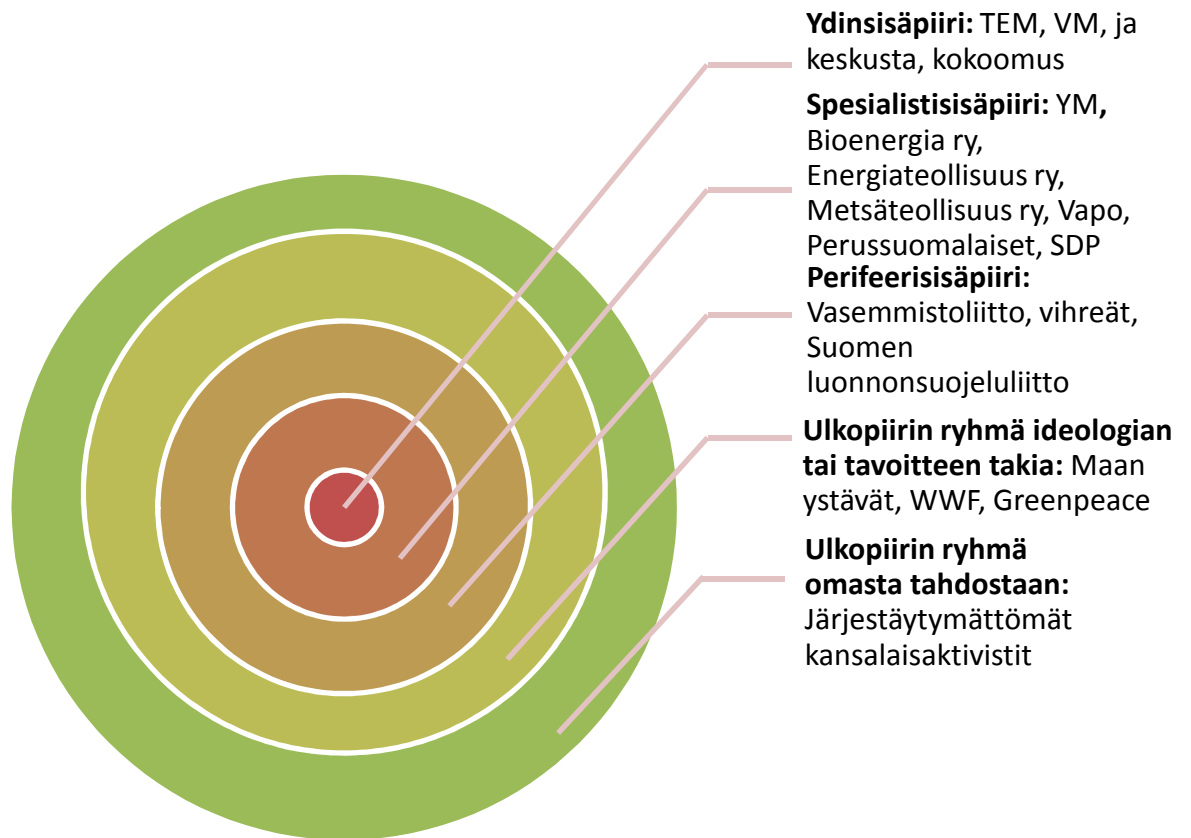
aikana vaikuttanut pääministeri- ja elinkeinoministeripuolue kokoomus sekä turpeen energiakäytön vahvin tukipuolue keskusta. Vaikka keskusta oli oppositiopuolue vuosien 2011–2014 välillä, sen turvepoliittinen valta perustui sen vahvaan verkostoitumiseen turpeen etujärjestöjen kanssa ja niiden saavuttamiin klientela- ja parentela-suhteisiin. Turpeen verokorotuksen jälkeen keskusta loi oppositiosta painetta hallitukselle keventää turpeen verotusta samaan aikaan, kun Bioenergia ry ja muut turvesektorin etujärjestöt tekivät omaa vaikuttamistyötään viranhaltijoihin ja päättäjiin. Esimerkiksi vihreiden Oras Tynkkynen nostaa esille opposition luoman poliittisen paineen.

*- - mun mielestä oli merkille pantavaa, että silloinen oppositio nosti tän kivihiilen nousun yhdeks kärjekseen oppositiopolitiikassa. Nehän olis voinu valita siis äärettömästi joukosta mahdollisia tärkeitä yhteiskunnallisia kysymyksiä niin vaikka mitä muuta. Niin oli jännä et sekä keskusta, että perussuomalaiset hyvin voimakkaasti käytti tätä kivihiilikärkeä. Et se toistu itse asiassa useamman vuoden ajan eduskuntakeskusteluissa, julkisessa keskustelussa, niin kun todella johdonmukaisesti. Mä oletan, että se on ollut erityisesti keskustassa strateginen valinta, että tätä painotetaan ja ymmärrä sitä strategista valintaa mutta kyl siinä mä väittäisin, että oppositiopolitiikalla oli merkitystä, että jos sitä ei olis niin painokkaasti ja toistuvasti ja johdonmukaisesti painotettu, niin välttämättä poliittinen paine sen veronkorotuksen perumiseen ei olisi ollut niin suuri.*

Työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, kokoomuksen ja keskustan määrittelemisen ydinsisäpiiriin juontuu erityisesti siitä, että ne pyrkivät vaikuttamaan turvepolitiikkaan niin, että se on yksi osa energiapoliittista kokonaisuutta, eikä vain keskity turvepolitiikan yksilöityihin ilmiöihin, kuten työllisyys-, elinkeino- tai ympäristöasioihin. Kaikki nämä toimijat vaikuttivat päätöksentekojärjestelmän sisällä lähtien valmistelusta ja päättyen eduskunnan istuntosalin lopulliseen päätökseen, joten niillä on estämätön pääsy käyttämään valtaa kyseenomaisella energia-alan sektorilla.

Turvepolitiikan ydinsisäpiirin ministeriöt, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat energiapoliittisia asioita monelta osin yhdessä. Petteri Kuvvan mukaan esimerkiksi turpeen tuki- ja veropolitiikan fiskaaliset vaikutukset arvioi valtiovarainministeriö samalla kun työ- ja elinkeinoministeriö arvioi niiden ohjausvaikutuksia energiamarkkinoilla. (Kuvio 4.)

Kuvio 4. Visualisointi turvepolitiikan sisä- ja ulkopiireistä.



- - Oikeestaan ne skenaariot on sitten niin kun taustana sille kun VM laskee näitä verokertymiä, eli tuota ne datat sinänsä mitkä on ne energiat on, niin ne tulee meiltä [TEM –VH]. Tietysti he ovat meihin yhteydessä aina niin kun siinä mielessä, että he ovat kiinnostuneita siitä fiskaalisesta vaikutuksesta valtiontalouteen, mutta sitten he ovat kyllä kiinnostuneita myös tästä, niin kun energiatalouteen liittyvistä vaikutuksista. Heihin ollaan lähes viikoittain yhteydessä, että he tietysti monesti soittelevat muutenkin omaa ymmärrystään lisätäkseen.

Spesialistisisäpiirin toimijat ovat kiinnostuneita vain tietystä osasta kyseistä hallinnonalan sektoria ja tässä tapauksessa sellaisia toimijoita, jotka lähestyvät turvepolitiikkaan vain muutaman intressin kärjellä. Tällaisia toimijoita ovat erityisesti ympäristöministeriö, turpeen käyttöä lobbaavat etujärjestöt, kuten Bioenergia ry ja Energiateollisuus ry, jonka lobbauksen kärkenä turvepolitiikkaan toimii raskaan teollisuuden energiatarpeet sekä Metsäteollisuus ry, joka kytkeytyy turvepolitiikkaan energiametsähakkeen kiikkulauta-mallin tukijärjestelmän kautta. Näiden lisäksi spesialistisisäpiirin toimijoita ovat myös turvesektorin suurin kaupallinen toimija Vapo ja poliittisista puolueista Perussuomalaiset ja SDP.

Ympäristöministeriö tarkastelee turvepoliittisia asioita pitkälti keskittyen ympäristönsuojelullisiin ja ilmastopoliittisiin asioihin, mikä pudottaa sen ydinsisäpiiristä spesiaalisäpiiriin. Se ei käsittele turvepolitiikkaa energiapolitiikan kannalta, vaan suo- ja turvemaiden kestävästä käytöstä ja turpeen polton aiheuttamien ilmastopäästöjen näkökulmasta. Lobbauksanalyysistä selvisi, etteivät turpeen etujärjestöt pyrkineet vaikuttamaan ympäristöministeriöön juurikaan, vaan pääasiallinen poliittista painetta luova sidosryhmä oli Suomen luonnonsuojeluliitto.

