

Ilkka Ruostetsaari

ENERGIAVALTA

Eliitti ja kansalaiset
muuttuvilla energiamarkkinoilla

ENERGIAVALTA

ILKKA RUOSTETSAARI

ENERGIAVALTA

Eliitti ja kansalaiset muuttuvilla energiamarkkinoilla

Copyright ©2010 Tampere University Press ja tekijä

Myynti

Tiedekirjakauppa TAJU

Kalevantie 5

PL 617

33014 Tampereen yliopisto

puhelin 040 190 9800

fax (03) 3551 7685

taju@uta.fi

www.uta.fi/taju

<http://granum.uta.fi>

Taitto

Maaret Kihlakaski

Kansi

Mikko Reinikka

ISBN 978-951-44-8156-7

ISBN 978-951-44-8228-1 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

Tampere 2010

Sisällysluettelo

ESIPUHE	7
I SÄÄTELYSTÄ DEREGULAATION KAUTTA TAKAISIN SÄÄTELYYN?	11
II TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS	25
Energiapolitiikan käsite ja hallinta	25
Eliittirakenteiden tyypit	30
III TUTKIMUSTEHTÄVÄ, -MENETELMÄ JA -AINEISTOT	34
IV SÄÄTELYN PALUU JA KANSALLISEN ENERGIAPOLITIIKAN LIIKKUMATILA	37
V SÄHKÖMARKKINOIDEN JA KILPAILUN TOIMIVUUS	53
Aikaisempia selvityksiä	53
Sähkön tukkumarkkinoiden keskittyminen	54
Sähköpörssi	73
Päästökauppa	78
Investoinnit uuteen tuotantokapasiteettiin	87
Sähkönsiirron kantaverkko	95
Sähkön vähittäismarkkinat	102
Kuluttajat sähkönmyyjien kilpailuttajina	115
Sähkömarkkinoiden valvonta	121
VI ENERGIAPOLITIIKAN VALTARAKENNE	130
Valtarakenteen muutokset 1987–1997	130

Kansalaisten käsitykset energiapoliittisesta vallankäytöstä	
2000-luvun alussa	133
Energiapoliittinen vaikuttaminen vaalien kautta	138
Energiapoliittikkaan vaikuttaminen	
henkilökohtaisten kulutusvalintojen kautta	139
Energiaeliitin vaikutusvaltakäsitykset ja koheesio	144
Valtarakenteen muutokset 1998-2009	149
Energiapoliittikan sisäpiirit	149
Vaikutusvaltaansa vahvistaneet ja menettäneet	158
Vaikutusvallan henkilöityminen.....	170
Asiantuntijavalta energiapoliitikassa	173
Kansalaisten luottamus energia-asioita koskevaan tietoon	173
Tutkimuksen rooli energiapoliittikan valmistelussa	
ja päätöksenteossa	180
Miten ja kenen energiapoliitikasta tulisi päättää?	202
Kansalaisten ja energiaeliitin suhtautuminen	
eri energialähteiden käyttöön	209
VII ENERGIA-ALAN VUOROVAIKUTUSVERKOSTO	219
Energiapoliittikan valmistelukäytäntöjen muutokset	
ja kansallisen edunvalvonnan edellytykset	219
Energia-alan järjestökentän muutokset	226
Energia-alan edunvalvonta EU:ssa	233
VIII JOHTOPÄÄTÖKSET	237
Valtarakenteen muutokset jääneet vähäisiksi	237
Eliittirakenne hyvin yhtenäinen	242
Energiapoliittikkaverkosto avautunut	245
Ydinvoiman ja uusiutuvan energian alasyteemit vahvistuneet	249
Kansalaiset eivät luota poliitikkoihin, vaan asiantuntijoihin	
ja poliittiseen kuluttajuuteen	258
LÄHTEET	264

ESIPUHE

Vuonna 1980 Suomeen säädettiin sähkölaki, jolla maahan luotiin lakisääteinen sähköhuollon suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä, jolla pyrittiin sovittamaan yhteen sähkön tuotanto ja kulutus. Kilpailuideologia syrjäytti kuitenkin nopeasti suunnitteluideologian. Energiahuollon säätelyn 1980-luvulla alkanut purkaminen huipentui sähkömarkkinainalain säätämiseen vuonna 1995, jolloin sähkömarkkinat avattiin kilpailulle.

Energiapolitiikan markkinapainotteisen ohjauksen kausi jäi kuitenkin lyhyeksi, noin vuosikymmenen mittaiseksi, ja säätely palasi energiapolitiikkaan, nyt Euroopan unionin kautta. EU:n päästökauppa otettiin käyttöön vuonna 2005, ja jäsenmaille säädettiin kasvihuonepäästöjen vähentämistä, energian säästön lisäämistä, energiatehokkuuden parantamista sekä uusiutuvan energian osuutta energian loppukäytössä koskevat tavoitteet. Energiapolitiikan toimintaympäristön eurooppalaistumisesta kertoo myös sähköpörssin luominen ja suomalaisten energiatuottajien meno ulkomaisille markkinoille ja vastaavasti ulkomaalaisten toimijoiden tulo suomalaisille energiamaarkkinoille.

Tässä teoksessa kysytään, miten energiamaarkkinat toimivat, mikä on kansallisen energiapolitiikan liikkumavara suhteessa EU:hun ja miten energiapolitiikan ohjaus- ja säätelyjärjestelmän muutos ja toimintaympäristön kansainvälistyminen ovat vaikuttaneet energiapolitiikan valtarakenteisiin Suomessa sitten 1980-luvun lopun. Ovatko vanhat

toimijat säilyttäneet asemansa energiapolitiikan vallan ytimessä vai ovatko ympäristönsuojelua edustavat viranomaiset ja kansalaisjärjestöt kyenneet haastamaan ne? Voidaanko puhua yhtenäisestä energiaeliitistä, joka sisäisesti samanmielisenä ja tiiviisti yhteen kytkeytyvänä eroaa asenteellisesti kansasta? Uskovatko kansalaiset voivansa vaikuttaa energiapolitiikkaan edustuksellisen demokratian vai omien kulutusvalintojensa kautta?

Tämä tutkimus on osa Suomen Akatemian Valta Suomessa -tutkimusohjelman rahoittamaa ja johtamaani ”Suomalaisen energiapolitiikan hallinta: Julkisesta kontrollista ja sääntelystä markkinaperusteiseen valtaan?” -tutkimusprojektia (2007–2010), joka on toteutettu Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen ja Jyväskylän yliopiston filosofian ja yhteiskuntatieteiden laitoksen yhteistyönä. Tutkimustyötäni on osittain rahoittanut myös Sisä-Suomen Allianssin Kestävä energia -kärkihanke, jota on koordinoinut Tampereen teknillinen yliopisto professori Risto Raikon johdolla.

Kiitän projektin tutkijoita Mika Karia, Matti Kojoa, Tapio Litmasta, Miika Saloa ja Johanna Utriaista hyvästä yhteistyöstä. Kiitän Erika Säynäsaloa tekstiäni koskevista asiantuntevista kommentteista, Tampere University Pressin Outi Sisättöä ja Maaret Kihlakaskea luonteavasta yhteistyöstä sekä Niko Ruostetsaarta haastattelunauhojen tarkasta litteroinnista. Erityisesti on syytä kiittää haastattelemani energia-alan asiantuntijoita, jotka kärsivällisesti jaksivat vastata varmasti oudoltakin kuulostaviin kysymyksiini. Ilman heidän ja muidenkin neljännesvuosisadan aikana haastattelemani energia-alan vaikuttajien myötävaikutusta tämän tutkimuksen toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista. Olenkin tässä energiapolitiikan pitkän aikavälin muutostrendejä kartoittavassa työssäni hyödyntänyt aiemmin kirjoittamiani tekstejä, joista ensimmäinen on julkaistu vuonna 1986.

Tampereella heinäkuussa 2010

Ilkka Ruostetsaari

*”Energia on kuitenkin niin iso asia,
että siihen aina liittyy politiikka”*

SÄÄTELYSTÄ DEREGULAATION KAUTTA TAKAISIN SÄÄTELYYN?

Sellainen raju muutos on tapahtunut, että jos otetaan maailmassa kolme ensimmäistä asiaa, jotka tulee joka neuvotteluissa [esille]valtionpäämiesten ja muiden kovan tason neuvottelijoiden kesken, niin energia on noussut poliittiselle agendalle numeroilla 1 ja 2. Ja on ja pysyy. Sitä roolia sillä ei aikaisemmin ollut. Sitä käytetään poliittisen vallan välineenä, ja se on poliittisillakin agendoilla sen lisäksi jatkuvasti. Se muutos on kyllä ihan ratkaiseva... Se johtuu siitä, että energiavarat väestöön nähden ovat keskimäärin huonontuneet aika rajusti, ja se on elämäntasokysymys joka maassa. Toinen kova kysymys on ruoka, sitähan pelkää jo kaikki, että riittääkö ruoka maailmassa. Kun energian tuotantoon aletaan käyttää ruokaa eli samoja peltoja, tullaan melkoiseen konfliktiin. Nämä kaksi asiaa ovat ne kovat asiat. Sen jälkeen tulee militääripolitiikka kolmantena.

Huolimatta siitä, että energiakysymysten painoarvo on kasvanut niin kansainvälisessä kuin kansallisessakin politiikassa politiikan tutkijat ovat harvoin olleet kiinnostuneita energiapolitiikasta. Energiapoliittista keskustelua ovat hallinneet muiden tieteenalojen edustajat, varsinkin insinöörit ja ekonomistit sekä erityisesti energiasektorilla työskentelevät asiantuntijat. Energiapolitiikan tarkastelu politiikan tutkimuksen

näkökulmasta on kuitenkin välttämätöntä, mikäli hylätään yksinkertaistettu näkemys, että energiapolitiikan määräytymiseen vaikuttavat yksinomaan materiaaliset tekijät (esimerkiksi öljyn esiintyminen tai sen puute jollakin tietyllä alueella) tai teknologiset tekijät (ns. teknologinen determinismi). Suurin osa eri tieteenaloja edustavista tutkijoista on itse asiassa yksimielisiä siitä, että energiapolitiikka muotoutuu materiaalisten ja teknologisten reunaehtojen sekä poliittisten instituutioiden välisessä vuorovaikutuksessa. Tietyllä ajan hetkellä harjoitettava energiapolitiikka ei siten ole tulosta pelkästään sosio-ekonomisesta kehityksestä, vaan siihen vaikuttavat myös energiapolitiikan tekemiseen osallistuvien toimijoiden välisen vuorovaikutuksen muodot, resurssien jakautuminen energiapolitiikkaverkostoissa, päätöksentekijöiden valintoja ohjaavan toiminnan logiikka sekä tehtyjen valintojen sekä nykyisten ja menneisyydestä periytyvien valtarakenteiden vaikutukset. (Prontera 2009, 1–2.)

Energiapolitiikalla on strateginen merkitys ja välineluonne: se on lukuisten erilaisten tavoitteiden toteuttamisen välttämätön edellytys. Ilman energiapolitiikkaa yhteiskuntien – niin teollistuneiden kuin kehittyneissä olevienkin – perustehtävien hoitaminen ei ole mahdollista. Jo sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminen edellyttää käytettävissä olevia energialähteitä. Energian strategiseen merkitykseen on liittynyt ja liittyy edelleenkin ainakin kaksi tärkeää vaikutusta. Ensinnäkin vaikka energiakysymyksiin liittyy vahva kansainvälinen ulottuvuus, esimerkiksi energian hankinnassa, kansallisvaltiot ovat olleet haluttomia siirtämään toimivaltaansa ylikansallisille instituutioille ja kokeneet vaikeaksi yhteistoiminnan sekä yhteisten päätösten ja toimintapolitiikkojen luomisen energia-asioissa. Vaikka pyrkimys eurooppalaisen yhteisen energiapolitiikan luomiseen on yhtä vanha kuin itse integraatioprosessi, kansallisvaltiot ovat mustasukkaisesti varjelleet energiapolitiittista autonomiaansa, minkä johdosta integraatio on edennyt hitaasti energiapolitiikan alueella. (mt, 4–6, 14.)

Toinen energiapolitiikan strateginen elementti liittyy valtion ja markkinoiden suhteeseen. Koska energiaa on pitkään pidetty strategisena resurssina, energiapolitiikka on yleensä ollut luonteeltaan

interventionistista eli sillä on pyritty korjaamaan markkinoiden epäonnistumisia. Tässä mielessä energiasektori usein poikkeaa muista teollisuuden sektoreista, joilla markkinamekanismi on yleensä ollut dominoivassa asemassa. Energiasektorilla suunnittelun ja ennustemenetelmien käyttö onkin ollut yleistä niin energian kysynnän ennakkoinnin kuin alan kehittämisen välineenä. Samoja menetelmiä on tosin käytetty yleisesti muillakin teollisuuden sektoreilla, mutta energiasektorilla suunnittelun aikajänne on paljon pidempi – usein 30 tai 40 vuotta, ja näitä menetelmiä on käytetty paljon yleisemmin investointikohteiden valinnassa. Energia-alan pitkiä investointiaikoja onkin usein vaikea sovittaa yhteen poliittisten toimijoiden aikahorisontin kanssa, joka harvoin ylittää seuraavien vaalien yli. Monissa maissa energiasektori on ollut viimeisten toimialojen joukossa pitämässä pintaansa uusliberalistisia toimintatapoja, kuten markkinoiden vapauttamista ja yksityistämistä vastaan. (Prontera 2009, 6–7.)