Tutkimusjakson aikana etujärjestöt vaikuttivat syväälle poliittiseen prosessiin monella eri välillä pyrkien saavuttamaan omia tavoitteitaan. Esimerkiksi Bioenergia ry tekee omaa lobbaustyötään ammattimaisesti hyödyntäen mahdollisimman montaa vaikuttamistapaa. Suurimman turvetuottajan Vapon asema spesiaalisäpiirissä selittyy sen institutionaalisella asemalla suomalaisessa turvepolitiikassa, mikä perustuu valtion omistuspohjaan ja sen asemaan turvesektorin suurimpana kaupallisena toimijana. Vapo Oy on energia-alan yrityksenä merkittävä Suomessa, ja sen toiminnalla on vaikutusta Suomen energiamarkkinoihin ja työllisyyspolitiikkaan.

Poliittisista puolueista Perussuomalaiset ja SDP sijoittuvat spesiaalisäpiiriin siitä syystä, että niiden tarttumapinnat turvepolitiikkaan perustuvat vain muutamaan kärkiteemaan, vaikka toki myös ne käyttävät valtaa turvepolitiikassa, mutta eivät sillä syvyydellä mitä kokoomus ja keskusta. SDP:n turvepolitiikka on kahtiajakoista turpeen puolustajien ja vastustajien välillä. Ville Kopran (haastattelu 26.2.2016.) mukaan viimeaikoina teollisuuspolitiikka ja sen tarpeet ovat korostuneet SDP:n politiikassa varsinkin Antti Rinteen puheenjohtajakauden aikana. Turve, kotimaisena, huoltovarmana ja suhteellisen halpana polttoaineena tukee näitä tavoitteita. Varsinkin vuosien 2011–2015 välillä, jolloin veronkorotuspäätökset tehtiin, voidaan katsoa SDP:n turvepoliittisen vaikuttamisen olleen jossain määrin merkittävää, sillä valtiovarainministerin salkku oli puolueen hallussa.

Perussuomalaiset ovat selkeän turvemyönteisiä ja kiinnostuneita ajamaan vahvaa turvepolitiikkaa suomalaisessa energiapolitiikassa aivan kuten keskustakin. Kuitenkin vuosien 2011–2015 välillä perussuomalaisten verkostoituminen ja kontaktit turvepolitiikan päätöksentekokoneiston sisällä olivat heikommat kuin keskustalla. Tämä johtui siitä, että perussuomalaiset olivat tällä energiapolitiikan sektorilla vielä melko uusi poliittinen toimija nuorena puolueena. Bioenergia ry:n Rämö (haastattelu 9.12.2015) tuo hyvin esille

perussuomalaisten kiinnostuksen turvepolitiikkaa kohtaa, mistä voisi tulkita sen, että perussuomalaiset ovat kokeneet olevansa alakynnessä turvepolitiikan argumentaatioissa keskustaan nähden ja tästä syystä he tarvitsevat konsultaatiota.

*- - oli jopa niin päin joskus että perussuomalaiset, jotka olivat vähän niiku uutena tullu tähän ja ne halus ihan selvästi ottaa tän kotimaisen energian agendalle, niin he lähesty meitä. Harvoin käy niin päin, että edunvalvontajärjestö saa soiton niin kun politikoilta, et ”me haluttais tulla teidän kanssa keskustelea” vaan se menee enemmänkin niin päin, et edunvalvontajärjestö ottaa poliittikkoon yhteyttä, että ”olisiko teillä aikaa keskustella?”. Mutta nyt kävi näin että jotkut perussuomalaiset, jotka halus päästä vähän niin kun asiaan sisään niin ne otti yhteyttä, että voisko he tulla käymään ja voitaks tulla kertomaan meille niistä näin ja ne olivat niin innokkaasti tätä kotimaista edistämässä. Me oltiin ihan ällistyneitä että sinänsä ihan ymmärrettävää, jos puolue valitsee tälläsen energiapainopisteen.*

Turvepolitiikan perifeeriseensisäpiiriryhmään kuuluvat turpeen käyttöä vastustava etu- tai kansalaisjärjestö Suomen luonnonsuojeluliitto sekä puolueista turpeen käyttöä vastustavat Vihreä liitto ja Vasemmistoliitto. Luonnonsuojeluliitto kutsutaan asiantuntijajäseneksi turveenergiaa käsitteleviin työryhmiin, ja näin tehtiin myös turpeen veronkorotuspäätöksiä käsitellessä 2011–2015, mutta sen vaikutusvalta niissä on ollut rajallinen ja perifeerisisäpiiriryhmän määritelmän mukaisesti kosmeettinen. Luonnonsuojeluliiton esille nostamiin asioihin, kuten turpeen noston vesistöjästäisiin reagoidaan hyvin verkkaisesti ja vastahankaisesti. Syynä tähän on energiapolitiikassa vaikuttava voimakas elinkeinoelämän diskurssi, joka priorisoidaan ympäristödiskurssin edelle. Vastaavanlaisiin tuloksiin on päätynyt myös Ruostetsaari (2010) energiaeliitti -tutkimuksessaan.

Vihreät ja Vasemmistoliitto sijoittuvat perifeerisisäpiiriryhmään siitä syystä, että niiden ajamat poliittiset tavoitteet realisoituivat heikosti toteutuneissa päätöksissä. Kataisen hallituksen neuvotteluissa vuonna 2011 linjattu 20 miljoonan euron suuruinen turveveron korotus oli tehty vihreiden aloitteesta ja ajamana. Kuitenkin syyt siihen, miksi muut puolueet suostuivat veronkorotukseen olivat finanssipoliittiset: pyrittiin vakauttamaan valtion taloutta eikä niinkään vihreiden tavoitteiden mukaisesti ohjaamaan energiapolitiikkaan kestävien energiamuotojen suuntaan. Toiseksi syyksi voidaan katsoa vihreän ympäristöministerin tarve konsultoida tai pyrkiä saamaan hyväksyntä omalle konsensushakuiselle politiikalleen turpeen etujärjestöltä Bioenergia ry:ltä. Tämä osaltaan vahvisti etujärjestön vaikutusvaltaa ympäristöministerin kustannuksella.

Vasemmistoliiton rooli energiaturvepolitiikassa on vähäinen, niin kuin puolueen edustaja Kari Uotilakin (haastattelu 10.2.2016) sen ilmaisee. Vastaavanlaista viestiä antaa myös lobbausanalyysi, jossa nousi esille, että turvelobbarit eivät pyrkineet paljoakaan vaikuttamaan Vasemmistoliittoon. Tämä osaltaan kertoo, että turvepolitiikan toimintaympäristössä Vasemmistoliiton vaikutusvaltaa pidetään vähäisenä.

Myös Ruostetsaari sijoittaa työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön mutta myös ympäristöministeriön energiapolitiikan ydinsisäpiiriin. Ympäristöministeriön sijoittaminen ydinsisäpiiriin on paikallaan, kun tarkastellaan yleistä energiapolitiikkaa. Kuitenkin, niin kuin Ruostetsaaren haastatteluissakin käy ilmi, ympäristöministeriön vaikuttamiskeinot ovat vain välillisiä ohjauskeinoja eikä suoranaista energiapolitiikkaa, mikä korostuu eritoten turveenergia asioissa. Yleisesti katsottuna ministeriöiden vaikuttamiskykyyn, linjoihin ja yhteistyöhön vaikuttavat luonnollisesti niitä johtavien ministerien puoluekannat. Jos yhdellä puolueella on kaksi saman aihealueen ministeriöiden ministeriä, se helpottaa niiden toimintaa. (Ruostetsaari, 2010, 163.)

### **7.2.3. Ulkopiirit**

Ulkopiiriasemat on jaettu kahteen erilaiseen ryhmään niiden ominaisuuksien takia. Ryhmä voi olla vallan ulkopiirissä ideologiansa tai tavoitteensa takia, jolloin ryhmän lähtökohtaiset arvot tai tavoitteet ovat käsiteltävään asiaan nähden päinvastaiset. Toinen eritelty ryhmä ulkopiirissä on omasta valinnastaan ulkopiiriin jättäytyvä ryhmä. (Maloney 1994, 32.)

Ympäristöjärjestöt, kuten Maan ystävät ry, WWF ja Greenpeace ovat turvepolitiikan ulkopiirissä ideologiansa tai tavoitteensa tavoittelemisen takia. Niille turvepolitiikka on vain yksi osa ympäristöpolitiikkaa, eikä se nouse erityisen korostettuun asemaan missään näistä järjestöissä. Kaikkia kuitenkin yhdistää pyrkimys vähentää turpeen nosta ja polttoa, minkä puolesta järjestöt tekevätkin mielenilmaisuja, tiedotteita ja kampanjoita. Hyvin usein tällainen toiminta tehtiin yhteistyössä luonnonsuojeluliiton kanssa. Näiden ympäristöjärjestöjen valta perustuu eritoten yleiseen mielipiteeseen vaikuttamiseen, mutta muutoin niiden vaikutusvalta on perifeerinen. Energiaturpeen ympäristöongelmat eivät ole nostattaneet merkittävää yhteiskunnallista keskustelua, ainakaan toistaiseksi, minkä takia kyseenomaisten järjestöjen valta on hyvin rajoittunutta.

Varsinaisia omasta tahdostaan ulkopiiriin jättäytyviä ryhmiä on hankala määritellä, sillä suurin osa suomalaisista ympäristöjärjestöistä on pyrkinyt mukauttamaan toimintaansa suomalaiseen konsensushenkiseen poliittiseen kulttuuriin, kuten esimerkiksi Greenpeace, joka on tunnettu maailmalta radikaaleistakin toimintatavoista edunvalvontatyössään (Ruostetsaari 2010,168). Tällaisiksi omasta tahdostaan ulkopiiriin jättäytyviksi toimijoiksi voidaan määritellä järjestäytymättömät kansalaisaktivistit, jotka pyrkivät saamaan huomiota kukin omalla tavallaan. Harri Jaskari (haastattelu 27.1.2016) mainitsee, että yleensä kyseessä on sellaiset kansalaiset, joilla on kesämökki tai vapaa-ajan toimintaa turvetuotantoalueen läheisyydessä, ja he ovat huolissaan vesistöjensä tilasta.

*- - yksittäiset kellokkaat, jotka soittelivat sitten esimerkiksi omasta vaalipiiristä, että pidä huolta, että tämä järvi joskus tulisi uitavaan kuntoon, kun aikaisemmin siellä näkyi niin kuin pohjaan asti ja nyt tää ihan ruskeeta koko tää vesi ja syyt johtuvat turvetuotantoalueesta, joka on siinä muutaman kilometrin päässä.*

### **7.3. Sidosryhmyötä vai lobbausta?**

Haastatteluaineistossa viranhaltijat ja päätöksentekijät puhuvat paljon sidosryhmien kuulemisesta eivätkä niinkään poliittisesta vaikuttamisesta. Valtionvirastoilla on pyrkimys valmisteluvaiheessa kuulla mahdollisimman montaa kyseenomaista päätöstä koskevaa sidosryhmää. Kuitenkin on hankala vetää rajaa sille, missä menee sidosryhmäkonsultoinnin ja poliittisen lobbaamisen raja. Valtionvirastot käsittelevät etujärjestöjen kuulemista sidosryhmäkonsultointina samalla, kun etujärjestöt näkevät kyseisen tapahtuman lobbausmahdollisuutena.

Intressi- ja painostusryhmien toimintaa tutkinut Elmer Schattschneider esittää, että keskeisin kysymys osallistumisessa poliittiseen prosessiin on se, kuka pääsee osalliseksi vaikuttamaan politiikan tekoon ja kuka jää ulkopuolelle. Vain niiden ääni kuuluu, jotka pääsevät ilmaisemaan kantansa, ja hyvin usein sidosryhmiksi pääsevät vain äänekkäimmät kun taas muut ryhmät jäävät paitsioon. Valinta siitä, mikä sidosryhmä pääsee kuultavaksi, on siis poliittinen päätös jo itsessään. (Richardson & Jordan, 1979,79.)

Kaikilla poliittiseen prosessiin osallistuvilla ryhmillä on jokin oma intressi, jota ne ajavat. Avoin ja demokraattinen päätöksentekoprosessi vaatii sidosryhmien kuulemista, mutta se ei pysty käsittelemään kaikkia intressejä, vaan osa rajautuu aina pois. Kysymys ei siis ole pelkästään siitä, mitkä ryhmät pääsevät vaikuttamaan, vaan myös siitä, mitkä intressit ja politiikat tulevat kuulluiksi. (Richardson & Jordan, 1979,79.)

Esimerkiksi energiaturvepolitiikassa emme voi olettaa, että Bioenergia ry tai Suomen luonnonsuojeluliitto edustaisivat kaikkia turveteollisuus- tai ympäristöjärjestöjen intressejä. Nämä järjestöt ovat päässeet viranhaltijoiden silmissä sellaiseen asemaan, että niitä kutsutaan valmistelevien toimielinten jäseniksi ja kuultavaksi. Klientelismi on yksi poliittisen vaikuttamisen keino.

Intressiryhmien toiminnan neutralisointi kutsumalla niitä sidosryhmiksi on esittämässäni viitekehyksessä ongelmallista. Viranhaltijat tarvitsevat konsultointia ja näkökulmia omien tietolähteidensä ulkopuolelta valmistelutyönsä tueksi, mutta äänen pääsevien tahojen pyrkimys edesauttaa omia intressejään tulisi viranhaltijoiden tiedostaa. Esimerkiksi ympäristöministeriön Tannisen mukaan aidossa sidosryhmätyössä tulisi siis pyrkiä tasapainoilemaan erilaisten intressien välillä, minkä tuottaman informaation kautta poliittinen päätös syntyy. (Tanninen, haastattelu 25.2.2016.)

*- - Kyllähän meillä käy sidosryhmiä. Puhutaan sidosryhmätyöstä, että me koitetaan olla mahdollisimman neutraaleja niin, että me kuullaan ja ollaan yhteyksissä kaikenlaisiin sidosryhmiin. Ollaan tekemisissä tässä tapauksessa turvetuottajien, yritysten kanssa. Meillä on työryhmiä ja rakenteita missä he ovat mukana mutta toisaalta me ollaan tekemisissä tietenkin myöskin luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen kanssa siellä toisessa päässä ja kaikkee siltä väliltä. Tutkimustahot ovat hyvin tärkeitä ja niin poispäin, että me puhutaan sidosryhmätyöstä mutta tietenkin siis taas toiminnanharjoittajat ja järjestöt ja muut, he ovat tekemisissä ennen kaikkea saadakseen eteenpäin omia asioitaan.*



## 8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 8.1. Turpeen verotuspäätökset vuosina 2011 ja 2014

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli avata suomalaista turvepolitiikkaa, ja sitä kuinka se linkittyy suomalaisen energiapolitiikan kokonaisuuteen. Tutkimuskohteena oli vuosien 2011 ja 2014 väliset turpeen veronkorotuspäätökset, joiden pohjalta pyritään havainnollistamaan turvepolitiikan etupiirien vaikuttajia ja todellisia vallankäyttäjiä. Tutkimuksen kiintopisteenä oli puolue- ja etujärjestövaikuttaminen, joita käsiteltiin policy-analyysin viitekehyksessä ja lobbaustutkimuksen pohjalta. Selvitettäviä tutkimuskysymyksiä olivat: Onko etujärjestöjen lobbaustyöllä vaikutusta päätöksentekoon? Ketkä tai mitkä tahot käyttävät turvepoliittista valtaa Suomessa ja ketkä jäävät päätöksenteon ulkopuolelle?

Turpeen energiaverotuksen asteittaiseen korottamiseen ja toisaalta siitä luopumiseen sekä turveveron alentamiseen vaikuttivat hyvin monet erilaiset tekijät. Poliittisella vaikuttamistyöllä ja lobbaamisella oli osansa tässä poliittisessä prosessissa, mutta se ei yksinomaan kääntänyt päätöksiä lopullisiin suuntiinsa, vaan se oli yksi katalyyttinen tekijä muiden joukossa.

Vuonna 2011 hallitusneuvotteluissa päätetyllä turpeen veroasteen 2 euron lisäkorotuksella alkuperäiseen asteittaiseen verotussuunnitelmaan nähden haettiin eritoten valtiontaloutta vakauttavaa vaikutusta. Taustalla kuitenkin vaikutti vihreiden proaktiivisesti ajama energiapolitiikka, jossa pyrittiin pääsemään eroon fossiilisista polttoaineista ja muun muassa turpeesta, koska se on puolueen mielestä haitallista sekä ilmastolle että ympäristölle.

Ennen vuotta 2013 olikin voimassa yleisessä keskustelussa sellainen ympäristödiskurssi, että ympäristölle haitallisesta turpeen nostamisesta ja polttamisesta tulisi päästä eroon vähintäänkin pitkällä aikavälillä. Tämän voi olla ainakin osittain Suomen luonnonsuojeluliiton onnistuneen asennekasvatuksen ansiota, missä kansalaisia informoitiin erilaisilla kampanjoilla, mielipidekirjoituksilla ja tiedotteilla siitä, että turpeen ilmastopäästöt vastaavat kivihiiiltä ja sen nostaminen tuhoaa suoympäristöä ja sen vaikutuksen alla olevaa vesistöä.

Turpeen verotusta korotettiin vuoden 2013 alusta 2 euroa enemmän per megawattitunti, mitä oli alunperin suunniteltu. Kuitenkin kivihiiilen maailmanmarkkinahinta oli samaan aikaan

alkanut laskea, ja kivihiili alkoi korvata turvetta ja metsähaketta voimalaitoksissa. Ilmiötä tehosti vuonna 2011 voimaantullut päätös, jossa turve ja metsähake sidottiin yhteen niin sanotulla kiikkulautamallilla, jossa metsähakkeen tuki oli sidoksissa turpeen veroasteeseen. Turpeen korkea verotus heikensi metsähakkeen kilpailukykyä kivihiileen nähden, ja näin ollen kivihiili syrjäytti molempia polttoaineita, ensiksi rannikolla ja myöhemmin myös sisämaassa.