Energian suurella strategisella merkityksellä on ollut oma vaikutuksensa toimintakentän muotoutumiseen. Monissa maissa sähkö- ja maakaasusektoreita ovat pitkään dominoineet suuret monopoliasemassa olevat julkisen vallan omistamat yritykset. Valtiollisten yritysten luominen on ollut pääasiallinen keino, jolla valtiot ovat pyrkineet varmistamaan riittävän sähkön ja kaasun tarjonnan yrityksille ja kansalaisille. Käytännössä valtion ja sen omistamien energiayhtiöiden välinen suhde on ollut kompleksinen: nämä suuret yritykset eivät ole toimineet pelkästään hallituksen tahdon toimeenpanijoina, vaan ne ovat usein kyenneet muotoilemaan ja ajamaan politiikkaa ja strategioita, jotka ne ovat määritelleet hyvin autonomisesti. Valtiollisilla energiayhtiöillä on siten ollut kaksoisluonne sekä valtion energiapolitiikan instrumentteina että autonomisina toimijoina. Tämän kaksoisroolinsa vuoksi valtion energiayhtiöillä on ollut etuoikeutettu pääsy poliittisille päätöksentekoareenoille ja julkisen hallinnon valmisteluprosesseihin, jotka ovat olleet läpinäkymättömiä kansalaisille ja jopa suurille teollisille energian käyttäjille. (mt, 20, 23.)

Taloustieteilijöitä ja kilpailupolitiikasta vastuussa olevia tahoja sähkön tuotantoon ja jakeluun liittyvän julkisen säätelyn purkaminen alkoi kiinnostaa jo 1980-luvun alussa. Eräissä maissa säätelyn purkaminen sai vahvasti poliittisen sivujuonteen (”thatcherismi”), mutta käytännössä sen teoreettiset perustelut luotiin Euroopan taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (OECD). Järjestön kilpailukomitea identifioi jäsenmaidensa merkittäviä suljettuja markkinoita, joista sähkömarkkinat kuuluivat keskeisimpiin. Avaamalla markkinat kilpailulle arvioitiin saatavan merkittäviä tehokkuushyötyjä, jotka siirtyisivät myös asiakkaiden ja kuluttajien hyödyksi. (Purasjoki 2006, 9.)

Iso-Britannia ja Uusi-Seelanti olivat ensimmäisiä sähkömarkkinoiden vapauttajia Pohjoismaiden, varsinkin Norjan seurattessa niitä nopeasti. Myös Suomessa sähkömarkkinoiden vapauttaminen eteni 1990-luvun alussa nopeasti osana vuonna 1987 valittua markkinoiden toimivuutta korostavaa talouspolitiikkaa. Idea sähkömarkkinoiden vapauttamisesta rantautui Suomeen jo ennen EU-jäsenyyttä silloisesta Euroopan yhteisöstä, jossa oli otettu ensimmäisiä askelia sähkömarkkinoiden avaamisessa tavoitteena sähköverkkojen avaaminen kaikille sähköntoimittajille (Third Party Access). Suomessa muutosta valmistellel virkamiehet ja poliittiset päättäjät käyttivät samoja argumentteja kuin OECD:n tutkijat: kilpailulle avattu sähköntuotanto tehostaisi resurssien käyttöä ja takaisi edullisen sähkön saannin maassa, jossa merkittävä osa teollisuutta on hyvin energiantensiivistä, ilmasto-olosuhteet edellyttävät lähes ympärivuotista asuntojen lämmittämistä, ja maan suuresta koosta johtuvat pitkät kuljetusetäisyydet vaativat runsaasti energiaa. Sähkön käyttö kotitalouksien lämmön lähteenä oli myös yleistynyt vastikään. Muualta saadut myönteiset kokemukset olivat myös esimerkkinä. Selvä myönteinen signaali saatiin muista Pohjoismaista: sähkömarkkinoista tulisi heti pohjoismaiset ja myöhemmin ehkä koko Euroopan laajuiset. (mts.)

Suomi oli ensimmäisiä maita, joka vapautti kilpailun sähkömarkkinoilla. Kilpailun vapauttaminen toteutettiin vuonna 1995 voimaan astuneella sähkömarkkinalailla (386/95), jonka myötä monopoliasemassa olevat sähkönsiirtoverkot avattiin tietyin ehdoin kaikkien halukkaiden

käytettäväksi. Sähkömarkkinalain mukaan sähköverkoista oli tehtävä markkinapaikkoja, jotka palvelevat tasapuolisin ja kohtuullisin ehdoin sähkökaupan osapuolina olevia ostajia ja myyjiä. Jotta sähköntuotanto voisi toteutua kilpailuilla markkinoilla, uusien toimijoiden markkinoille tulon helpottamiseksi purettiin vähintään 250 megawatin tehoisten voimalaitosten rakentamislupamenettely, joskin verkkotoiminta jäi edelleen luvanvaraiseksi.

Sähkömarkkinalain voimaantulossa kiteytyi Suomen energiapolitiikassa runsaassa vuosikymmenessä tapahtunut muutos energiahuollon keskitetystä valtiollisesta ohjauksesta markkinaperusteiseen energiatalouden ohjauksmalliin. Laki ei kuitenkaan merkinnyt energiapolitiikan revoluitiota, vaan se voidaan nähdä jo pidempään jatkuneen deregulaatiokehityksen tuotoksena.

Säätelyn purkaminen eli deregulaatio jatkui pian sähkömarkkinalain säätämisen jälkeen syyskuun alussa 1998, jolloin voimaan tulleella lakimuutoksella (332/98) otettiin käyttöön ns. tyyppikuorimituskäyräjärjestelmä pienten sähkönkäyttäjien osalta. Järjestelmän käyttöönoton jälkeen myös kotitaloudet saattoivat yritysten tavoin kilpailuttaa sähkönmyyjiä.

Sähköhuollon ohjausjärjestelmässä muutos tapahtui verraten nopeasti, sillä vielä 1980-luvun puolivälissä suomalaisesta hallinto- ja oikeuskulttuurista käytetty kärjisty ”kaikki on kiellettyä paitsi mikä ei ole erikseen sallittua” istui verraten hyvin myös energiapolitiikkaan. Suunnitteluideologian kantavuutta kuvastaa osaltaan niinkin myöhään kuin vuonna 1980 voimaan tullut sähkölaki, jolla maahan luotiin sähköhuollon lakisääteinen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä, jolla pyrittiin sovittamaan yhteen sähkön tuotanto ja kulutus. Tätä tehtävää varten asetettiin sähköhuollon neuvottelukunta, joka valmisti säännöllisin väliajoin valtioneuvoston hyväksyttäväksi sähköhuollon runkosuunnitelman, johon oli kirjattu hyväksyttävissä olevat voimalaitosten rakentamishankkeet.

Itse asiassa vuoden 1980 sähkölain voimaantulo ei merkinnyt energiapolitiikan uuden ohjausideologian alkua, vaan suunnitteluideologian viimeistä voimannäytettä energia-alalla. Suomessa yleisemminkin

päätään nostamassa ollut liberalistinen ideologia alkoi heijastua myös energiasektorille. Bensiinin ja dieselöljyn jakelupalkkiot vapautettiin hintasäännöstelystä jo kesäkuussa 1984 ennen uuden kilpailulainsäädännön voimaantuloa lokakuun alussa 1988, jolla kumottiin vanha hintavalvontalainsäädäntö. Sähkön hinnoittelu oli ollut eriateisen hintavalvontamenettelyn piirissä niin kauan kuin hintavalvontaa oli Suomessa sosiaali- ja terveysministeriön ja sittemmin elinkeinohallituksen toimesta harjoitettu 1940-luvulta lähtien. Elinkeinohallituksen perustamisen jälkeen vuodesta 1973 hintavalvontaa harjoitettiin pääasiassa siten, että sähkön hinta kuului hintavalvontalain (156/74) mukaisen ilmoitusmenettelyn piiriin. Hinnankorotuksen sai sähkön myyjä ilmoituksen jälkeen toteuttaa, ellei viranomainen siihen puuttanut. Vuonna 1988 hintavalvonta päättyi myös sähkön osalta, kun hintavalvonnasta yleisesti luovuttiin kumoamalla hintavalvontalaki ja omaksuttiin ajattelutapa, jonka mukaan kilpailun tehostaminen ja vapaat markkinavoimat turvaavat hinnoittelun kohtuullisuuden paremmin kuin jäykkä hintavalvontamekanismi. (KM 1992: 15, 60.)

Uuden kilpailulainsäädännön pontimena oli kokemus siitä, että kaavamaisella hintavalvonnalla inflaatiota ei pystytä hillitsemään ja että määräämällä keskitetysti hinnat yritykset ajetaan vain hintakartelleihin. Uuden kilpailulainsäädännön johtavana ajatuksena oli rohkaista yritysten välistä kilpailua sekä edistää muutoinkin terveen ja tehokkaan markkinamekanismin toimintaa. Markkinoiden toimivuuden valvontaa alettiin toteuttaa pääosin uuden kilpailunrajoituslain (709/88) perusteella. Lailla kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että määräävässä markkina-asemassa olevat yritykset eivät käytä väärin erityisasemaansa. Toinen keskeinen tavoite oli erilaisten kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten estäminen ja purkaminen.

Suunnitteluajattelun läpituokema sähkölaki ei ehtinyt kauaa olla voimassa, kun hallitus antoi alkuvuodesta 1988 lakia koskevan muutosesityksen, jolla sähköhuollon suunnittelujärjestelmää kevennettiin supistamalla luvanvaraisuutta sähköntuotantohankkeiden kohdalla ja luopumalla vuosittaisista runkosuunnitelmista.

Kilpailunrajoituslain myötä myös valtiollisen öljy-yhtiön, Neste Oy:n jalostamohinnat vapautettiin hintasäännöstelystä. Aluepoliittisilla perusteilla luotu öljytuotteiden yhtenäishintajärjestelmä, joka tasasi öljytuotteiden hinnan samaksi kaikkialla maassa riippumatta kuljetuskustannuksista, niin ikään kumottiin. Öljyalan sisäisen kilpailun suurin este, idänkaupan turvaamiseksi luotu lisensiointijärjestelmä, kumottiin vasta vähän ennen Neuvostoliiton valtiollisen olemassaolon päättymistä vuonna 1991. Sen puitteissa raakaöljyn tuontilisenssejä oli myönnetty vain Nesteelle ja öljytuotteiden osalta myös neuvostoliittolaisessa omistuksessa olevalle Suomen Petrooli Oy:lle. Maahantuontimonopolin päättymisestä huolimatta Neste Oil Oyj jalostaa nykyisin lähes kaikki Suomessa myytävät öljytuotteet.

Yksityisen teollisuuden pyrkimys energiaomavaraisuuteen ja riippumattomuuteen valtiojohtoisesta energiantuotannosta ilmeni jo toisen maailmansodan jälkeen valtionyhtiöiden kanssa käytynä kilpailuna vesivoiman rakentamisesta (ns. koskisodat) ja ensimmäisen ydinvoimalan rakentamisoikeudesta. Tämä pyrkimys konkretisoitui vuonna 1988 päätökseksi rakentaa oma valtakunnallinen sähkönsiirtoverkko valtio-omisteisen sähköyhtiön Imatran Voima Oy:n (IVO) sähkönsiirtomonopolin murtamiseksi. Yksityiset yritykset perustivat Teollisuuden Voimansiirto Oy:n (TVS) yhdistämään teollisuuden aiemmin rakentamat sähkönsiirtoverkot. TVS sai syyskuussa 1988 luvan tuoda sähköä maahan, joskin tuonti alkoi vasta 1991, jolloin IVO:n tuontimonopoli päättyi. Teollisuuden ja IVO:n omistamat sähkönsiirron kantaverkot yhdistettiin Suomen Kantaverkko Oy:ksi, jonka toiminta alkoi syksyllä 1997. Energiahuoltoajatteluun perustuneen energiapolitiikan murroksen eräänlaisena symbolina voidaan pitää sähköpörssin syntyä elokuussa 1996, jolloin kaupankäynti Suomen Optiomeklarit Oy:n omistamassa sähköpörssissä (EL-EX) alkoi.

Pohjoismaissa sähköpörssin toiminta alkoi ensimmäisenä Norjassa. Norja myös vapautti ensimmäisenä sähkömarkkinat vuonna 1991, jolloin sähkön tuotanto ja siirto jaettiin kahdeksi erilliseksi yhtiöksi. Siirtoyhtiö Statnett perusti oman sähköpörssinsä vuonna 1993. Vuonna

1996 Ruotsin ja Norjan sähköpörssit fuusioituivat Nord Pool ASA:ksi, jonka kanssa Suomen sähköpörssi EL-EX solmi yhteistyösopimuksen vuonna 1998. Tanska liittyi yhteispohjoismaiseen pörssiin vuonna 1999. (Purasjoki 2006, 12.) Nord Pool ja Saksan sähköpörssi EEX liittyivät yhdeksi markkina-alueeksi vuonna 2009. Viro tuli mukaan pohjoismaiseen sähköpörssiin huhtikuun alussa 2010.

Nord Poolin organisaatio muuttui vuonna 2002, jolloin Nord Pool Spot eriytettiin omaksi yhtiökseen. Pohjoismaiset sähkönsiirrosta vastaavat kantaverkkoyhtiöt sopivat Nord Pool Spotin omistuspohjan laajentamisesta, jolloin Suomen kantaverkkoyhtiö Figrid, ja Tanskan kantaverkkoyhtiö ostivat osuuden Nord Poolista ja tulivat näin spot-markkinan omistajiksi. Nord Pool ASA ja kaikkien neljän Pohjoismaan kantaverkkoyhtiöt omistavat siitä kukin viidesosan. Puhuttaessa pohjoismaisesta sähköpörssistä kysymys on itse asiassa norjalais-ruotsalaisesta yhtiöstä, joka on aikanaan perustettu turvaamaan Norjan vesivoiman edut syntyessä olevilla pohjoismaisilla markkinoilla. Sen toiminnan juridinen valvonta perustuu Norjan lainsäädäntöön. Nord Pool ASA:n omistuksen kautta ruotsalaisilla ja norjalaisilla on enemmistöomistus sähkön fyysisestä markkinapaikasta, Nord Pool Spotista. Vuonna 2005 pohjoismaisten sähkömarkkinoiden kokonaistuotanto oli noin 400 TW, josta spot-kaupan osuus oli alle puolet. Suomessa spot-kaupan osuus sähkön kokonaiskulutuksesta oli pitkään hyvin vähäinen, noin 17 prosenttia, mutta on kasvanut nopeasti lähes puoleen. (mts.)