Bioenergia ry ja silloinen oppositio tarttuivat nopeasti kiinni kivihiilen kasvavaan energiakäyttöön ja aloittavat poliittisen kampanjoinnin, jossa kritisoitiin hallituksen ajamaa turve- ja bioenergiapolitiikkaa. Bioenergia ry pystyi nopeasti reagoimaan muuttuneeseen toimintaympäristöön, sopeuttamaan lobbausstrategiansa tilanteeseen ja kehystämään viranhaltijoille ja päätöksentekijöille energiapolitiikan tilanteen, joka silloin tuki järjestön tarkoitusperiä. Kotimaisen polttoaineen korvautuminen ulkomaisella polttoaineella ja huono energiaomavaraisuus kiristynessä maailmanpoliittisessa tilanteessa asetti päätöksentekijät kovaan paineeseen energiapolitiikan linjasta.

Yleinen vallitseva diskurssi muuttui nopeasti kritisoimaan ulkomaisen ja saastuttavan kivihiilen polttamista voimalaitoksissa, kun vaihtoehtona tälle olisivat olleet kotimaiset polttoaineet turve ja metsähake. Vasemmistoliiton ja vihreiden jätettyä hallitusvastuun, Stubbin hallitus päätyi ensiksi vuonna 2014 perumaan vuoden 2015 veronkorotuksen ja sitten myöhemmin täydentämään tätä päätöstä turpeen veron alennuksella vuoden 2016 alusta, minkä ansiosta turpeen energiavero palautui vuoden 2011 tasolle.

Suomen luonnonsuojeluliitto ei saanut enää diskurssimuutoksen jälkeen ääntään kuuluville, vaan ilmasto- ja ympäristönsuojelulliset asiat sivuutettiin tämän prosessin aikana, jossa turpeen veroastetta alennettiin. Luonnonsuojeluliitto ei muuttanut lobbausstrategiaansa vaikka olosuhteet ja toimintaympäristö muuttuivat. Se jatkoi yhä entisillä argumenteillaan, ja eniten se otti kontaktia kansanedustajiin ja ympäristöministeriöön, vaikka turvepolitiikan kannalta merkittävimmät päätökset tehdään työ- ja elinkeinoministeriössä. Välittömien uhkien talous-, turvallisuus- ja elinkeinodiskurssit ajoivat ympäristödiskurssin ohitse.

Päätöksentekoprosessin aikana myös muut toimijat, kuten yrittäjät ja erilaiset järjestöt tekivät omaa lobbaustyötään, mutta ne tekivät sitä yhdessä joko Bioenergia ry:n tai Suomen luonnonsuojeluliiton kanssa riippuen siitä, kuinka paljon yhteisiä rajapintoja niillä oli lobattavaan aiheeseen. Eturyhmälobbaus tämän tutkimuksen viitekehyksessä keskittyy vahvasti

Bioenergia ry:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton väliseen kilpailutilanteeseen niiden vastakkaisten intressien vuoksi.

Huomionarvoiseksi nousi Suomen Keskustan vaikuttamisstrategia oppositiosta käsin. Se nosti yhdessä Perussuomalaisten kanssa kivihiilikritiikin yhdeksi kärjekseen oppositiopolitiikassaan, mikä toistui useasti ennen kuin turpeen veroastetta alennettiin. Esimerkiksi vihreiden kansanedustaja Oras Tynkkynen (haastattelu 11.1.2016) ihmetteli oppositiopuolueiden politiikan linjausta, jossa turve sai erityisaseman vaikka sen yhteiskunnallinen merkitys on verrattain vähäinen.

Haastatteluaineistosta tulee hyvin ilmi, että merkittävimmät syyt turpeen asteittaisen veronkorotuksen perumiseen ja lopulta siitä luopumiseen olivat poliittisen prosessin ulkopuolisia tekijöitä. Venäjän sotatoimet Ukrainassa aiheuttivat muutoksia Suomen ulkopolitiikassa ja globaaleilla energiamarkkinoilla, minkä takia veronkorotuspäätös ei toiminut halutulla tavalla. Toimintaympäristön muuttuessa poliittisen prosessin syötteet muuttuvat ja näin myös prosessin vaikutukset. Päätös, jonka tarkoituksena oli tiettyssä toimintaympäristössä tuottaa sellaisia vaikutuksia, jotka ohjaisivat energiapolitiikkaa ympäristöystävällisempään suuntaan ja samalla kartuttaisi valtion tulopohjaa, muuntuikin sellaiseksi, että fossiilisen kivihiilen käyttö kasvoi merkittävästi, ja se samalla syrjäytti uusiutuvan energian osuutta energiamarkkinoilta.

Energiapolitiikka on tunnettu nopeista muutoksistaan, mutta turpeen veroasteen korotuspäätöksen tapauksessa toimintaympäristö oli jo muuttunut päätöksen astuessa voimaan. Haluttuihin tarkoitukseen nähden se toimi väärällä tavalla päätöksen voimaantulosta lähtien vuonna 2013, kunnes se peruttiin vuoden 2015 alusta alkaen. Kun työ- elinkeinoministeriö havaitsi vuonna 2011 hallitusneuvotteluiden aikana, että verotusta tullaan muuttamaan usein, se halusi automatisoida turpeen ja metsähakkeen välisen tukijärjestelmän toimivuuden kiikkulautamallilla, johon turpeen verotus lisättiin muuttujaksi samaan aikaan, kun turpeen vuoden 2013 veronkorotusta valmisteltiin vuoden 2012 aikana. Tämä kiikkulautamalliin tehty muutos, jolla pyrittiin keventämään byrokratiaan kohdistunutta painetta, kuitenkin vain vahvisti toimintaympäristön muutoksen aiheuttamia ei-haluttuja vaikutuksia, jossa kivihiili korvasi turvetta ja metsähaketta.

## 8.2. Turvepolitiikan kaksi alasysteemiä

Turvepolitiikan alasysteemejä tutkittaessa voi huomata, että siinä vaikuttaa kaksi vahvaa alasysteemiä. Ne rakentuvat ideologialtaan kahden toisiinsa nähden vastakkaisen diskurssin pohjalle. Nämä ovat turpeen puolesta puhuvan talous- ja elinkeinoelämän diskurssin edustajat ja turpeen käyttöä vastustavan ympäristön suojelullinen diskurssi.

Turvepolitiikan talous- ja elinkeinoelämän alasysteemin vahvin toimija on Suomen Keskusta. Turpeen puolesta puhuvan alasysteemiin kuuluvat keskustan lisäksi kokoomus, perussuomalaiset, työ- ja elinkeinoministeriö, Bioenergia ry, Vapo Oy, Metsäteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry ja muut vastaavat toimijat, joilla on yhteisiä intressejä turpeen energiakäytön kanssa. Erityisen huomionarvoista on se, kuinka toimintaympäristön muutos on vaikuttanut puolueiden suhtautumiseen turpeeseen. Esimerkiksi Ruostetsaaren energiaeliittitutkimuksessa (2010) mainitaan, että SDP ja kokoomus suhtautuvat varauksellisesti turpeeseen ja biomassaenergiaan, koska keskusta käyttää niitä aluepolitiikan välineinään.

Ympäristöalasysteemin keskeisin puoluepoliittinen toimija on Vihreä liitto, mutta itse alasysteemi rakentuu Suomen luonnonsuojeluliiton ympärille. Kun Richardson & Jordan (1979) määrittelevät alasysteemien rakentuvan valtion virkakoneiston pohjalle, Suomen turvepolitiikassa alasysteemit rakentuvat vahvasti poliittisten puolueiden ympärille, joskin myös ministeriöillä on niissä merkittävä rooli. Tämä johtopäätös juontuu siitä, että puolueet pystyvät vaikuttamaan turvepolitiikan linjaan ministeriöitä johtavien ministereiden kautta, mikä näkyy luonnollisesti ministeriöiden ajamissa poliittisissa linjauksissa.

Tutkimuksen analyysistä nousee mielenkiintoinen ilmiö hallinnon vaikutuksesta alasysteemien toimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriön luoma turpeen ja metsähakkeen kiikkulautamallinen tukijärjestelmä muutti myös turpeen etujärjestöjen roolia. Se toi metsä- ja bioenergian toimijat mukaan samaan alasysteemiin, joka luonnollisesti vahvisti sen vaikutuskykyä turvelobbauksessa.

Tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta voimme havaita, että molempien puolueiden sekä SDP:n että kokoomuksen suhde turpeeseen on muuttunut myönteisemmäksi aiemmasta kivihiiilen aiheuttamien riskien takia (vrt. Ruostetsaari 2010). Siinä missä kokoomus on

nykyisin erittäin myötämielinen kotimaisia polttoaineita kohtaan, niin SDP on vielä hieman kahtiajakautunut teollisuus- ja ympäristödiskurssien välille. Tämän takia SDP:tä ei voida sijoittaa täydellisesti kumpaankaan alasysteemiin.