Suomen maakaasumarkkinoiden rakenne poikkeaa oleellisesti eurooppalaisesta markkinarakenteesta, jossa maakaasun jakelu tapahtuu pääasiassa yksityistalouksiin. Meillä paikallisjakelun osuus maakaasun kokonaiskäytöstä on ainoastaan muutaman prosentin luokaa. Suomessa maakaasun tärkein käyttökohde on yhdistetty sähkön ja lämmön tuotanto teollisuudessa ja yhdistyskuntien voimalaitoksissa, johon kuluu lähes kolme neljäsosaa kaikesta Suomessa käytettävästä maakaasusta. Muita merkittäviä käyttökohteita ovat kaukolämmön tuotanto ja teollisuuden erilaiset prosessit. Suomessa maakaasun ainoana maahantuojana ja tukkumyyjänä toimii Gasum Oy. (Lewis ym. 2007, 118.)

Energia-alan valtionyhtiöt ovat perinteisesti toimineet Suomen energiapolitiikan toimeenpanon välineinä, ”energiavirastoina” ja näytelleet merkittävää roolia energian tuotannossa. Tosin valtionyhtiöiden roolia täsmennettiin jo vuonna 1983 annetulla valtioneuvoston periaatepäätöksellä, jolla valtionyhtiöille annettiin vapaus toimia liiketaloudellisilla perusteilla. Mikäli valtio edellyttää valtionyhtiöiltä joitakin erityistoimia, ne korvataan erikseen yhtiöille. Sähköyhtiö Imatran Voima Oy ja öljy-yhtiö Neste Oy alkoivat suunnitella pörssiin menoa 1990-luvun puolivälissä. Nesteestä osa vietiinkin pörssiin, mutta IVO ei ehtinyt listautua ennen kuin yhtiöt fuusioitiin vuonna 1998 Fortumiksi. Kansainvälisiin esikuviin perustunut ”energiatavararalo”-vaihe jäi kuitenkin lyhyeksi. Kun yhtiöiden erilaisia johtamiskulttuureja ei saatu sovitettua yhteen eikä yhteistä liiketoimintanäkemyksiä ja -visiota löytynyt, fuusio purettiin vuonna 2005, jolloin Fortum Oyj ja Neste Oil Oyj saivat itsenäisyytensä takaisin ja molemmat vietiin pörssiin. Suomen valtion omistusosuus Fortumista on nykyisin 50,76 prosenttia ja Neste Oilista 50,1 prosenttia. Valtion polttoainetoimistona perustetusta valtiollisesta turveyhtiöstä Vapo Oy:stä 49,9 prosenttia myytiin ensin osuustoiminnalliselle Metsäliitto Oy:lle, jonka osuus siirtyi vuonna 2009 EPV Energia Oy:lle.

Vuoteen 2003 tultaessa Suomen energiemarkkinoilla oltiin tilanteessa, jossa Kansainvälinen energijärjestö (IEA) saattoi arvioida maaraportissaan meillä sovellettavan energiasäätelyä kevyeksi ja sähkösektorin yhdeksi maailman vähiten säädellyksi. Yritykset saavat vapaasti rakentaa haluamiaan voimalaitoksia, ja kaikki kuluttajat voivat vapaasti valita sähköntoimittajansa. Pääosin säätely on jälkikäteistä siten, että energiayhtiöt ovat valvonnan kohteena, mutta niillä on merkittävä pelivara omien tariffiensa asettamisessa. Vaikka tämän toimintapolitiikan arvioitiin olleen kokonaisuudessaan menestyksellinen Suomelle, järjestö suositti Energiamarkkinaviraston toiminnan tehostamiseksi sen roolin laajentamista, varsinkin sähkön siirrossa ja jakelussa sekä kaukolämpökysymyksissä vahvistamalla sen henkilöstöä ja budjettia. (IEA 2004, 7, 9.)

Energia-alan toimintaympäristössä 1980-luvun puolivälin jälkeen tapahtuneiden lainsäädännöllisten ja ohjauseideologisten muutosten vaikutusta Suomen energiapolitiikkaan ja energiasektorin toimijoiden eli poliittisten päätöksentekijöiden, viranomaisten, yritysten ja järjestöjen asemaan analysoin tuoreeltaan vuonna 1998 julkaisemassani tutkimuksessa (Ruostetsaari 1998). Nyt kun öljyn maahantuontimonopoliin päättymisestä on kulunut kaksi vuosikymmentä ja sähkömarkkinoiden kilpailun vapauttamisestakin puolitoista vuosikymmentä, on mahdollista arvioida pidemmällä aikaperspektiivillä deregulaation vaikutuksia energiapolitiikkaan, energiemarkkinoiden kilpailutilanteeseen ja toimijoiden asemaan.

Käsillä olevaa tutkimusta varten tehtyjen asiantuntijahaastatteluiden (energiaeliitti) perusteella voidaan päätellä, että sähkömarkkinoiden kilpailun vapauttamisella on ollut dramaattiset vaikutukset sekä markkinoihin että energiapolitiikan päätöksentekoon.

Sähkömarkkinoiden vapauttaminen muutti pelisäännöt niin totaalisesti. Jos arvostelee jäljestäpäin niin kyllä siinä tehtiin sellaisia sitoumuksia, jotka sitten ovat tänä päivänä osoittautuneet kansakunnan kannalta kohtuullisen kalliiksi. Mentiin Nord Pooliin [sähköpörssiin] mukaan norjalaisten ehdoilla. Kyllä kai siinä vaiheessa kun Nord Poolin ehdot määriteltiin, niin missä todella tehtiin päätös, että ne hyväksytään tällaisina. Ymmärsivätkö päättäjät, jos päätös tehtiin poliittisella tasolla, että mistä todella päätettiin?

Minun mielestäni tässä on tapahtunut aivan dramaattinen muutos siinä suhteessa, että ennen sähkömarkkinalakia päätöksentekoprosessi oli hyvin suppeassa piirissä. KTM:n [kauppa- ja teollisuusministeriön] energiaosasto oli se hallituksen valmisteleva nyrkki, mutta silloisella Sähkölaitosyhdistyksellä (SLY) oli suvereeni asema sanoa, miten asia on. Silloin päätöksenteko oli hyvin yksipuolinen ja lähti tästä markkinatarjoajien näkökulmasta, jota edusti Sähkölaitosyhdistys. Muistan elävästi sen, että kun joitakin asioita otettiin esiin, niin KTM nojasi siihen, että kun SLY sanoo näin niin se on näin. Se oli kuitenkin vain

yhden markkinaosapuolen näkemys asioista. Sähkömarkkinalain tulo oli iso muutos sillä tavalla, että tuli normaali markkina-asetelma: on olemassa tarjoaja ja ostaja. Aiemmin se oli ikään kuin hallintoa, jossa vahvempi osapuoli saneli kaiken suoraan. Tämä ei tarkoita sitä, että tämä asetelma olisi ollut välttämättä kaikilta osin paha. Olen henkilökohtaisesti sitä mieltä, että meillä on erittäin hyvässä kunnossa oleva sähköntoimitusjärjestelmä. Toimitusvarmuuskin on hyvä. Se on tehty aika kustannustehokkaasti. Se on ollut vahvasti insinöörivetoinen juttu, mutta ajattelutapa muuttui dramaattisesti sähkömarkkinalain tultua, jolloin tässä asiassa siirryttiin markkinatalouteen, jota on tukenut aika lailla samoihin aikoihin toteutunut EU-jäsenyys ja EU:n puolella tapahtunut aika lailla vastaavan tyyppinen kehitys.

Tässä tutkimuksessa kysytäänkin, miten energiamarkkinoiden kilpailu käytännössä toimii. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ei ole vaikuttanut pelkästään Euroopan integraation kautta Suomen sähkömarkkinoiden kilpailun vapauttamiseen, vaan ilmastopolitiikka ja ympäristöpolitiikka yleisemminkin ovat vaikuttaneet Suomen energiapolitiikan liikkumatilaan. YK:n Riiossa 1992 ja Kiotossa 1997 tekemät kansainväliset ilmastopimukset alkoivat luoda puitteita kansallisille päästövähennyksille (kansalliset ilmasto-ohjelmat I ja II) ja koko energiapolitiikalle. Rion ilmastopimus ei johtanut kasvihuonepäästöjen hillintään tavoitellulla tavalla, ja sitä täydennettiin Kioton pöytäkirjalla, jossa teollisuusmaat sitoutuivat vähentämään päästöjään keskimäärin viisi prosenttia vuoden 1990 tasosta vuosiin 2008–2012 mennessä. Pöytäkirjan ratifioivat kaikki merkittävät valtiot Yhdysvaltoja lukuun ottamatta, ja se tuli voimaan vuonna 2005. Neuvottelut uudesta ilmastopimuksesta vuoden 2011 jälkeiselle ajalle alkoivat Balin kokouksessa vuonna 2007, mutta sopimukseen ei päästy Kööpenhaminan kokouksessa vuoden 2009 lopulla. (VNk 2009.) Suomen hallituksen vuoden 2001 ilmastopoliittisessa selonteossa pohdittiin keinoja Kioton sopimuksen edellyttämälle päästötasolle pääsemiseksi. Kuitenkin EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen energiapolitiikkaan alkoivat näkyä selvemmin vasta vuoden 2005 alussa alkaneen päästö-

kaupan seurauksena. EU:n päästökauppajärjestelmän luominen onkin rinnastettu merkitykseltään energiamarkkinoiden vapauttamiseen EU:ssa (Kara 2005, 12).

Vähintään yhtä merkittävä vaikutus kansalliseen energiapolitiikkaamme on ollut EU:n ilmasto- ja energiapakettilla, joka ei pelkästään määrittele kasvihuonepäästöjen vähentämistavoitetta, vaan säätelee pitkälle myös sen saavuttamiseksi käytettäviä keinoja eli uusiutuvan energian osuuden kasvattamista. Tutkimuksessa kysytäänkin, onko EU-jäsenyys merkinnyt energiapolitiikassa paluuta sääteelyyn perustuvaan ohjausideologiaan eli regulaatioon ja mitä vaikutuksia sillä on markkinakilpailun toimivuuteen. Tarkastelun painopiste on sähkömarkkinoissa, joihin viime vuosikymmeninä tapahtuneet toimintaympäristön ja pelinsääntöjen muutokset ovat voimakkaimmin vaikuttaneet, joskaan muitakaan energialähteitä ja -tuotantomuotoja ei jätetä huomiotta.

Viime vuosien aikana valtion intervention energiasektorille onkin havaittu alkaneen muuttua, tosin eri tavoin eri maissa eikä ilman jännitteitä ja vastustusta. Deregulaatio- ja yksityistämisen prosessien rinnalla valtiot ovat omaksuneet uuden roolin ja uudet politiikkainstrumentit politiikkanteossa, minkä seurauksena eri toimijoiden areenat, prosessit ja vuorovaikutuksen muodot ovat alkaneet muuttua. Energiapolitiikka on alkanut siirtyä jakavasta ideaalittyydestä kohti säätelevää tyyppiä, millä on ollut merkittäviä vaikutuksia energiapolitiikan päätöksentekoon. Sääteelyyn perustuvat ohjausvälineet ovat saaneet lisää painoarvoa, ja varsinkin itsenäisillä säätelyvirastoilla on aikaisempaa tärkeämpi rooli sähkö- ja maakaasusektoreilla. Kun markkinoiden vapauttamisen ja yksityistämisen prosessit etenevät, valtion ohjaus kohdistuu yhä vähemmän suoraan yritysten johtamiseen ja yhä enemmän markkinoiden toimivuuteen, mikä lisää yritysten sitoumuksia ja velvollisuuksia. Näiden uusien ohjausvälineiden rinnalla käytetään perinteisiä keinoja, kuten suunnittelua ja pitkän aikavälin ennakointia. (Prontera 2009, 22–23.)

Käsillä olevan tutkimuksen polttopisteessä on energiapoliittinen vallankäyttö. Tutkimuksessa kysytään, miten energiasektorin toimijoiden valta-asema on muuttunut sitten 1980-luvun puolivälin ja

mitkä tahot nykyisin keskeisesti vaikuttavat Suomen energiapolitiikan muotoutumiseen. Energiasektorin vuorovaikutusverkostoja ja järjestökentän muutoksia sekä energia-alan vaikuttajien asenteellisia eroja tarkastelemalla on mahdollista analysoida energiaeliitin yhtenäisyyttä. Punaisena lankana tutkimuksessa on energiaeliitin ja kansalaisten energiapolitiikkaa koskevien käsitysten vertaaminen, minkä pohjalta on mahdollista arvioida suomalaisen energiapoliittisen asenneilmaston yhtenäisyyttä.

Rakenteeltaan tutkimus jakautuu kahdeksaan lukuun. Toisessa luvussa rakennetaan tutkimuksen viitekehys hallinta-ajattelun (governance) pohjalta ja määritellään eliittirakennetytologia, jonka pohjalta on mahdollista arvioida suomalaisen energiaeliitin luonnetta ja energiapolitiikan päätöksentekoprosessin demokraattisuutta. Kolmannessa luvussa määritellään tutkimustehtävä ja käytettävät tutkimusmenetelmät ja -aineistot. Neljäs luku tarkastelee julkisen vallan interventiossa eli energiapolitiikan säätelyssä tapahtuneita muutoksia 1980-luvun lopun jälkeen ja Euroopan unionin ilmasto- ja energiapolitiikan vaikutuksia kansallisen energiapolitiikan liikkumatilaan. Viidennessä luvussa analysoidaan sähkömarkkinoiden ja kilpailun toimivuutta. Tarkastelun kohteena ovat niin tukku- ja vähittäismarkkinat, sähköpörssi, päästökauppa, investoinnit tuotantokapasiteettiin, kantaverkkoyhtiö Fingrid, kuluttajien rooli markkinoilla kuin markkinoiden valvontakin.