Turpeen käyttöä vastustavaan tai siihen kriittisesti suhtautuvaan alasysteemiin sijoittuvat Vihreä liitto, Vasemmistoliitto, ympäristöministeriö, Suomen luonnonsuojeluliitto ja muut ympäristöjärjestöt, kuten WWF, Maanystävät ry. Ympäristöministeriön sijoittaminen tähän alasysteemiin johtuu tutkimuksen rajauksesta, jossa tarkastellaan vuosien 2011–2014 välistä aikaväliä, jolloin ympäristöministerinä toimi vihreiden Ville Niinistö ennen kuin puolue jätti hallituksen.

### **8.3. Klientela- ja parentela-suhteet leimaavat turvepolitiikkaa**

Tutkimuksen haastatteluaineiston perusteella voimme havaita turvepolitiikassa kaksi klientelististä suhdetta hallinnon viraston ja etujärjestön välillä. Nämä ovat yhtäältä työ- ja elinkeinoministeriön ja Bioenergia ry:n ja toisaalta ympäristöministeriön ja Suomen luonnonsuojeluliiton välillä. Molemmat suhteet täyttävät klientela-suhteen määritelmät, jos suhdetta tarkastellaan sen mukaan, että vastuu politiikan muotoilusta ja toimeenpanosta säilyy valtion virastolla, mutta se ottaa vahvasti huomioon yhteistyötahonsa intressit, jonka osallistumiskanavat ovat vahvasti institutionalisoidut ja virasto saa vastavuoroisesti tukea yhteistyötaholtaan informaation mukautumisen ja poliittisen tuen muodossa. (Ruostetsaari 1998, 211-215.)

Ongelmalliseksi tässä nousee normaalin sidosryhmätyön ja poliittisen vaikuttamistyön tai klientela-suhteen erottaminen. Ministeriöillä on demokraattinen velvollisuus kuunnella päätöstä koskevia sidosryhmiä, mutta pelkästään jo konsultoitavien sidosryhmien valintaa kuultaviksi voidaan pitää poliittisena päätöksenä, jossa rajataan tietyt diskurssit pois. Kuitenkin molemmissa tarkasteltavissa klientela-suhteissa voidaan katsoa, että eturyhmien asemat ministeriöiden silmissä ovat institutionalisoituneet edustamaan omaa viiteryhmäänsä.

Myös parentela-suhteita, joissa eturyhmä kiinnittyy johonkin puolueeseen tavoitellakseen omaa etuaan (Ruostetsaari 1998, 212), löytyy myös turvepolitiikasta. Parentela-suhde ilmenee TEM:n, Bioenergia ry:n ja keskustan välillä. Tämä ilmenee haastateltujen lausunnoista, joista

saa kuvan, että Bioenergia ry:n silloisen toimitusjohtajan puoluetausta ja kytkökset olivat hyvin tiedossa ympäristö- ja energiapolitiikan toimijoiden keskuudessa.

Haastatteluaineistosta tulee myös ilmi, että vihreiden, ympäristöministeriön ja ympäristöjärjestöjen välillä oli myös verkostoitumista. Varsinkin henkilöiden liikkuvuus vihreiden, ympäristöjärjestöjen ja ympäristöministeriön välillä erilaisien työtehtävien merkeissä on merkille pantavaa. Näitä suhteita voidaan kutsua klientela- tai parentela-suhteiksi siitä huolimatta, että ne eivät aina täytä täysin niiden määritelmiä. Tutkimus antaa tarpeeksi viitteitä suhteiden olemassa ololle. Esimerkiksi ympäristöministeriön ja Suomen luonnonsuojeluliiton välinen suhde on jo niin institutionaalinen, että se täyttää klientela-suhteen määritelmät.

#### **8.4. Turvepoliittinen valta on keskittynyt keskusta-oikeistolle**

Turvepolitiikassa vaikutusvallan keskittyminen tulee hyvin ilmi sisä- ja ulkopiirien analyysissä. Vaikutusvaltaisimpaan ydinsisäpiiriin kuuluvat keskusta, kokoomus ja työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö. Edellä mainitut ministeriöt ovat ydinsisäpiiriläisiä, koska ne valmistelevat kaikki keskeisimmät energiapolitiikkaa ja tässä tapauksessa turve-energiaa koskevat päätökset. Yleisesti voidaan sanoa, että vaikutusvaltaisimpaan ytimeen kuuluvat turpeen puolustajat ja ulommille piireille sen vastustajat.

Kokoomus oli luonnollisesti vuosien 2011–2014 välillä turvepolitiikan ytimessä, koska sillä oli energiapolitiikasta vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön ministerisalkku. Keskustan asema turvepolitiikan ydinsisäpiirin vaikutusvaltaisimpana toimijana perustuu sen erittäin laajaan ja syvään verkostoitumiseen hallinto- sekä päätöksentekojärjestelmään ja yhteistyöhön turpeen etua ajavassa alasyteemissä vaikuttavien etujärjestöjen kanssa. Nämä etujärjestöt taas ovat pystyneet stabiloimaan oman asemansa päätöksentekojärjestelmässä klientela- ja parentela-suhteilla.

Esimerkiksi Bioenergia ry:n ja keskustan välinen suhde perustui vuosien 2011–2015 välillä erityisesti järjestön keskustalaiseen toimitusjohtajaan, joka osaltaan käytti omassa toiminnassaan hyväksi puoluetoiminnan kautta saatuja verkostoja järjestön tavoitteiden

ajamiseksi. Hyvin mahdollista on, että keskusta käytti Bioenergia ry:tä omana bulvaaninaan luoden painetta hallitukselle sekä oppositiosta käsin että sidosryhmätoiminnan kautta, kun turpeen veronkorotusta kritisoitiin valtiopäivillä. Tutkimusaineistosta sitä ei pysty havainnoimaan suoraan, mutta sellaisen viestin antavat muiden toimijoiden kommentit toimitusjohtajan julkisesti tunnetusta puoluetustasta.

Bioenergia ry sen sijaan itsenäisenä subjektina sijoittuu spesiaalisäpiiriin, koska sen luonne poliittisessa järjestelmässä on ensisijaisesti etujärjestö tai sidosryhmä, jolla on rajatut tavoitteet. Vastaavista syistä myös Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry ja Vapo Oy jäävät samalle vaikuttamisen piirille. Puolueista Perussuomalaiset ja SDP jäävät spesiaalipiirin ryhmiksi, koska niiden vaikutusvalta turvepolitiikkaan on joko rajallinen, kuten perussuomalaisilla, tai niiden vaikuttamisintressit perustuvat vain harvaan kärkiteemaan, kuten SDP:llä.

Ympäristönäkökulmaa painottavat toimijat, kuten Suomen luonnonsuojeluliitto, vihreät ja Vasemmistoliitto jäävät perifeerisisäpiiriryhmiksi. Näillä toimijoilla on kuitenkin pääsy vaikuttamaan turvepolitiikkaan vakituisesti, mutta niiden vaikutus on vähäinen, koska niiden näkemykset eivät tue vallitsevaa elinkeinoelämän diskurssia. Toisaalta esimerkiksi luonnonsuojeluliiton ympäristönsuojeluperusteisilla teemoilla vaikuttaminen on jo itsessään vaikutusvaltaa rajaavaa, sillä suojelutoimenpiteiden vaikuttavuus on vain pieni osa turvepolitiikan kokonaisuutta. (ks. Ruostetsaari, 2010, 165–170.)

Ulkopiiriryhmiksi eli vähäisimmän vaikutusvallan omaavat ryhmät ovat pääosin ympäristöjärjestöjä, jotka eivät ole saaneet vakituisen sidosryhmän asemaa turvepolitiikan valmistelussa. Niillä on myös heikot mahdollisuudet vaikuttaa tehokkaasti itse päätöksentekovaiheeseen. Järjestäytymättömät kansalaisaktivistit jäävät vaikutuspiirien uloimmalle kehälle toimiessaan ilman minkään taustaryhmän tukea.

## **8.5. Turpeen nykyhetken tilanne ja tulevaisuuden näkymät**

Turpeen vero alennettiin vuonna 2015 3,4€/MWh vuoden 2014 päätöksen mukaisesti. Vuoden 2016 päätös turpeen veron alentamisesta ja samalla metsähakkeen tuen korottamisesta oli kuitenkin vielä vuoden vaihteessa 2016 EU:n komission kilpailupääosaston notifioitavana,

jonka mahdollisen hyväksynnän jälkeen se vasta voitiin toimeenpanna. (Rämö, haastattelu, 9.12.2015.)

Komissiolta tuli 15.2.2016 päätös, jossa se ilmoitti, että ”esitykselle ei nähdä esteitä” eli komissiolta ei noussut mitään huomautettavaa tähän esitykseen, joten se voitiin toimeenpanna. Kuitenkaan tässä tiedotteessa päätöksen hyväksymisestä ei ollut vielä mitään tarkempia tietoja päätöksen sisällöstä, vaan pelkkä ilmoitus siitä, että virallinen päätös julkaistaan kokonaisuutena, kun se on valmis julkaistavaksi. (SA.42218 Operating aid for forest chips fired power plants, 2016.)