Kuudennessa luvussa siirrytään tarkastelemaan energiapoliittista vallankäyttöä Suomessa. Aluksi tarkastellaan energiapoliittisessa vallankäytössä 1980-luvun lopun ja 1990-luvun lopun välillä tapahtuneita muutoksia, jonka jälkeen verrataan energiaeliitin ja kansalaisten käsityksiä vaikutusvallan jakautumisesta nykyisessä energiapolitiikan päätöksentekoprosessissa. Kansanvallan ja osallistumisen näkökulmasta oleellinen kysymys on, katsovatko suomalaiset voivansa vaikuttaa energiapolitiikkaan enemmän edustuksellisen demokratian vai kulu- tusvalintojen kautta (poliittinen kuluttajuus). Erikseen analysoidaan asiantuntijavallan roolia energiapolitiikassa tarkastelemalla kansalaisten luottamusta eri instituutioihin energiakysymyksiä koskevan tiedon lähteinä ja tutkimuksen roolia energiapolitiikassa. Energiaeliitin ja

kansalaisten vertailua jatketaan vielä tarkastelemalla näiden ryhmien käsityksiä siitä, miten energiapolitiittiset päätökset tulisi tehdä ja missä määrin eri energialähteitä tulisi hyödyntää tulevaisuudessa. Seitsemäs luku keskittyy energia-alan vuorovaikutusverkoston rakenteeseen. Analyysin kohteena ovat energiapolitiikan valmistelukäytännöissä, energia-alan järjestökentässä ja edunvalvonnassa eli lobbauksessa tapahtuneet muutokset. Tutkimukset keskeiset havainnot vedetään yhteen ja niiden merkitystä pohditaan aiempien tutkimusten valossa kahdeksannessa päätösluvussa.

TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

Energiapolitiikan käsite ja hallinta

Suomen kielen sanaa ”energiapolitiikka” vastaa englanninkielen termiä ”energy policy”, jota myös Euroopan unioni käyttää (ks. esim. Haaland Matlary 1997). Energiapolitiikan määrittelyä vaikeuttaa suomen kielen niukka politiikka-sanasto. Suomenkielistä politiikka -sanaa vastaa englannin kielessä kolme eri substantiivia (samoin saksassa, ranskassa jopa neljä): *polity*, *politics* ja *policy*. *Polity* viittaa Kari Palosen mukaan sekä hyvään järjestykseen että poliittiseen järjestykseen (valtiosäntöön) yleensä. *Polity* on klassisessa ajattelussa se, mitä sopimuskonstruktioilla pyritään aikaansaamaan luonnontilan sijaan. Nykykielessä se viittaa kuitenkin myös yleisemmin poliittiseen järjestelmään tai politiikan sektoriin, erityisesti vastakohtana taloudelle tai muille sarakäsitteille. (Palonen 1993, 68–70.)

Politiikan toisen aspektin (*politics*) Palonen jakaa kahteen muotoon, *politikointiin* (politicking) ja *politisointiin* (politicizing). Englannin kielen politicking-verbimuotoa voidaan käyttää pejoratiivisesti, mutta se on osittain vapautunut negatiivisesta merkityssisällöstään päinvastoin kuin suomen kielessä. Palonen haluaa kuitenkin vapauttaa

politikoinnin ja politisoinnin arkipuheen pejoratiivisuudesta ja määrittellä politikoinnin synonyymiksi poliittisesti toimimiselle. (Palonen 1993, 72–73, 92.)

Politisointi on sen sijaan luonteeltaan finalistinen käsite, joka viittaa tilanteen muuttamiseen suuntautuvaan toimintaan. Jonkin kysymyksen politisointi on tulkinnallinen operaatio sisältäen tilanteen uuden lukutavan, joka avaa toiminnalle uudenlaisen horisontin. Politisoinnissa voidaan erottaa kaksi vivahdetta, joita voidaan kutsua kvantitatiiviseksi ja kvalitatiiviseksi. Edellinen viittaa jo olemassa olevan poliittisuuden lisäämiseen ilmiön tulkinnassa, jälkimmäinen ilmiön uudelleen tulkintaan, joka muuttaa ei-poliittisen poliittiseksi sitä uudelleen tulkitsemalla, ei itse asiaa muuttamalla. (mt, 92, 124.)

Kolmatta politiikkatermiä, policyä, käytetään nykyisin eri kielissä tarkoittamaan toimenpiteiden kokonaisuutta tai niiden muodostamaa linjaa, jota ajetaan tai pyritään noudattamaan. Policy on toimintaa säätelevä tai koordinoiva linja, ohjelma tai suunnitelma, josta toiminnassa on enemmän tai vähemmän poikettava. Se on muutokseen ja tulevaisuuteen suuntautunutta, ja siihen tavallisesti yhdistetään sellaiset määreet kuten määrätietoinen, pitkäjänteinen, johdonmukainen ja suunnitelmallinen, jotka eivät ole ymmärrettävissä ilman jonkinlaista luottamusta edistykseen. (mt, 54, 71, 192.)

Energiapolitiikan (energy policy) määrittelemiseksi voidaan tehdä yksikertainen ero virallisen energiapolitiikan ja energiasektoriin vaikuttavien epävirallisten energiapolitiikkojen välille. Virallinen energiapolitiikka tarkoittaa valtiovallan eksplisiittisesti kehittämää ja muotoilemaa strategiaa, jonka tarkoituksena on ohjata energian kysynnän ja tarjonnan tasapainoa nykyisin ja tulevaisuudessa. Usein tämä merkitsee sitoutumista erityisiin investointi- ja teknologiavaliintoihin ja eri energiantuotantosektoreiden toimien koordinointia. Epäviralliset energiapolitiikat käsittävät kaikki valtioiden eri syistä omaksumat politiikat, mutta jotka vaikuttavat tarkoituksellisesti tai tiedostamatta energiasektoriin, niissä toimiviin yrityksiin ja energian kysynnän ja tarjonnan tasapainoon. Tämä ero voidaan nähdä Euroopan unionissa, jonka puitteissa sen olemassaolon ensimmäisten kahden

vuosikymmenen aikana pyrittiin luomaan – niukoin tuloksin – yhteinen energiapolitiikka, ja jossa 1980-luvulta lähtien muut politiikat ovat alkaneet vaikuttaa merkittävästi valtioiden ja energiasektorilla toimivien yritysten valintoihin. (Prontera 2009, 2–3.)

Toinen analyttinen erottelu voidaan tehdä energiapolitiikan kokonaisuuden ja sen alasektoreiden välillä. Kustakin maasta voidaan yksilöidä yleinen energiapolitiikka, eri energialähteitä (öljy, maakaasu, hiili, ydinvoima, sähkö, uusiutuva energia jne.) koskevat erityiset politiikat ja muut alan ongelmien ratkaisemiseen suunnatut politiikat (tutkimus & kehitys, energia & ympäristö, energiatehokkuus jne.). Samalla tavalla voidaan kullakin ajan hetkellä erottaa toisistaan tarkastelun kohde, esimerkiksi onko kysymyksessä valtion energiapolitiikka kokonaisuutena vai johonkin sen osaan, kuten sähkösektoriin kohdistuva valtion interventio. Kun tarkastelun kohteena oleva sektori on rajattu, on helpompaa yksilöidä siinä mukana olevat toimijat ja päätöksenteon muodot ja prosessit. (mt, 3.) Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastelun kohteena on Suomen energiapolitiikka kokonaisuutena, joskin erityishuomio kohdistuu sähkömarkkinoihin, koska juuri tällä sektorilla muutokset ovat olleet viime vuosikymmeninä kaikkein suurimmat.

Tässä tutkimuksessa energiapolitiikalla tarkoitetaan poliittisten ja hallintoviranomaisten harjoittamaa ohjausta, joka kohdistuu energiahuoltoon. Toisin sanoen energiapolitiikassa on kysymys poliittisten päätöksentekijöiden ja hallintoviranomaisten tavoitteita ja toimenpiteitä koskevasta valmistelusta (mukaan lukien tutkimus), päätöksenteosta, toimeenpanosta ja seurannasta, joka kohdistuu energian tuotantoon, hankintaan, varastointiin, siirtoon, jakeluun ja kulutukseen. Tältä pohjalta energiasektori voidaan määritellä yhteiskunnan ja talouden osa-alueeksi, joka käsittää sekä energiahuollon fyysis-teknisenä kokonaisuutena että siihen kohdistuvan kansallisen ja kansainvälisen tason julkisen (poliittiset päätöksentekijät, viranomaiset), kollektiivisen (edunvalvontaorganisaatiot) ja markkinaperusteisen (yritykset) ohjauksen. (ks. Ruostetsaari 1989, 22–23.) Toisin sanoen energiapolitiikan muotoutumiseen eivät vaikuta pelkästään poliitikot ja valtion keskuhallinnon virkamiehet, vaan monet viranomaiset, yritykset, järjestöt

ja kansalaisryhmät pyrkivät vaikuttamaan siihen edistääkseen omia arvojaan ja/tai intressejään ja *de facto* myös vaikuttavat sen sisältöön.

Politiikan ohella valta on politiikan tutkimuksen ja yleisemminkin yhteiskuntatieteiden keskeisimpiä käsitteitä, josta on esitetty lukuisia mitä erilaisempia määritelmiä. Valta voidaan nähdä esimerkiksi kapasiteettina, resurssien omistamisena, toimijoiden välisenä suhteena tai rakenteellisena ilmiönä. (esim. Tøgeby ym. 2003; Foucault 2000.) Valta ei perustu välttämättä vain instituutioihin ja organisaatioihin ja niiden antamaan asemaan tai auktoriteettiin, vaan myös epävirallisilla tekijöillä kuten kyvyllä, taidolla ja karismalla voi olla merkitystä valtaresurssina (Ruostetsaari 1992, 37). Tämän vuoksi tässä yhteydessä käytetään vallan sijasta vaikutusvallan käsitettä, jota on pidetty kaikkein laaja-alaisimpana valtatutkimuksen käsitteenä ja joka kattaa sekä virallisen että epävirallisen vallankäytön (Wrong 1980, 24). Vaikutusvaltaa toimijalla eli henkilöllä, organisaatiolla tai instituutiolla on siinä määrin kuin se kykenee tarkoituksellisesti vaikuttamaan toisen toimijan käyttäytymiseen tai asennoitumiseen riippumatta siitä, tietääkö vaikutuksen kohde olevansa vaikuttamisen kohteena tai siitä, mihin keinoihin tai menettelytapoihin tämä kyky perustuu (Ruostetsaari 2003, 49–50). Vaikutusvaltaa voidaan siten käyttää eri tasoilla aina yksitasolta globaalille tasolle saakka.

Vaikutusvaltaa ei myöskään käytetä pelkästään julkisissa organisaatioissa, vaan sitä voidaan tarkastella hallinnan (governance) ja politiikkaverkostojen käsitteiden (policy networks) avulla. Hallinta (governance) on teoreettinen lähestymistapa, jossa ymmärretään uudella tavalla politiikan ja poliittisen järjestelmän rooli. Yksinkertaistaen hallinta voidaan määritellä yhteistoiminnaksi valtiollisten, kollektiivisten (esim. järjestöjen) ja yksityisten (esim. yritysten) instituutioiden välillä, joka nousee tarpeesta ratkaista kollektiivisia ongelmia ja kantaa vastuuta hyvinvoinnista. Sen taustalla on näkemys, että poliittinen järjestelmä ja sen ympäristö eivät pelkästään kietoudu yhteen, vaan ovat hyvin voimakkaasti myös riippuvaisia toisistaan. Poliittikkaa koskevan hallintalähestymistavan mukaan ”poliittinen maisema” on muuttunut merkittävästi. Valtio ei ole välttämättä enää pääasiallinen ja hallitseva

toimija politiikassa, vaan pikemminkin politiikkaan liittyvät tehtävät ja vastuut on usein jaettu ja koordinoitu vähemmän totunnaisilla tavoilla monikerroksisissa verkostoissa. Globaalien ongelmien ratkaiseminen edellyttää useiden valtioiden ja politiikan uusien muotojen yhteistoimintaa, jossa on mukana poliittisen järjestelmän ulkopuolisiakin toimijoita (Micheletti 2003, 5–7; Tiihonen 2004.)

Energiapolitiikkaan sovellettuna hallinnan ja verkostojen lähestymistapa merkitsee sitä, että vaikka poliittiset päätöksentekijät ja viranomaiset tekevät viralliset energiapolitiikkaa koskevat päätökset ja strategiset linjaukset (policy), energiapolitiikan sisältö ei määrydy yksinomaan poliittis-hallinnollisten toimijoiden ratkaisujen pohjalta. Suomen valtio ei voi toimeenpanna energiapolitiikkaa pelkästään omien organisaatioidensa kautta. Valtion mahdollisuudet ohjata esimerkiksi valtioenemmistöisiä energiayhtiöitä ovat rajalliset, koska ne toimivat kilpailullisilla markkinoilla, ja tärkeimmät niistä ovat pörssiyrityksiä. Julkisessa hallinnossa valmistellun ja poliittisten päätöksentekijöiden päättämän energiapolitiikan toimeenpano riippuu paljolti elinkeinoelämän toimista. Vaikka jokaisen yksittäisen ydinvoimalan rakentaminen edellyttää eduskunnan periaatepäätöstä, valtio ei voi toimia ydinvoimalan rakennusurakoitsijana eikä sillä edes ole aloiteoikeutta asiassa, vaan periaatepäätöshakemusten tekeminen kuuluu yrityksille (Säynäsallo 2009, 144). Energiasektorin säätelyn purkaminen on kaivannut julkisen vallan käytettävissä olevien ohjauskeinojen skaala. Euroopan unionin jäsenyys ympäristönormien ja uusiutuvan energian käytön lisäämistavoitteiden kautta sekä kansainvälinen päästökauppa Kioto-prosessin muodossa vaikuttavat yhä enemmän kansallisen energiapolitiikan liikkumatilaan.

Energiapoliittisten ongelmien ollessa yhä enemmän globaaleja niiden ratkaisemisessa tarvitaan myös muiden kuin poliittisen järjestelmän vakiintuneiden toimijoiden asiantuntemusta. Poliittikkaverkoston käsite viittaa juuri erilaisiin vuorovaikutuksen ja vallankäytön rakenteisiin julkisten (poliittikot, virkamiehet), kollektiivisten (eturyhmät, kansalaisjärjestöt) ja markkinaperusteisten (yritykset) toimijoiden välillä. Poliittikkaverkosto voi saada erilaisia muotoja, jotka voivat

vaihdella suljetusta ”rautakolmiosta”, jossa osallisia ovat pelkästään kyseisen sektorin vakiintuneet toimijat, kaikille esillä olevasta asiasta kiinnostuneille avoimiin asiaverkostoihin. (ks. van Waarden 1992; Schneider 1992. Energiapolitiikkaverkoston toimijoita ovat myös kansalaiset, jotka voivat pyrkiä vaikuttamaan energiaratkaisuihin joko edustuksellisen demokratian, puolueiden ja kansalaisjärjestöjen tai suoran vaikuttamisen kautta. Kansalaisten suora energiapoliittinen vaikuttaminen voi tapahtua joko kansalaisena esimerkiksi yleisön-osastokirjoitusten muodossa tai yhteydenotoilla poliittikkoihin tai kuluttajana omien kulutusvalintojen kautta. Vaikka yritysten, järjestöjen ja kansalaisten energiaa koskevilla omakohtaisilla ratkaisulla ja vaikuttamispyrkimyksillä voi olla vaikutusta energiapolitiikkaan, ne eivät kuitenkaan ole energiapolitiikkaa, koska tällöin energiapolitiikan käsite menettäisi erottelukykynsä ja relevanssinsa tutkimuksen välineenä. Esimerkiksi poliittisesta kuluttajuudesta on kysymys vain silloin, kun kulutusvalintaa ohjaa tietoinen pyrkimys vaikuttaa sitä kautta yritysten tai viranomaisten toimintaan (ks. Micheletti 2003).

Eliittirakenteiden tyypit

Käsillä olevassa tutkimuksessa energiapolitiikan politiikkaverkoston rakennetta ja piirteitä arvioidaan eliittiteoriasta johdettujen erilaisten eliittirakennetyyppien avulla, joita koskevaa typologiaa olen kehittänyt ja soveltanut aiemmissä tutkimuksissani (Ruostetsaari 2003; 2006) suomalaisen yhteiskunnan valtarakenteiden tarkasteluun.

Klassisen, perinteisten pluralistien ja eliittiteoreetikoiden edustaman käsityksen mukaan eliitit ja demokratia eivät sovi yhteen. Tunnettujen eliittiteoreetikkojen Gaetano Moscan ja Vilfredo Pareton pääasiallinen tarkoitus oli kumota demokratiaa koskeva myytti. Tätä mustavalkoista näkökantaa eivät kuitenkaan kaikki demokratioteoreetikot ole hyväksyneet. Pluralistisen käsityksen mukaan, jota ovat

edustaneet muun muassa Dahl, Polsby ja Kornhauser, useiden eliittien tai johtajuryhmien olemassaolo on sovittavissa yhteen demokratian kanssa. Tällainen käsitys sisältyy myös demokraattiseksi elitismiksi tai kilpailulliseksi demokrateoriaksi kutsuttuun suuntaukseen, jota ovat edustaneet Schumpeter, Mannheim ja Sartori. (Parry 1969.) Demokraattisen elitismin keskeisen periaatteen mukaan eliittejä ei voida *a priori* määritellä demokratian kanssa yhteen sopiviksi tai sopimattomiksi, vaan tämä yhteensopivuus riippuu eliittien ominaispiirteistä (ks. Ruostetsaari 2003, 52–59). Tämä käsitys on omaksuttu myös käsillä olevassa tutkimuksessa.

Eliitin olemassaoloa ei voida todistaa sillä, että valta on keskittynyt pienen, päivittäisestä päätöksenteosta vastaavan ihmisryhmän käsiin. Vallan keskittyminen on valitseva tilanne käytännöllisesti katsoen kaikissa moderneissa yhteiskunnissa. (esim. Birch 2001, 186.) Sitä vastoin oleellinen eliitin olemassaolon kriteeri on se, että se muodostaa kohesiivisen, yhtenäisen ja olemassaolostaan tietoisin ryhmän. Nämä ominaispiirteet on löydettävistä melkein kaikista eliitin määritelmistä. Eliittiteoriat ja empiirinen tutkimus ovat tyypillisesti kuvanneet suljettua eliittiä Meiselin (1958, 361) esittämän kolmen C:n termein: group consciousness (tietoisuus), coherence (yhtenäisyys), conspiracy. Viimeksi mainitun termin tulkinnasta on erilaisia näkemyksiä, mutta se on tulkittu tarkoittavan pikemminkin yhteistä tahtoa toimintaan kuin salaista vehkeilyä. (Parry 1969, 31–32.)

Eliittirakennetytologian muodostamiseksi voidaan John Scottin (1991, 119) esitystä mukaillen ristiintaulukoida avoimuutta, koheesiota ja yksimielisyyttä kuvaavat muuttujat kuvion 1 mukaisesti. Typologian ensimmäinen ulottuvuus kuvaa eliittirakenteen avoimuuden astetta, joka vaihdella pienestä suureen. Avoimuus on pieni silloin kun eliitit on rekrytoitu yhdestä yhteiskunnallisesta kerrostumasta ja suuri silloin kun eliitit eivät koostu mistään yhdestä kerrostumasta. Avoimuuden ollessa suuri esimerkiksi yläluokkaisen taustan omaavien osuus eliitissä on kutakuinkin sama kuin koko väestössä. Avoimuuden aste on yhteydessä myös eliittikiertoon eli eliittien vaihtuvuuteen, joka on elintärkeää sekä eliitin uudistumiselle, joka edellyttää uusien jäsenten rekrytoitumista kansasta että stabiilille ja tehokkaalle päätöksenteolle.

Kuvio 1. Eliittirakennetytologia

		YHTENÄISYYDEN ASTE	
		suuri	pieni
AVOIMUUDEN ASTE	pieni	ekslusiivinen	segmentoitunut
	suuri	inklusiivinen	fragmentoitunut

Toinen ulottuvuus, yhtenäisyyden aste, yhdistää koheesio- ja yksimielisyyshuuttujat. Nämä kaksi muuttujaa voivat periaatteessa olla ristiriidassa keskenään, koska tiivis vuorovaikutus eliittien välillä voi olla seurausta sekä niiden keskinäisestä yksimielisyydestä että niiden välisistä valtataisteluista aiheutuvista konflikteista. Konfliktien voidaan kuitenkin nähdä todennäköisemmin vähentävän eliittien välistä vuorovaikutusta kuin lisäävän sitä. Varsinkin Suomen kaltaisissa konsensuaalisissa yhteiskunnissa (esim. Arter 1999) eliittien läheisen yhteistoiminnan voidaan nähdä olevan seurausta pikemminkin niiden keskinäisestä konsensuksesta kuin konflikteista.

Eliittien yhtenäisyydellä, jota alan tutkimuksessa on kutsuttu myös eliitti-integraatioksi, on kaksi elementtiä, vuorovaikutuksellinen ja normatiivinen (Burton & Higley 2001). Kuvion 1 termin eliittirakenne on hyvin yhtenäinen, mikäli sen jäsenet ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään ja heillä on samanlaiset mielipiteet, asenteet ja arvot. Toisin sanoen läheinen vuorovaikutus on yhteydessä eliittien väliseen yhteistoimintaan eikä niinkään konfliktien ratkaisemiseen. Eliittien keskinäistä koheesiota yhtenäisyyttä edistävät myös niiden vähäiset kontaktit kansalaisiin, koska alhaaltapäin tulevat vaatimukset ja valvonta voivat luoda konflikteja eliittien välille.

Eliittirakennetta voidaan nimittää *eksklusiiviseksi*, jos eliitit on rekrytoitu vain yhdestä yhteiskunnallisesta kerrostumasta, niiden vaihtuvuus on vähäistä ja ne ovat hyvin yhtenäisiä eli eliittien jäsenet ovat

keskenään tiiviissä vuorovaikutuksessa ja jakavat samanlaiset yhteiskunnalliset näkemykset. *Segmentoitunut* eliittirakenne on kysymyksessä silloin, jos eliitit on rekrytoitu vain yhdestä yhteiskunnallisesta kerrostumasta, vaihtuvuus on vähäistä, mutta niiden jäsenten välillä on vähän keskinäistä vuorovaikutusta ja heidän mielipiteensä, asenteensa ja arvonsa eivät ole samanlaiset. *Inklusiivinen* eliittirakenne on silloin, kun eliitit on rekrytoitu useista yhteiskunnallisista kerrostumista, niiden kokoonpanon vaihtuvuus on suurta, mutta niiden jäsenten välillä on tiivistä vuorovaikutusta ja heidän yhteiskunnalliset näkemyksensä ovat samanlaiset. *Fragmentoitunut* eliittirakenne on kysymyksessä silloin, kun eliitit on rekrytoitu useista yhteiskunnallisista kerrostumista, niiden kokoonpanon vaihtuvuus on suurta, mutta niiden välinen vuorovaikutus on vähäistä ja ne eivät ole yksimielisiä. (ks. Higley & Moore 1981; 2001.)

Typologian pohjalta energiapolitiikan eliittirakennetta arvioidaan kolmenlaisten indikaattoreiden avulla. Ensinnäkin eliittirakenteen avoimuutta tutkitaan eliittien koostumuksessa tapahtuneiden muutosten eli organisaatio- ja henkilö pohjaisen vaihtuvuuden pohjalta. Eliittien sosiaalinen tausta kuitenkin jätetään tässä yhteydessä tarkastelun ulkopuolelle. Toiseksi eliittirakenteen koheesion muutosta tutkitaan analysoimalla eliittien välisen vuorovaikutusverkoston keskittymisen ja hajautumisen piirteitä. Kolmanneksi eliittien yksimielisyydestä tehdään johtopäätöksiä vertaamalla toisiinsa yhtäältä eliittien keskinäisiä ja toisaalta eliittien ja kansalaisten välisiä käsityksiä energiapolitiikasta.

TUTKIMUSTEHTÄVÄ, -MENETELMÄ JA -AINEISTOT

Tämän teoksen ensimmäisenä tutkimustehtävänä on sen selvittäminen pitkittäisleikkauksena, missä määrin pelisääntöjen vaihtuminen eli energiapolitiikan julkisen ohjauksen muutos säätelystä sen purkamisen (deregulaatio) kautta säätelyn paluuseen (rederegulaatio) sekä globalisoitunut ja eurooppalaistunut toimintaympäristö ovat muuttaneet energiapolitiikan päätöksenteon valtarakenteita ja sen vallan ytimen, sisäpiirin, koostumusta 1980-luvun puolivälin jälkeen. Muut tutkimustehtävät kohdistuvat sen sijaan poikkileikkauksena 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun tilanteeseen. Toisena tutkimustehtävänä on energiaeliitin yhtenäisyyden kartoittaminen, mikä tapahtuu analysoimalla energiaeliitin muodostavien alaeliittien vuorovaikutusverkoston rakennetta (koheesio) ja asenteellista yksimielisyyttä. Kolmantena tutkimustehtävänä analysoidaan energiaeliitin ja kansalaisten energiapolitiikkaa koskevien käsitysten yhtäläisyyksiä ja eroja. Asenteellista yksimielisyyttä arvioidaan kolmen strukturoidun kysymyksen avulla, jotka esitettiin identtisinä sekä energiaeliitille että kansalaisille ja jotka koskevat vallankäyttöä energiapolitiikan päätöksenteossa, normatiivisia periaatteita energiapolitiikan päätöksenteossa ja eri energialähteiden käyttöä tulevaisuudessa.

Tutkimus perustuu neljään aineistoon, jotka koostuvat lähes identtisesti määriteltyihin energiaeliitteihin suunnatuista haastatteluista tai kyselyistä, joissa kohdejoukkona ovat poliitikot tai puolueiden johtavat energia-asiantuntijat, ministeriöiden ja virastojen virkamiehet, energian tuottajat ja niitä edustavat järjestöt (kunnista aina suuryrityksiin), teollisuusyritykset ja elinkeinoelämän järjestöt sekä kansalaisjärjestöt, mukaan lukien ympäristönsuojelujärjestöt. Ensimmäinen aineisto on kerätty energiapolitiikan säätelykaudelta vuonna 1987 strukturoidulla kyselyllä, jossa vastaajia oli 21 (Ruostetsaari 1989). Toinen aineisto perustuu puolistrukturoituihin eliittihaastatteluihin (ks. esim. Dexter 2006), jotka kohdistuivat 28 vastaajaan syys-joulukuussa vuonna 1997 (Ruostetsaari 1998), jolloin oli jo saatu ensimmäiset kokemukset deregulaation vaikutuksista.

Kolmas ja uusin aineisto perustuu 26 puolistrukturoituun eliittihaastatteluun joulukuun 2008 ja kesäkuun 2009 välisenä aikana (Ruostetsaari 2010b), ja se koostuu kahdeksan yrityksen, kuuden energiajärjestön ja kolmen kansalaisjärjestön edustajan sekä neljän virkamiehen ja viiden kansanedustajan haastatteluista (ks. lähdeluettelo). Haastattelut ajoittuivat energiapolitiikan rederegulaatiovaiheeseen. Tämä kolmas aineisto, johon aiempia aineistoja verrataan, muodostaa käsillä olevan tutkimuksen pääasiallisen aineiston. Haastateltujen sitaattit on kursivoitu tekstissä. Haastateltavien nimiä ei kuitenkaan esiinny tekstissä, koska heille luvattiin anonymiteetti. Tein itse kaikki edellä mainitut haastattelut ja kyselyt, ja olen raportoinut niistä aiemmissa tutkimuksissani (Ruostetsaari 1989; 1998; 2010b).