Tämän ilmoituksen perusteella turpeen vero alennettiin 1.3.2016 alkaen 1,9 €/MWh:n ja samalla metsähakkeentuki nousi 18€/MWh:n. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että turpeen verotuksen ja metsähakkeentuen taso on nyt sama kuin vuosina 2011–2012 välisenä aikana. (Metsähakkeentuki ja turpeen vero palautuu vuoden 2012 tasolle, 2016.) Juha Sipilän hallituksessa ei ole tähän mennessä suunniteltu turpeen veron nostoa, vaan pikemminkin on todennäköisempää, että se laskee nolnaan. Metsähakkeen tuotantotuki on suunniteltu jatkuvan ainakin 2020-luvun alkupuolelle asti, joten luultavasti myös turpeen verotus jatkuu samalla tavalla. (Rämö 2016.)

Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemissa Energia- ja ilmastotiekartta 2050:ssa sanotaan, että turpeen energiakäytöstä on luovuttava pitkällä aikavälillä sen ilmastopäästöjen takia, ellei hiilidioksidin talteenottojärjestelmien<sup>15</sup> kaupallistuminen mahdollista sen turpeen polton jatkamista (Energia- ja ilmastotiekartta 2050, 2014, 39).

Vuonna 2013 valmistuneessa kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa mainitaan, että turpeen energiakäyttöä vähennetään suunnitelmallisesti siten, ettei se korvaannu kivihieillä. Kataisen hallituksen tavoitteena on, että turpeen energiakäyttö vähenee kolmanneksella viime vuosien keskimääräisestä tasosta 23 terawattituntia vuoteen 2025 mennessä. Tulevan 10–20 vuoden aikana kun nykyistä voimalaitoskantaa on käytössä, energiaturvetta tarvitaan lämmityskaudella vähintään 11–13 TWh, koska sitä ei voi korvata esimerkiksi metsä- hakkeella tai muulla uusiutuvalla polttoaineella. (Kansallinen energia- ja ilmastostrategia, 2013, 30.)

---

<sup>15</sup> CCS-tekniikassa (Carbon Capture and Storage) hiilidioksidi otetaan talteen jatkohyödyntämistä varten.



Päästökaupanhinta tulee olemaan yksi ratkaiseva tekijä turpeen tulevaisuudessa. Vuoden 2050 tavoitteena on olla lähes ilmastopäästötön, joka käytännössä tarkoittaa kaikista päästöjä aiheuttavista polttoaineista luopumista. Päästökauppajärjestelmän tarkoituksena on ohjata käyttämään päästöttömiä energiamuotoja, mikä näkyy kiristyvänä päästöoikeudenhintana. Jos päästöoikeudenhintaa nousee hyvin korkealle, se sammuttaisi kiikkulauta-tukijärjestelmän, mikä olisikin päästökauppajärjestelmän tavoitteiden mukaista. Käytännössä päästöoikeuden hinnan nouseminen tekisi turpeesta kannattamattoman polttoaineen. (Kuuva haastattelu 27.1.2016.)

Päästöoikeudenhintaa tullaan luultavasti korottamaan 2020-luvulla. Nykyisen kiikkulautamallin mukaisen tukijärjestelmän mukaan metsähakkeentuki menee nolnaan, kun päästöoikeudenhintaa nousee 23€ ja käytännössä kiikkulautamalli sammuu silloin automaattisesti. Luultavasti tämä muutos tulee tapahtumaan 2020-luvun loppupuolella tai 2030-luvun alkupuolella viimeistään. Tällöin myös turpeen energiakäyttö loppuu kannattamattomana, jos hiilentalteenottojärjestelmät eivät ole yleistyneet tai valtio säätänyt uusia tukijärjestelmiä. (Rämö 2016.)

Seuraava metsäenergiakokonaisuuden tulevaisuutta määrittävä linjaus on EU:n kestävyyskriteerit biomassalle, jotka ovat nyt keväällä 2016 EU:n komission konsultaatiokierroksella ja kyseenomaisen vuoden loppupuolella saattaa komissiolta tulla direktiiviehdotus tai vastaavanlainen ohjeistus. Kestävyyskriteerit tulevat RES-direktiivistä<sup>16</sup>, missä kaikkien biopolttoaineiden tai bionesteiden, jotka lasketaan mukaan kansallisiin tavoitteisiin, taikka jotka saavat taloudellista tukea, tulee olla kestävästi tuotettuja (Rämö 2016.)

Kestävyyskriteeridirektiivin uudelleen arviointi ja uudistaminen voi vaikuttaa Suomen metsähakkeen käyttöön sekä kustannuksiin. Kestävyyskriteereillä voi olla heijastusvaikutuksia myös energiaturpeen käyttöön, koska metsähaketta ja turvetta poltetaan samoissa voimaloissa sekä sen takia, että tukijärjestelmät ovat Suomessa sidottu turpeen ja metsähakkeen välillä yhteen. (emt.)

---

<sup>16</sup> RES-direktiivillä tarkoitetaan EU:n parlamentin ja neuvoston direktiiviä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (2009/28/EY). Sen mukaan vuoteen 2020 mennessä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus nostetaan EU:ssa 20 prosenttiin energian loppukulutuksesta ja 10 prosenttiin liikenteen energian loppukulutuksesta. (RES-direktiivit 2016.)

## 8.6. Yleisiä havaintoja tutkimuksesta

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia eturyhmävaikuttamista turpeen vuoden 2011 veronkorotuspäätöksen ja siitä luopumisen 2014 viitekehysessä. Sen piti yhtäläillä hahmottaa turvepolitiikan vaikuttamisverkostoja sekä lopulta saada selvyys siitä, miten valta jakaantuu turvepolitiikassa. Edellä esiteltyjen yhteenvedon ja johtopäätösten perusteella voi todeta, että tutkimuksen tavoitteet saavutettiin.

Tutkimustulosten perusteella voimme todeta, että lobbaamisella on vaikutusta suomalaisessa energiapoliittisessa päätöksenteossa. Eritoten elinkeinoelämän intressejä edustavat etujärjestöt, kuten tässä tapauksessa Bioenergia ry, onnistuvat viemään viestiään poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Myös ympäristöjärjestöt pystyvät vaikuttamaan, mutta niiden vaikuttaminen on vahvimmillaan vain vaikuttaessa yleiseen mielipiteeseen, joten se on rajoittuneempaa kuin elinkeinoelämän etujärjestöillä. Energiapolitiikkaa johdetaan Suomessa ensisijaisesti elinkeinoelämän intressien pohjalta, joten se kuuluu vallan keskiöön energiapolitiikassa, ympäristöarvojen ja –järjestöjen jäädessä ulkopiiriin.

Etujärjestöjen lobbausasetelmaa Bioenergia ry:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton osalta voi kuitenkin arvioida kriittisesti, sillä onko mielekästä vertailla puhdasta etujärjestöä ja kansalaisjärjestöä keskenään? Järjestöjen taustat ovat hyvin erilaisia, sillä siinä missä Bioenergia ry jatkaa entisen turveteollisuusliiton lobbaustyötä niin Suomen luonnonsuojeluliitto pyrkii olemaan valistava järjestö. Kuitenkin myös Suomen luonnonsuojeluliitto on ruvennut käyttäytymään lobbausjärjestön tavoin ajaessaan omia tavoitteitaan. Tältä osin näiden kahden intressiryhmän rinnastaminen on mielekästä.

Toinen tutkimuksesta nouseva ilmiö on ministeriöiden sektoroitunut työnjako turvepolitiikassa. Molemmat ministeriöt tarkastelevat turvepolitiikkaa tiukasti omista lähtökohdistaan, mikä myös näkyy lobbausjärjestöjen toiminnassa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöön kohdistuu lobbausta pääosin turpeen etujärjestöistä ja vähemmän ympäristöjärjestöistä. Ilmiö on päinvastainen, kun otetaan ympäristöministeriö tarkastelun kohteeksi. Tämä osaltaan on linjassa lobbausteorioiden kanssa, joiden mukaan niitä kannattaa lobata, joilla on kaikupohjaa yhteiselle asialle (Jaatinen, 1999, 70–75). Ongelmallista tässä kuitenkin on se, että ministeriöiden vaikuttamismahdollisuudet turvepolitiikkaan ovat rajoittuneet omiin sektoreihinsa. Siinä missä työ- ja elinkeinoministeriö vastaa energia-asioista aivan

konkreettiselle tuotantolaitostasolle asti, niin ympäristöministeriö voi vaikuttaa vain lupakäytännöin ja säännöksin.

Energiapoliittisen kokonaisuuden kannalta olisi parempi, että sektorijako ei olisi näin tiukka ja kommunikaatio ministeriöiden välillä olisi parempi. Tähän voisi olla vastauksena moneen otteeseen historiassa väläytetty luonnonvarainministeriö, johon voisi sisällyttää sekä ilmaston- ja ympäristönsuojelun että energiahallinnon. Koska energian tuotannossa hyödynnetään lähes aina jollakin tavalla luonnonresursseja, niin siltä osin uudistus olisi perusteltu. Tällä tavoin saataisiin myös ympäristönäkökulma samaa pöytään energiapolitiikan kanssa.