Kaikissa edellä mainituissa haastattelu- ja kyselytutkimuksissa energiaeliitin kokoonpano on määrätynyt ns. institutionaalisten asemien lähestymistavan (positional approach) perusteella, jossa vaikutusvaltaisimmat instituutiot ja niitä edustavat henkilöt on määritelty aikaisempien tutkimusten ja matrikkeleiden pohjalta. Tätä menetelmää on täydennetty asiantuntijamenetelmällä (reputational method), jossa haastateltavilta on tiedusteltu muita energiapolitiikassa vaikutusvaltaisia organisaatioita ja henkilöitä (snowball sampling). Alkuperäinen lista eliittitason toimijoista ei kuitenkaan muuttunut asiantuntijameto-

din käyttämisestä huolimatta. (ks. Hoffman-Lange 1987; Moyser & Wagstaffe 1987.)

Neljäs aineisto koostuu postikyselystä, joka on tehty osana Suomen Akatemian Valta Suomessa -tutkimusohjelman rahoittamaa ja johtamaani Suomalaisen energiapolitiikan hallinta: Julkisesta kontrollista ja sääntelystä markkinaperusteiseen valtaan? -tutkimusprojektia (2007–2010). Kysely kohdistettiin huhti-elokuussa 2007 18–75-vuotiaita suomalaisia edustavalle otokselle. Yhden karhukierroksen jälkeenkin vastausprosentti jäi 30,0:een eli verraten alhaiseksi. Suuri otoskoko (N=4000) kuitenkin varmistaa sen, että aineisto edustaa riittävässä määrin koko väestöä. Aineiston edustavuudessa on kuitenkin vähäisiä poikkeamia koko väestöön nähden. Vanhemmat ihmiset ovat jossakin määrin yliedustettuina. Samoin pienissä kunnissa (4 000–8 000 asukasta) asuvat ovat hieman yliedustettuna, kun taas suurissa kunnissa (yli 80 000 asukasta) asuvat ovat jossakin määrin aliedustettuna. Teknietieteellisen koulutuksen saaneet ovat jopa selvästi aliedustettuna, kun taas maa- ja metsätaloustieteellisen koulutuksen saaneet ovat yliedustettuina koko väestöön verrattuna. Sosiaalisen kerrostuneisuuden osalta alemmat toimihenkilöt ovat aliedustettuja. Omistusasunnoissa asuvat ovat selvästi yliedustettuja, kun taas vuokra-asuinnossa tai kerrostalossa asuvat ovat aliedustettuja koko väestöön verrattuna. Kyselyyn vastanneet näyttäisivät olevan jossakin määrin koko väestöä kiinnostuneempia energia-asioista. Vastanneista 44 prosenttia katsoi tuntevan hyvin energia-asioita. 39 prosenttia oli kilpailuttanut sähkön myyjä, ja 26 prosenttia oli vaihtanut sähkön myyjää. Nämä osuudet ovat jossakin määrin korkeampia kuin koko väestössä keskimäärin. (Litmanen ym. 2009.)

Tekstissä olevien taulukkojen pohjana on strukturoituja kysymyksiä, jotka esitettiin identtisinä energiaeliitille vuosina 2008–2009 ja väestöä edustavalle otokselle vuonna 2007. Aineistot eivät siten ole täsmälleen samalta ajankohdalta, mutta ne ovat kuitenkin samasta energiapolitiikan vaiheesta, joten vertailu on mahdollista.

SÄÄTELYN PALUU JA KANSALLISEN ENERGIAPOLITIIKAN LIKKUMATILA

Energiaeliitin piirissä yleinen käsitys on, että sähkömarkkinoiden vapauttamisen jälkeen markkinaperusteisen ohjauksen vaihe Suomen energiapolitiikassa jäi varsin lyhyeksi, noin vuosikymmenen mittaiseksi. Sääntely eli regulaatio on tehnyt paluun, nyt rederegulaation muodossa. Niin ikään energiahuoltoajattelu, joka 1990-luvun puolivälin kilpailullisella kaudella leimattiin energia-alalla vanhakantaiseksi ajattelutavaksi (Ruostetsaari 1998), on nostanut päätään niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Tosin energiahuoltoajattelu ei ole missään vaiheessa kokonaan kadonnut, vaan esimerkiksi monien kunnallisten sähköyhtiöiden hinnoittelupolitiikassa se on näkynyt oman asiakaskunnan edun ajamisena pyrkimättä puhtaaseen markkinaehtoiseen hinnoitteluun.

Väittäisin, että jos otetaan esimerkiksi Fortum ja Vattenfall, niiden toimintatavat muuttuivat aika voimakkaasti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Muututtiin selvästi enemmän normaaliksi liiketoiminnaksi, kun sen sijaan esimerkiksi kaupunkiyhtiöissä huoltoajattelu on jatkunut pidempään ja muuttuminen on alkanut tapahtumaan vasta ihan viimeisten vuosien aikana. Veikkaan, että tämä lama, johon ollaan

sukeltamassa tulee muuttamaan sitä ajatusmallia aika lujaa. Isompien [sähköntuotantoyritysten] ja kaupunkiyhtiöiden välillä on 10 vuoden gäppi ajattelutavan muutoksessa. Mutta trendi on ihan sama.

Huoltovarmuus ja energiaomavaraisuus ovat uudelleen nousseet kovaan kurssiin. Tosin esille haastatteluissa tuli epäily, että silloin kun puhutaan omavaraisuudesta ja huoltovarmuudesta, puhutaan oikeasti jostakin muusta kuin energiasta, todellisuudessa lähinnä maatalouden ylläpitämisestä ja aluepolitiikasta. Uutena käsitteenä kansainväliseen energiakeskusteluun on noussut energiaturvallisuuden (energy security) käsite. YK:n puitteissa käytyjen ilmastoneuvotteluiden ja EU:n ilmastopolitiikan ohella huoltovarmuuden ja energiaomavaraisuuden renesanssiin ovat vaikuttaneet muun muassa öljyn hinnan voimakkaat heilahtelut, Irakin sota ja katkokset Venäjän kaasutoimituksissa Ukrainaan.

Venäjän ja Saksan Itämeren maakaasuhanke on varmasti Venäjän näkövinkkelistä mitä suurimmassa määrin osa heidän ulkopoliitikansa. Matti Vanhanen on todennut, että tätä pitää katsoa pelkästään ympäristökysymyksenä. Sillä kommentilla hän on insinöörimpi kuin insinööri.

Erityisesti säätelyn nähdään vahvistuneen sähkön siirrossa, joka jäi sähkömarkkinoiden vapauttamisen jälkeenkin monopolitoiminnaksi.

Ensin ne [viranomaiset] mainostivat, ettei tarvita säätelyä juuri lainkaan. Sen jälkeen se kääntyi pääläelleen, säätelyä on tullut valtavasti sen jälkeen. Varsinkin verkkopuolelle on tullut lisää, kun se kirjaimellisesti julistettiin monopoliksi.

Vuoden 2005 alussa tulivat voimaan sähkömarkkinalain (1172/2004) ja maakaasumarkkinalain (1293/2004) muutokset. Sähkömarkkinalain muutoksella tehostetaan sähkön myynnin ja siirron eriyttämistä ristiinsubventoinnin estämiseksi, sähköverkkojen valvontaa sekä sähkön

toimitusvarmuuden seuranta. Sähköverkkojen tapauskohtaisesta ja jälkikäteisestä valvonnasta siirrytään kaikkiin verkonhaltijoihin kohdistuvaan yhtenäiseen ja osittain etukäteiseen valvontaan. (Lewis ym. 2007, 15.)

Vuoden 1995 sähkömarkkinalailla luotiin uusi säätelyviranomaisen, alkuperäiseltä nimeltään Sähkömarkkinakeskus, nykyinen Energiamarkkinavirasto. Tätä ennen energiasektorin valvonta tapahtui yleisen kilpailulainsäädännön ja Kilpailuviraston toimesta kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston toimiessa lupaviranomaisena. Energiamarkkinavirasto on asteittain saanut uusia tehtäviä sähkön siirron ja maakaasumarkkinoiden valvonnassa. Suomessa sähkömarkkinoiden valvontaviranomaisena eli regulaattorina toimivan Energiamarkkinaviraston rooli on kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen vahva ja keskitetty, koska se toimii samalla myös päästökauppaviranomaisena muista EU-maista poiketen.

Regulaation paluuta koskevan käsityksen ohella energiaeliitti jakaa myös näkemyksen EU:n suuresta vaikutuksesta Suomen energiapolitiikan muotoutumiseen. Vaikka energiapolitiikka ja verotuspolitiikka eivät virallisesti kuulu EU:n agendalle, tätä kierretään ympäristölainsäädännön kautta. EU:n ympäristöneuvostossa on tehty jopa merkittävämpiä kansalliseen energiapolitiikkaan vaikuttavia linjauksia kuin energianeuvostossa.

Energiaeliitissä esiintyy kuitenkin erilaisia käsityksiä kansallisesta liikkumavarasta eli Suomen mahdollisuudesta harjoittaa itsenäistä energiapolitiikkaa suhteessa EU:hun. Näkemykset kansallisesta liikkumavarasta voidaan jakaa karkeasti kolmeen puhetapaan, diskurssiin. Ensimmäisessä eli *kapean liikkumatilan diskurssissa* kansallista liikkumavaraa ei juurikaan enää ole. Toisessa eli *kohtuullisen suuren liikkumatilan diskurssissa* liikkumavaraa nähdään edelleen olevan olemassa: vaikka EU asettaa Suomeakin koskevia tavoitteita, niiden saavuttamiseksi käytettävät keinot voidaan määritellä kansallisesti. Kolmannessa eli *laajan liikkumatilan diskurssissa* kansallinen liikkumavara koetaan edelleen suureksi. Diskurssien rajat eivät ole selvät, sillä eri diskurssiin sisältyy samoja argumentteja, mutta niitä tulkitaan eri tavoin

eri diskursseissa. Myöskään haastateltuja energiaeliitin jäseniä ei voida yksiselitteisesti luokitella jonkin yksittäisen diskurssin kannattajiksi, koska haastateltujen henkilöiden ajattelusta löytyi useampaan diskurssiin liittyviä aineksia. Seuraavassa näitä diskursseja tarkastellaan yksityiskohtaisesti

Joku voi sanoa, että EU tarkoittaa lisää säätelyä. Joku toinen voi sanoa, että EU on se joka ajaa kilpailua ja valtiotasolla halutaan paikallista päätöksentekoa ja paikallista sääntelyä. Kolikolla on aina-kin kaksi puolta... Tavoitteita ja paineita tulee EU:n puolelta paljon sekä suoraan että epäsuorasti. Sitten on painotuskysymys, että kuka näkee ne hyvinä ja oikeansuuntaisina ja kuka näkee ne vaikeuttavina asioina.

Kapean liikkumatilan diskurssissa EU-jäsenyyden nähdään rajanneen Suomen kansallisen liikkumatilan energiapolitiikassa varsin suppeaksi. Vaikka EU:lla ei ole ollut säädösperustaista toimivaltaa energiakysymyksissä, energiapolitiikkaa koskevia EU-päätöksiä on tehty ensin sisämarkkinasäädösten perusteella (esim. markkinoiden avaaminen) ja myöhemmin yhä enemmän ilmasto- ja ympäristöpolitiikan kautta.¹ Tätä kautta on löytynyt EU:n koko ajan yhä pidemmälle menevä toimivalta, mikä kääntäen on merkinnyt kansallisen liikkumavaran kaventumista. EU ei ole enää Suomen energiapolitiikan päätöksenteon reunaehto, vaan jopa määräävä tekijä, jolloin markkinoiden vapauttaminen on jäänyt taka-alalle.

Kun Suomi liittyi EU:hun, sitä kautta tullut päätöksentekojärjestelmä on muuttunut jo siitä syystä sellaiseksi, että yhä suurempi osa energiapolitiikkaan vaikuttavista päätöksistä tehdään EU:ssa. Kansallisia energiapolitiittisia ratkaisuja ei ole enää kovin montaa. Ydinvoima on

-
1. On paradoksaalista, että energiapolitiikan rooli EU:n agendalla on perinteisesti ollut melko vähäinen, vaikka kaksi alun perin Euroopan integraation luomiseen liittyntä sopimusta Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä (voimaan 1952) ja Euratomista (allekirjoitettu 1957) koskivat nimenomaan energiakysymyksiä (Litmanen 2009, 24–25).

niitä vielä. EU:n direktiivimaailmasta, lainsäädännöstä on tullut sellaisia regulointeja takaisin hyvinkin ankarassa mielessä. Päästökauppa kuuluu niihin ehkä rankimmasta päästä...Aika nopeassa tahdissa ovat muuttuneet perustelut ja syyt siihen, miksi on siirrytty yhä enemmän takaisin regulointiin: syynä ympäristösyöttä eli kasvihuonepäästöjen vähentämisvelvoitteet. Ilman sitä päästökauppaa ei olisi koskaan syntynytäkään.

Vaikka meillä ei ole välttämättä ollut halua, mutta kun Suomi innokkaasti toteuttaa EU:n ohjeita, meidän on ollut myös pakko lähteä liikkeelle.

EU:n ei nähdä pelkästään asettavan tavoitteita Suomen energiapolitiikalle, vaan myös määrittelevän tavoitteiden saavuttamiseksi käytettäviä keinoja. Sitä kautta on syntynyt kaksinkertaista säätelyä. EU on yhtäältä säätänyt kasvihuonekaasujen vähentämistä, energiatehokkuutta ja uusiutuvan energiankäytön lisäämistä koskevat tavoitteet jäsenvaltioille, mutta sen lisäksi se on määritellyt niiden saavuttamiseksi käytettävät keinot eli uusiutuvan energian osuuden vuonna 2020. Kapean liikku- matilan diskurssissa energiapolitiikan toteuttamisen keinot halutaan säilyttää kansallisessa päätöksenteossa.

Suomi on ajatellut, että EU on kansainvälinen toimija ja että meillä ei kovin paljon omaa roolia ole. Joskus olen sitä peräänkuuluttanutkin, että eikö meillä voisi olla jotain omaa tahtotilaa näissä asioissa, esimerkiksi suhteessa Venäjään ja Norjaan. Kyllä meidän asenteemme on se, että me otetaan se, mitä sieltä tulee EU:n jäsenenä. Kyllä meillä vahva henki on se, että kun EU:ssa on sanottu, että näin tehdään niin näin me teemme...Mielestäni sen olisi pitänyt olla sellainen, että siinä olisi omavaraisuustavoite ja päästöjen vähentämistavoite. Sitten jos joku pääsee siihen uusiutuvalla niin hyvä, mutta nyt kun omavaraisuustavoite on kytketty uusiutuvaan tuotantoon, siinä on tapahtunut selvä ajatusvirhe...Keinoista on tehty tavoite. Se on politiikkaa, se on täysin poliittisen järjestelmän tuotos. Se ei ole insinöörien keksimä.

Energiaeliitissä esiintyy epäilyjä, että tämän diskurssiin käyttöön liittyy taktisia tavoitteita siten, että sen käyttäjät, lähinnä viranomaiset pyrkivät legitimoimaan omia ratkaisujaan tai kaventamaan tarkasteltavia politiikkavaihtoehtoja vetoamalla EU:n regulaatioon. Kysymys olisi siten ”Brysselin kortin” käyttämisestä eli menemisestä EU:n selän taakse.

...onko niin, että tätä eriyttämisasiaa [sähköntuotannon ja kantaverkon omistuksen eriyttämistä]ei olisi edes selvitetty, että olisi nämä kaksi muutakin vaihtoehtoa kuten siinä direktiivissä on. Siellä on juuri tämä viranomaisen tarkastusmenettely sellaisissa tapauksissa, että voimayhtiö omistaa kantaverkon. Kyllähän sellainen voidaan Suomeen järjestää.

...vaikka EU:n säännösten mukaan jokaisella maalla on oma energiapolitiikkansa, niin silti EU:sta tulee sellaisia säännöksiä, jotka vaikuttavat siihen, mitä täällä voidaan tehdä. Me kun halutaan olla EU:ssa se paras oppilas, niin otetaan kaikki kirjaimellisesti eikä tehdä mitään vastoin EU-säännöksiä. Jos ajatellaan EU:n tavoitteita, esimerkiksi viime vuoden [2008]aikana hyväksyttyä ympäristötavoitetta, jos niihin halutaan päästä, pakko meidän on tehdä sellaisia ohjelmia, jotka lyövät korvalle tätä puhdasta markkinataloutta.

Kapean liikkumatilan diskurssissa toki nähdään, että EU:n säätely ei kohdistu koko kansalliseen energiapolitiikkaan. Onhan EU:ssa lähdetty siitä, että jäsenvaltioilla on oikeus valita energiansa tuottamisessa käytettävät energialähteet. Öljyn, kaasun, kivihiilen ja ydinvoiman käyttöä ei rajoiteta millään tavalla EU-säädöksillä. Ainoan poikkeuksen muodostaa uusiutuva energia, jonka osuudesta EU on säätänyt. Ydinturvallisuudesta on tosin olemassa pääasiassa Kansainvälisessä atomienergiajärjestössä (IAEA) hyväksytyt normit, joita Suomi EU:n jäsenenä noudattaa. Kansainvälisestä energiajärjestöstä (IEA) tulevat puolestaan energian varastointivaihtoehdot, jotka ovat yhdenmukaiset EU:n säädösten kanssa. EU:lla ei myöskään ole yhteistä ydinjätepoli-

tiikkaa eli se ei säätele, mihin ja miten käytetty ydinpolttoaine pitää sijoittaa, vaan päätöksenteko tapahtuu kansallisella tasolla. Suomessa käytetyn ydinpolttoaineen maahan tuonnin ja viennin kieltö tuli voimaa vuonna 1996, eikä sitä ole riitautettu missään EU-tuomioistuimessa. Lämpöliiketoimintaa ei edes säädellä kansallisella tasolla.

Kansallisen liikkumatilan kohtuullisen suureksi tulkitsevan diskurssin mukaan EU vaikuttaa merkittävässä määrin Suomen energiapolitiikan isoihin linjaratkaisuihin, mutta kansallisen tason päätöksenteolla on silti merkittävä vaikutus. Tavoitteet asettaa pitkälti EU, mutta keinot voidaan valita kansallisesti.

Kyllä se [energiapolitiikka] leimallisesti on Eurooppa-lähtöistä, mutta tietysti se jättää kuitenkin aika paljon liikkumavaraa. Jos katsoo miten energia-ilmastostrategia tehtiin, se tehtiin siitä lähtökohdasta, miten EU:n 2020 -tavoitteista selvitään. Edellinen [strategia] taas tehtiin lähtökohdasta, miten selvitään Kioton tavoitteista. Tavallaan lähtökohta on se, että ne tavoitteet annetaan muualta. Se, miten täällä rakennetaan energiapolitiikkaa on aika pitkälti se, että miten me nyt se hoidetaan siinä liikkumatilassa, mitä ne antavat. Tietysti tavoitteet on pitkälti annettu ulkopuolelta, mutta keinot saamme mieltä täällä.

Edistämiskeinoissa on maakohtaista valinnanvapautta. Päästökauppajärjestelmän pelisäännöt ovat saman tyyppiset kaikkialla, mutta sitten investointituet, syöttötariffit ja muut energiatehokkuuden kriteerit, niissä on kansallista joustoa olemassa. Suomessa on päädytty investointitukeen ja nyt sitten syöttötariffi tulee tässä vaiheessa tuulivoimalle ja biokaasulle uusina edistämiskeinoina. Näin toimeenpanopuolella meillä on vielä liikkumavaraa. Suomella omassa strategiassa on energiaomavaraisuuden lisääminen, joka on tietenkin myös koko EU-tason haaste ja siinä mielessä kapasiteettia tarvitaan lisää, että tuontiriippuvuus vähenee.

EU:n vaikutus kansalliseen politiikkaan on haasteellinen Suomelle ja yleisemminkin Pohjoismaille, joissa sähkömarkkinoiden vapauttami-

nen eteni nopeammin kuin Euroopan suurissa maissa, mistä johtuen EU:ssa tehdyt päätökset vahvistaessaan sääteilyä näyttäytyvät askeleena taaksepäin suomalaisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Samoin sähkömarkkinoiden ongelmat, esimerkiksi kantaverkkojen omistuskysymys ratkaistaan eurooppalaisesta lähtökohdista käsin, kun taas Suomessa ongelmat painottuvat eri tavoin.

...sähkömarkkinoiden vapauttamisessa hankaloittaa se, että siellä on nämä Ranskan ja Saksan isot sähköyhtiöt, jotka vaikuttavat hirveästi isojen maiden kannanmuodostukseen [EU:ssa], kuinka nopeasti ne ylipäättään haluavat siinä edetä. Se että vaikka on pyrkimys, niin silti se ei käytännössä kovin nopeasti etene. Tämä taas johtuu näiden isojen yhtiöiden intresseistä ja kyllähän Ranska isojen maiden tavoin kuuntelee sen oman teollisuutensa ja omien toimijoiden ääntä.

Kohtuullisen suuren liikkumatilan diskurssin sisälläkin esiintyy painotuseroja kansallisen ja ylikansallisen välisestä suhteesta:

Mieluummin me näemme niin, että esimerkiksi uusiutuvan energian lisäämistavoitteet, mitä meillä on, ne hoidetaan sillä tavalla kansallisesti, että oikeasti rakennetaan ne voimalaitokset tänne Suomeen. Tällöin se sähkön tarjonta tulee oikeasti Suomen markkinoille eikä esimerkiksi sillä tavalla, että suomalaiset käyttäjät maksavat tukea, mutta tarjonta tulee vaikkapa Norjaan.

Kun erilaisia ympäristö- ja muita paineita tulee enemmän, esimerkiksi uusiutuvien energioiden tuotantomahdollisuudet eri puolilla Eurooppaa ovat erilaiset, ainakin minun mielestäni tuntuisi järkevältä Euroopan mittakaavassa tuottaa uusiutuvaa energiaa siellä, missä se voidaan tehokkaimmin ja halvimmmin tuottaa, koska se on myös eurooppalaiselle veronmaksajalle pitkässä juoksussa halvempaa. On myös ympäristölle fiksuinta, jos tuotetaan uusiutuva vähimmällä rasituksella.

Laajan kansallisen energiapolitiittisen liikkumatilan diskurssintulkinta EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomen energiapolitiikkaan on hyvin yhdenmukainen kahden edellisen diskurssin sisältämän tulkinnan kanssa. Perinteisesti energiapolitiikka on ollut kansallisvaltioiden vastuulla. Kioton pöytäkirjakin vaikutti lähinnä kasvihuonepäästöjen säätelyyn, mutta ei juurikaan energiapolitiikkaan. Vasta EU:n ilmasto- ja energia-paketti on kaventanut kansallista liikkumatilaa, mutta sitä on edelleen merkittävästi jäljellä. Leimallista tälle kolmannelle diskurssille, jota voidaan kutsua myös *ympäristödiskurssiksi*, on varsinkin ensimmäistä diskurssia selvästi positiivisempi suhtautuminen EU:n vaikutukseen kansalliseen energiapolitiikkaan.

Mielestäni on kohtuullisen selvää, että ilman EU:n ilmasto- ja energia-paketin tavoitteita uusiutuvan energian käytön lisäämisestä, energian käytön tehostamisesta ja päästöjen vähentämisestä Suomessa ei kansallisesti olisi tehty sen tapaisia energiapolitiittisia päätöksiä kuin mitä nyt on tehty ilmasto- ja energiastrategiassa. Ulkoa tulevat velvoitteet kansainvälisistä YK:n ilmastoneuvotteluista ja ennen kaikkea EU:n puolelta ovat käytännössä pakottaneet meidät tekemään sellaista energiapolitiikkaa, jota meidän olisi pitänyt kaiken järjen mukaan tehdä jo 10–15 vuotta sitten, mutta johon ei ole ollut poliittista halua ja rohkeutta. Vaikka sanonkin näin, edelleenkin kansallisvaltioilla on erittäin paljon liikkumavaraa. EU:n tasolta tulevat tietyt tavoitteet, mutta niiden sisällä voi tehdä melkein mitä lystää... Eihän mikään määrää, mitä tai miten uusiutuvia energialähteitä otetaan käyttöön. Ydinvoimasta ei ole oikeastaan mitään kansainvälistä säätelyä. Kyllä liikkumavaraa on hirveän paljon. Tämä ei ole hirveän yleinen tulkinta välttämättä. Jos keskustelee vaikka TEM:n [työ- ja elinkeinoministeriön] energiaosaston virkamiesten kanssa, heidän tulokulma on usein se, että EU määrää kaiken. Suomen pitää tehdä vain se, mitä EU sanoo. Mielestäni se ei pidä tosiasiallisesti paikkaansa.

Ympäristödiskurssi kritisoi ensimmäistä kapean liikkumatilan diskurssia siitä, että siinä puolustetaan Suomen energiapolitiikan reaktiivisuutta

suhteessa EU:n päätöksentekoon. On reagoitu passiivisesti EU:n säätelyyn ja on tehty vain se, mikä on välttämätöntä.

Tietysti jos katsoo toimintakentän muutosta Suomessa uusiutuvan energian suhteen, niin kyllä EU-velvoitteet ovat muuttaneet kentän täysin. Voidaankin puhua ajasta ennen ja jälkeen EU-velvoitteiden, mitä tulee ihan koko päättävän sektorin ja investoijasektorin asenteseen. Eli eihän täällä olisi yhtään mitään käynnissä, jos ei olisi pakko. Vapaaehtoisen toiminnan tie ja vanha tukijärjestelmä toimii jonkin verran siellä biomassan puolella...

Suomessa on rajoitettu liikaa omiin näkökulmiin. Sen takia EU:n omat politiikat ja ilmastonmuutoksen päästörajoitustavoitteet tulevat niin yllätyksenä, kun ei ole seurattu, ei ole haluttu seurata maailman politiikkaa, vaan on oltu itseriittoisia.

Suomen reaktiivisen suhtautumisen EU:hun nähdään kaventavan kansallista liikkumatilaa, jota aktiivisempi ja aloitteellisempi toimintatapa voisi lisätä:

Suomen kansallinen liikkumatila on sen takia niin pieni, koska Suomi on reaktiivinen. Jos Suomi olisi aktiivinen toimija, liikkumatilaa voisi olla enemmän.

Suomen pitää painopistettä osata entistä enemmän laittaa siihen suuntaan, että jo etukäteen mietitään, miten erilaiset EU-päätökset tulevat vaikuttamaan ennen kuin mennään tekemään sitovia päätöksiä [EU:ssa]. Ja pohditaan, minkä tyyppisiä tekijöitä siellä pitäisi ottaa huomioon. Suomessa tässä on oltu poliittisesti vähän varovaisempia.

Laajan energiapoliittisen liikkumatilan diskurssiin sisältyy kritiikkiä myös Suomessa harjoitettua energiapolitiikkaa kohtaan. Lampisen tulkinnan mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön harjoittama energiapolitiikka on ollut ristiriidassa EU:n energiapolitiikan kanssa. Kun

KTM on lähtenyt siitä, että energiapolitiikan tulee olla markkinavetoista, EU on korostanut valtioiden aktiivista roolia uusiutuvan energian käytön ja energian säästön edistämiseksi, varsinkin Lissabonin sopimuksen (2007) ja ilmasto- ja energiapaketin (2008) tultua voimaan. EU:n ohella myös YK on korostanut ilmastonmuutoksen torjunnassa uusiutuvan energian roolia ydinvoimaa enemmän. (Lampinen 2009, 44, 56.)