Kolmas tutkimuksen yleishavainto on energiapolitiikan, ja tässä tapauksessa turvepolitiikan, lyhytjänteisyys ja huono ennustettavuus. Erityisesti vihreät hakivat vuoden 2011 turpeen veronkorotusesityksellä Kataisen hallitusneuvotteluissa sellaista ohjausvaikutusta, jolla pyrittiin vähentämään turpeen energiakäyttöä. Silloisessa poliittisessa keskustelussa oli vallitsevana käsityksenä, että energiaturpeesta tulisi päästä eroon, joten linjauksella oli vahva legitimeetti.

Kuitenkin silloin kun turpeen veronkorotuksesta säädettiin vuoden 2012 lopulla, oli energiapolitiikan toimintaympäristö muuttunut sillä tavalla, että turve nähtiin pienempänä pahana kuin sen kilpaileva polttoaine kivihiihi. Veronkorotuksen astuessa voimaan vuonna 2013 alusta se oli jo käytännössä vanhentunut, ja se ehti olla voimassa vain kaksi vuotta ennen kuin se peruttiin ja turpeen verotusta alettiin taas laskea.

Samasta syystä kandidaatintutkielmani (Hanhilahti 2013) johtopäätös, jossa esitin ympäristönäkökulman olevan hallitseva diskurssi turvepolitiikassa, ei ollut virheellinen. Tutkielman aineisto oli vuosilta 2008–2013, jolloin turvepolitiikan toimintaympäristön muutos ei vielä näkynyt yleisessä keskustelussa. Tämä heijastui myös poliittiseen päätöksentekoon, jossa saatiin lävitse turveveron lisäkorotus oikeastaan heti kun keskusta oli kärsinyt merkittävän vaalitappion. Mielenkiintoista on myös se, että lähes samaan aikaan kun keskustan kannatus lähti elpymään, niin myös turvepoliittinen ilmapiiri alkoi muuttumaan. Stubbin hallituksen linjaama turpeen verotuksen alentaminen saattoi olla jo jonkinlaista myönnytyspolitiikkaa keskustan suuntaan, kun gallupit osoittivat keskustan vaalivoittoa.

Näistä havainnoista herää kysymyksiä, joita voisi jatkossa tutkia. Minkä takia kivihiilen maailmanmarkkinahinnan romahtamista ei pystytty ennakoimaan? Minkä takia ei osattu ennustaa, että turpeen verotuksen lisääminen muuttujaksi kiikkulautamalliin uhkaa koko tukijärjestelmää? Miksi päädyttiin esittämään, että turpeen verotuksen kautta kerätään 20 miljoonaa euroa lisää verotuloja alkuperäiseen suunnitelman nähden, kun mahdollisena riskinä oli, että se aiheuttaa miljardien edestä kauppasetappiota?

## LÄHTEET

### *Haastattelut*

Jaskari Harri, kansanedustaja, Kansallinen kokoomus, Helsinki 27.1.2016

Kopra Ville, erityisavustaja, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Helsinki 26.2.2016

Kuuva Petteri, teollisuusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 27.1.2016

Rämö Jouko, edunvalvontapäällikkö, Bioenergia ry, Helsinki 9.12.2015

Sulkava Risto, liittohallituksen puheenjohtaja, Suomen luonnonsuojeluliitto, Tampere 2.12.2015

Tanninen Timo, ylijohdaja, ympäristöministeriö, Helsinki 25.2.2016

Tynkkynen Oras, kansanedustaja, Vihreä liitto, Tampere 11.1.2016

Uotila Kari, kansanedustaja, Vasemmistoliitto, Helsinki 10.2.2016

### *Kirjallisuus ja verkkolähteet*

Aalto, Aimo (2009), *Suo- ja turvemaat, maa- ja metsätalousministeriö*, Saatavissa <

[http://www.mmm.fi/attachments/ymparisto/suojaturvemaat/5DZn80fte/AP3\\_Aalto\\_Aimo\\_21012009.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/ymparisto/suojaturvemaat/5DZn80fte/AP3_Aalto_Aimo_21012009.pdf) > Luettu 1.3.2015.

Dyen, Thomas R.(1976), *Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, And What Difference It Makes*. Alabama: The University of Alabama Press.

Energian hinnat (2013), *Energia 2013*, tilastokeskus, Saatavissa <

[https://www.stat.fi/til/ehi/2013/01/ehi\\_2013\\_01\\_2013-06-20\\_fi.pdf](https://www.stat.fi/til/ehi/2013/01/ehi_2013_01_2013-06-20_fi.pdf) > Luettu 4.2.2016

Energia- ja ilmastotiekartta 2050 (2014), *Parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean mietintö 16.päivänä lokakuuta 2014*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja; energia ja ilmasto, Helsinki: Edita publishing Oy.

*Energian kokonaiskulutus laski 2 prosenttia viime vuonna* (2015), tilastokeskus, Saatavissa <

[http://www.stat.fi/til/ehk/2014/04/ehk\\_2014\\_04\\_2015-03-23\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/ehk/2014/04/ehk_2014_04_2015-03-23_tie_001_fi.html) > Viitattu 1.12.2015

Energia Suomessa (1999), *Tekniikka, talous ja ympäristövaikutukset*, VTT energia, 1999, Helsinki: Edita.

- Eurooppa 2020 – tavoitteet (2016), *EU:n viisi yleistavoitetta vuodelle 2020*, Euroopan komissio, Saatavissa < [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_fi.htm) > Luettu 2.4.2016
- Greenpeace tuomitsee turpeen erityiskohtelun energiaverotuksessa* (2010), Greenpeace, Saatavissa < <http://www.greenpeace.org/finland/fi/media/lehdistotiedotteet/greenpeace-tuomitsee-turpeen-e/>> Luettu 15.10.2016
- Haila, Yrjö (2013), *Ympäristön ja alueiden poliittisuus-luentosarja*, Tampereen yliopisto 13.11.2013: Tampere.
- Hanhilahti, Vilhartin (2014), *Suo, kuokka ja turve - Turvediskurssit suomalaisessa energiapolitiikassa*, kandidaatintyö, Tampereen yliopisto: Tampere
- Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030* (2016), Euroopan komissio, Saatavissa <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0015&from=FI>> Luettu 15.4.2016
- IPCC-ryhmän turveseminaari: Turve on tärkeä luonnonvara ja haaste ilmastonmuutoksen hillinnälle*, Tiedote 4.12.2008, Suomen ympäristöministeriö, Saatavissa <<http://ilmatiiteenlaitos.fi/tiedote/1228368136> > Luettu 22.2.2015
- Jaatinen, Miia (1999), *Lobbying political issues; A contingency model of effective lobbying strategies*, Tampere: Infoviestä Oy.
- Jansson, Jan-Magnus (1985), *Politiikan teoria. 4. uud.p.* Tammi: Helsinki.
- Kankare, Matti (2010), *Pekkarisen risupaketti lupaa hyvää ja kaunista*, Talouselämä, Saatavissa < <http://www.talouselama.fi/uutiset/pekkarisen-risupaketti-lupaa-hyvaa-ja-kaunista-3374607> > Luettu 10.1.2016
- Kansallinen energia- ja ilmastostrategia (2013), *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20. päivänä maaliskuuta 2013*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja; energia ja ilmasto, Helsinki: Edita publishing Oy.
- Karvonen, Erkki (2000), *Tulkintakehys (frame) ja kehystäminen*, Ilmestynyt Tiedotustutkimus 2 /2000 –lehdessä. Saatavissa < <http://people.uta.fi/~tierka/Tulkintakehys.pdf> > Luettu 18.1.2015
- Kataisen hallituksen ohjelma (2011), *Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi*, valtioneuvoston kanslia, Saatavissa < <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a> > Luettu 1.2.2016

- Lähde, Jussi (2010), *Lobbarin tunnustuksia*, teoksessa *Lobbauskirja* (toim.), Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Paasilinna.
- Magee, Bryan (1985), *Fontana Modern Masters; Popper*, Fontana Press: Iso-Britannia.
- Maloney, William A. & Jordan, Grant & McLaughlin, Andrew M. (1994), "Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited". *Journal of Public Policy*, Vol. 14, Part 1, January-March, 17-38.
- Niiniluoto, Ilkka (1999), *Critical Scientific Realism*, Oxford University Press: Iso-Britannia.
- Nylander, Johan (2000), *The power of framing, A new-institutional approach to interest group participation in the European Union*, Uppsala University, Uppsala: Ekonikum.
- Pekkanen, Maarit (2016), *Valtiovarainvaliokuntasihteerin muistio*, valtiovarainvaliokunta, eduskunta, 3.2.2016 Helsinki.
- RES-direktiivit (2016), energiavirasto, Saatavissa <<https://www.energiavirasto.fi/res-direktiivi>> Luettu 5.3.2016
- Richardson, J.J. & Jordan, A. G. (1979), *Governing under Pressure. The Policy Proses in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Ruostetsaari, Ilkka (1998), *Energiapolitiikka käännekohdassa. Järjestöt ja yritykset vaikuttajina vapautuvilla energiamarkkinoilla*. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Research reports 8. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka (2010), *Energiavalta. Eliitti ja kansalaiset muuttuvilla energiamarkkinoilla*. Tampere University Press: Tampere.
- Suoninen, Eero (1997), *Miten tutkia moniäänistä ihmistä?*, Vammalan kirjapaino Oy: Tampere.
- Turpeen energiakäyttöä on vähennettävä ja rajattava suopelloille ilmastonmuutoksen torjumiseksi* (2008), WWF, Saatavissa <<https://wwf.fi/wwf-suomi/viestinta/uutiset-ja-tiedotteet/Turpeen-energiakayttoa-on-vahennettava-ja-rajattava-suopelloille-ilmastonmuutoksen-torjumiseksi-801.a>> Luettu 15.10.2016
- Turpeen energiakäytön ilmastovaikutukset verrattavissa kivihiilen käyttöön* (2010), Suomen ympäristökeskus, Saatavissa <<http://www.kauppalehti.fi/5/i/yritykset/lehdisto/hellink/tiedote.jsp?selected=kai&oid=20100601/12755656153360>> Luettu 24.3.2015
- Turve – fossiilinen energiaratkaisu* (2009), SLL, Saatavissa <<http://www.sll.fi/ajankohtaista/tilattavat/turve-fossiilinen-energiaratkaisu.pdf>> Luettu 24.10.2014.

- Tilastokeskus (2016), *Energian hankinta ja kulutus; polttoturpeen kulutus*, Saatavissa <  
[http://www.stat.fi/til/ehk/2015/04/ehk\\_2015\\_04\\_2016-03-23\\_kuv\\_005\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/ehk/2015/04/ehk_2015_04_2016-03-23_kuv_005_fi.html) >  
Luettu 4.4.2016
- Turpeen energiakäytön asema Suomen energiajärjestelmässä* (2005), KTM julkaisuja 14/2005,  
kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja, Helsinki: Edita.
- Van Dijk, Teun A. (2006), *Discourse studies; a multidisciplinary introduction*, Sage  
Publications Ltd: Iso-Britannia.
- Virtanen, Kimmo (2011), *Geologi 63 -lehti, Turvevarat, turvemaiden käyttö ja turpeen  
energiakäyttö Suomessa (energianäkökulma)*, Saatavissa <  
<http://www.geologinenseura.fi/geologi-lehti/3-2011/turve.pdf> > Luettu 28.9.2014.
- VTT (2010), *tiedotteita;2550*, VTT, Saatavissa  
<<http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2010/T2550.pdf> > Luettu 30.3.2015.
- VTT (2007), *uutiskirje 2/07*, VTT, Saatavissa <<http://www.vtt.fi/uutiskirje/022007art07.jsp> >  
Luettu 30.3.2015.
- Ympäristötuhon estäminen* (2016), Maan ystävät ry, Saatavissa <  
<http://www.maanystavat.fi/ymparistotuhon-estaminen>> Luettu 15.10.2016

### ***Lait, asetukset, esitykset, mietinnöt ja direktiivit***

- L 687/2012 Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain  
muuttamisesta
- L 1996/1260 Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta
- L 1396/2010 Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta
- L 2009/273 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta
- HE 61/2007 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden  
valmisteverosta sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettujen  
lakien muuttamisesta sekä laiksi yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta  
polttoainemaksusta
- HE 53/2011 vp Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön  
muuttamiseksi
- HE 147/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön  
muuttamiseksi
- HE 359/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden  
valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta
- VaVM 22/2011vp valtiovarainvaliokunnan mietintö 22/2011 Hallituksen esityksestä  
eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi



SA.42218 Operating aid for forest chips fired power plants, Euroopan kommission lausuntopyyntö toimintatuesta puupolttoainetta käyttäville pienille sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksille ja metsähakevoimaloille

2009/28/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta

## LIITTEET

Liite 1. Haastattelurunko

### PUOLISTRUKTUROITU HAASTATTELURUNKO:

#### Virkamiehiltä ja poliitikoilta:

- Mitkä asiat mielestänne vaikuttivat veronkorotuspäätökseen esittämiseen vuonna 2011?
- Entä siihen miksi se peruttiin vuonna 2014?
- Minkä tai kenen toimesta korotuspäätös esitettiin?
- Oliko havaittavissa selkeää poliittista ohjausta vai oliko kyseessä virkamiesesitys?
- Vaikuttivatko mahdolliset päätöksentekojärjestelmän ulkoiset tekijät? (Olosuhteiden muutokset)

Havaitsitteko, että päätöksentekoprosessin (2011 ja/tai 2014), aikana poliittista vaikuttamistyötä?

- Miten vaikutettiin? (Keinot → suora yhteys, mielipide, jne)
- Koitteko, että teidän mielipiteisiinne olisi pyritty vaikuttamaan energiaturpeen osalta?
- Jos näin kävi, niin millä tavoin? → Vaikutettiin suoraan vai välillisesti?
- Entä onko vaikutettu muutoin, kuin energiaturpeen osalta?
- Vaikuttiko tämä mielestänne päätöksentekoprosessiin?
- Vaikuttiko monet tahot yhdessä vai erikseen?

Tunsitteko henkilökohtaisesti etujärjestöjen toimijoita?

- Oliko muita yhteyksiä tahoihin? esim. Oletteko ollut näiden järjestöjen toiminnassa mukana?
- Jos on niin: Onko etujärjestöjen taholta tullut pyyntöjä toimia tietyllä tavalla? Tai pyysittekö itse milloinkaan vastaavaa?

(Miksi turpeen veroastetta päädyttiin nostamaan?) HUOM. Jos ei ole vielä tullut

- Millaiseksi kuvailisit prosessia päätöksen takana?

Minkälaiseksi kuvaisit oman organisaatiosi/puolueesi roolin/kannan kyseenomaisia päätöksiä tehtäessä?

- Keskeinen vai ei kovinkaan keskeinen?
- Kriittinen vai ei-kriittinen

Onko organisaationne / edustamanne tahon asenne energiaturvetta kohtaan muuttunut vai pysynyt samana vuosien 2011–2015 aikana?

- Miksi näin? → Kumpi aiheuttanut muutoksen: vaikuttaminen vai julkinen mielipide?
- 

### Etujärjestöt:

Vaikutitteko päättäjiin päätöksentekoprosessin aikana (2011 ja/tai 2014) ja jos näin niin millä tavoin?

- Käytittekö, jonkinlaista tiettyä mallia?
  - Onko samaa mallia käytetty ennen ja milloin? → mitkä tulokset?
- Vaikutitteko yhdessä jonkun muun toimijan kanssa vai toimitteko yksin?
- Miten koitte näiden vaikuttamiskeinojen tehonneen?
  - Miten tulitte tähän arvioon?

Osallistuitteko turvepolitiikkaa käsitteleviin työryhmiin?

- jos kyllä, niin mihin ja millä agendalla?
- Minkälaiset tulokset?

Mitkä olivat vaikuttamistyönne taustat, historia ja päätavoitteet ajatellen veronkorotuspäätöstä?

- Milloin vaikutitte ja miksi juuri tällöin?
- Miten valitsitte juuri nämä henkilöt, joihin vaikutettiin?
  - Olisiko ollut vaihtoehtoisia henkilöitä?

Tunsitteko henkilökohtaisesti turvepolitiikasta päättäviä virkamiehiä tai poliitikoita?

- Oliko muita yhteyksiä esim. johonkin tiettyyn puolueeseen?

- Tuliko virkamiehiltä tai poliitikoilta milloinkaan minkäänlaisia pyyntöjä toimia tietyllä tavalla? Tai pyysittekö itse milloinkaan vastaavaa?

Minkälaiseksi kuvaisit oman organisaatiosi roolin tätä veronkorotuspäätöksentekoprosessia ajatellen?

- Omasta näkökulmastanne
- Miten kuvittelet muiden, vaikuttamisen kohteenne sekä yhteiskunnan yleensä suhtautuneen vaikuttamiseenne? (→ Esim. vaikkapa virkahallinto, järjestöt ja puolueet)
- Havaitsitteko muiden tahojen tekemään lobbausta?

Mitkä asiat mielestänne vaikuttivat veronkorotuspäätökseen muodostumiseen vuonna 2011 ja sen toisaalta sen perumiseen vuonna 2014?

- Poliittiset syyt
- Muut mahdolliset syyt (yleinen mielipide)
- Lobbaus

#### MAHDOLLINEN TARKENNUS

Oletteko tehneet lobbaustyötä tämän hallituskauden aikana?

- Millaista ja keihin?