Ensimmäisen diskurssin sisältämä tulkinta energiapolitiikan suppeasta liikkumatila nähdään laajan liikkumatilan diskurssissa ikään kuin itse tuotettuna kansallisella tasolla ja vaihtoehdottoman politiikan seurauksena.

Ylipäätään vaihtoehtojen ehdottomuus kuuluu Suomen poliittiseen kulttuuriin monista syistä. Se näkyy monilla alueilla, energiapolitiikassa ehkä erityisesti. Se konkretisoituu vaikka siinä, että kun hallitus laatii ilmasto- ja energiastrategian, puhutaan skenaarioista. Mitä skenaarioita ne sellaiset ovat, että puhutaan, ettei tehdä mitään ja sitten on se politiikkaskenaario. Itse ymmärrän skenaarionteen luonteen niin, että se tarjoaa vaihtoehtoja, avaa mahdollisuuksia poliittiselle päätöksenteolle. Mutta jos on täysin mahdoton ”ei tehdä mitään” -skenaario ja sitten on tasan yksi politiikkaskenaario, eihän se avaa erilaisten poliittisten valintojen kirjoa lainkaan... Luulen, että TEM:n [työ- ja elinkeinoministeriön] valmistelijoiden puolella on turhautumista siihen, että ikään kuin EU:n takia joudutaan tekemään asioita, vaikka oma arvioni on se, että kaikki EU:n velvoitteet ovat sellaisia, että ne olisi pitänyt tehdä kansallisesti jo aiemmin, mikäli meillä olisi ollut tolkkua päässä.

...aidot toimijat, joita tällä hetkellä on, ovat itsenäisempiä ja valtiosta riippumattomampia kuin 1980- ja 90-luvulla. Onhan säätely sillä tavalla vähentynyt ja vähentynyt suoraan energia-asioihin, että niillä on toimivaltaa enemmän, mutta toisaalta tämä EU ja globaali tilanne sitoo niitä entistä enemmän. Mutta toisaalta se säätely, mikä on lisääntynyt, on tullut ympäristön kautta, mikä on aika huomattava.

tavaa kumminkin. Sanotaan jos joku kuvitteli 80-luvun ja 90-luvun pyörteessä markkinoiden vapautuvan ja sitten ruvetaan toimimaan aidosti tällaisena markkinatoimijana...

Kansallisen energiapolitiikan liikkumatilaa koskevat diskurssit poikkeavat olennaisesti toisistaan suhtautumisessa Suomen EU-politiikkaan energiakysymyksissä. Kapean liikkumatilan diskurssissa Suomen nähdään pyrkineen olemaan ”luokan kiltein oppilas” ja mukautumaan kirjaimellisesti ja turhan innokkaasti kaikkeen EU-säätelyyn. Ympäristöpainotteisessa diskurssissa puolestaan Suomen nähdään toimineen reaktiivisesti pyrkimättä proaktiivisesti vaikuttamaan EU:n ilmasto- ja energialinjauksiin.²

EU-jäsenyys on kuitenkin voinut vähentää tätä vaihtoehtomuu-
tuutta ja vahvistaa moniarvoisempaa lähestymistapaa energiapolitiikkaan:

Sanoisin, että EU-jäsenyys on ollut ruokkimassa tällaista moniarvoisempaa lähestymistapaa energiakysymyksiin. Energiasektori on ollut ehkä yksi niistä toimintaloikoista Suomessa, jossa on ollut tällainen hyvin monopoliittinen lähestymistapa, jossa on luotettu perinteisesti muutamaamaan varteenotettavaan vaihtoehtoon. Vasta nyt kun nämä ympäristökysymykset ovat todella nousseet pintaan ja myöskin tämä EU:n energia- ja ilmastopaketti sovittu, se on käytännössä käynnistänyt aivan toisen tyyppisen lähestymistavan...

2. Kapean liikkumatilan diskurssiin viittaava esimerkki löytyy valtion liikelaitoksista. Hallitus päätti lopettaa kaikki valtion liikelaitoksensa, kun EU oli moittinut kilpailusäädöksiin vedoten Tieliikelaitosta, nykyistä Destiaa. Käynnistettiin valmistelu metsähallituksen muuttamiseksi yhtiöksi, jolle olisivat kuuluneet myös julkista palvelua eli luonnonsuojelua koskevat asiat. Linjaukselle haettiin hyväksyntä myös keskustan eduskuntaryhmältä. Monella muulla taholla kauhisteltiin, miten kansallisuusomaisuuden hoito onnistuisi yhtiöpohjalta. Ministereiden mieli kuitenkin muuttui joulukuussa 2009 kun selvisi, että 23 EU-maassa valtion metsiä hoidetaan suunnilleen samalla tavalla kuin Suomessa eikä EU edellyttänyt ”metsähallitusten” muuttamista yhtiöiksi. Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttilan mukaan ”ruvettiin miettimään, että täytyykö meidän ensimmäisenä mennä puhtaan kaulan kanssa purkamaan hyvin toimiva järjestelmä. EU:han vaati muutosta vain Destialta.” Liikelaitosten purkua valmistelleessa valtiovarainministeriössä tätä käännettä on kummasteltu. (HS 23.1.2010.)

Kun huoltovarmuus- ja omavaraisuuskysymysten painoarvo on vahvistunut energiapolitiikan tavoitteistossa kansainvälisten energiemarkkinoiden epävarmuustekijöiden lisääntymisen seurauksena, energiaeliitissäkin perinteinen energiahuoltoajattelu nauttii jonkinasteista kannatusta. Valtiota nähdään tarvittavan edelleenkin energiapolitiikassa. Vastuuta esimerkiksi YK:n ja EU:n Suomelle asettamien ilmasto- ja energiapoliittista tavoitteiden toteutumisesta ei katsota voitavan jättää yksin markkinoiden ja markkinavoimien varaan.

Sitä [energiahuoltoajattelua] tarvitaan. Tarvitaan pitkän aikavälin tavoitteita päästöjen rajoittamisesta, niitä keinoja, joilla siihen päästään. On päästökauppa olemassa, joka on selvästi julkisen hallinnon asettama rajoite. Sitten ei-päästökaupparektorilla tarvitaan hirveän paljon erilaisia toimenpiteitä: energian säästön edistämistä, ei sitä voi oikeastaan jättää markkinoille, ei siellä tapahtuisi juuri mitään. Rakennusten energiansäästö, siinä on vain rakennusmääräykset, korjausrakentamisen ohjaaminen. Tarvitaan hirveän paljon valtiota. Kun energiajärjestelmät muuttuvat hitaasti, pelkästään markkinat eivät kykene ratkaisemaan ongelmia. Markkinat aiheuttavat sen, että hinnat sahaavat ylös ja alas.

Toisaalta energiaeliitissä, lähinnä energian tuotantoa edustavien tahojen keskuudessa edelleen esiintyy kriittisiä näkemyksiä valtion interventiota kohtaan. Ennen sähkömarkkinoiden vapautumista 1990-luvun puolivälissä energiantuottajien pitkäaikaisena missiona oli pyrkimys rajoittaa keskinäisellä yhteistoiminnalla valtion intervention vaikutuksia, missä energia-ala onnistui varsin hyvin (ks. Ruostetsaari 1989; 1998). Lisääntyvä julkisen vallan interventio energiamaarkkinoille näyttäytyy edelleen uhkana, jonka nähdään vesittävän markkinaperusteisen järjestelmän hyvät puolet ja olevan jopa huonompi vaihtoehto kuin puhtaaseen sääntelyyn perustuva ohjausjärjestelmä.

Me elämme vähän kuin sekajärjestelmässä. Meillä on samaan aikaan olevinaan markkinat, mutta on samaan aikaan vahva kansallinen ja

poliittinen puuttuminen. Me nähtäisiin mieluummin, että me olemme joko tai. Me eletään mieluummin säännelyä aikaa ja silloin kuluttajia suojellaan sillä tavalla, että ylituottoja ei sallita tai sitten meillä on täysin vapaa markkina ja markkinaehtoisesti tuotanto kilpailun kautta optimoituu sillä tavalla, että sähkön hinta ja tuottajien voitot pysyvät kohtuullisina... varsinkin EU:n integroituvat sähkömarkkinat tietyllä tavalla meidän mielestä ovat lisänneet sitä uhkaa, että yhä enemmän tässä tulee poliittinen väliintulo.

Lisää valtion ohjausta on kuitenkin luvassa. Valtioneuvoston ilmasto- ja energiapoliittisessa selonteossa (2009) linjataan, että ”siirtyminen vähäpäästöiseen yhteiskuntaan edellyttää määrätietoista politiikkaa, jolla nykyistä ohjausta vahvistetaan ja tehostetaan olennaisesti. Myös kokonaan uusia ohjauskeinoja on otettava käyttöön.” Ilmastopoliittisessa ohjauksessa katsotaan tarvittavan sekä hillitsemiä että kannustavia keinoja eli keppejä ja porkkanoita. ”Vaikka EU on ratkaisevassa roolissa, Suomi voi edelleen päättää kansallisesti huomattavasta osasta ohjausta. Suomi voi myös olla kehittämässä ratkaisuja, joista muut EU-maat voivat ottaa opiksi ja näyttää edelleen esimerkkiä muulle maailmalle.” Pitkällä aikavälillä valtioneuvoston tavoitteena on kuitenkin yhteiskunta, jossa vähäpäästöiset ratkaisut ovat vakiinnuttaneet asemansa ja erillisiä ilmastopoliittisia ohjauskeinoja tarvitaan mahdollisimman vähän. (VNk 2009, 126–127.)

Valtion ohjaava rooli energiasektorilla nauttii enemmän kannatusta kansalaisten keskuudessa kuin energiaeliitissä. Vuonna 2007 koko väestöä edustavalle otokselle esitettiin postikyselyssä väittämä, jonka mukaan ”energiamarkkinoiden tulee saada toimia ilman valtion ohjausta”. Kyselyyn vastanneista yli puolet (53 %) on väittämästä eri mieltä samaa mieltä olevien osuuden ollessa vajaa neljäsosa (23 %). Valtion ohjauksen kannatusta kansalaisten keskuudessa korostaa edelleen se, että peräti 21 prosenttia on täysin eri mieltä väittämästä, kun taas täysin samaa mieltä olevia on vain kuusi prosenttia. Moni kansalainen on kuitenkin epä tietoinen, sillä 24 prosenttia valitsi vastausvaihtoehdon ”vaikea sanoa”.

Puoluepoliittisesti kansalaismielipiteen jakautuma ei sisällä yllätyksiä: eniten eri mieltä väittämästä olevia on vasemmistoliiton (76 %) ja vähiten kokoomuksen kannattajissa (46 %). Vastaavasti eniten samaa mieltä olevia on kokoomuksen ja RKP:n kannattajissa (31 %) ja vähiten vasemmistoliiton kannattajissa (15 %). Huomionarvoista on, ettei edes markkinahenkisimpänä puolueena pidetyn kokoomuksenkaan kannattajakunta ole yksimielinen valtion roolista energiapolitiikassa, joskin puolueen kannattajien keskuudessa ero valtion ohjauksen kannattajien (eri mieltä) ja vastustajien (samaa mieltä) välillä on muita puolueita pienempi (15 %-yks.). Yhtenäisin puolue tässä suhteessa on vasemmistoliitto, jonka kannattajissa ero valtion ohjauksen hyväksi on 61 prosenttiyksikköä. Sen jälkeen tulevat perussuomalaiset (48), kristillisdemokraatit (46), vihreät (39), keskusta (30), SDP (30) ja RKP (21).

Valtion ohjaavan roolin energiapolitiikassa nauttiessa varsin vahvaa kannatusta kansalaisten keskuudessa yllättävää ei ole kriittinen suhtautuminen EU:n kansallisvaltioihin kohdistamaan ohjaukseen. Vuoden 2007 kyselyssä kansalaisille esitettiin väittämä: ”EU:n tulisi nykyistä voimakkaammin ohjata jäsenmaiden energiapolitiikkaa”. Väittämän kanssa eri mieltä on vajaa puolet (46 %) ja samaa mieltä runsas neljäsosa (29 %). Neljäsosa (26 %) kokee kysymyksen liian vaikeaksi vastata. Kriittistä asennetta EU:n ohjaukseen korostaa se, että täysin eri mieltä olevia on viidesosa, kun taas täysin samaa olevia on vain kahdeksan prosenttia.

Kriittinen asenne EU:n lisääntyvää energiapolitiittista ohjausta kohtaan jaetaan hyvin tasaisesti eri puolueiden kannattajien keskuudessa, joskin selvästi kriittisimpiä ovat perussuomalaisten kannattajat (eri mieltä 62 %) vihreiden kannattajien ollessa vähiten kriittisiä (34 %). Vastaavasti eniten kannatusta EU:n kasvava energiapolitiittinen ohjaus saa vihreiltä (46 % samaa mieltä) ja vähiten perussuomalaisilta ja keskustalaisilta (25 %). Sisäisesti yhtenäisin puolue on perussuomalaiset, jonka kannattajissa ero lisääntyvän EU-ohjauksen vastustajien (eri mieltä) ja kannattajien (samaa mieltä) välillä on selvästi suurin, 36 prosenttiyksikköä. Sen jälkeen tulevat sisäiseltä yhtenäisyydeltään

heikkenevässä järjestyksessä keskusta (24 %-yks.), vasemmistoliitto (20), kokoomus (18), SDP (17), RKP (14), vihreät (12) ja kristillisdemokraatit (11). Vihreä liitto on siten ainoa puolue, jonka kannattajista suurempi osa kannattaa kuin vastustaa EU:n lisääntyvää energiapoliittista ohjausta.

SÄHKÖMARKKINOIDEN JA KILPAILUN TOIMIVUUS

Kun vapautuminen tapahtui, tämä[ala] mullistui täysin. Lähdettiin kilpailuun. Sen jälkeen ala on muuttunut totaalisesti... Tämä on tuonut tullessaan sen, että se on hirveästi monimutkaistanut asioita... Riskit ovat kasvaneet sitä myöten.

Aikaisempia selvityksiä

Sähkömarkkinoiden, jotka jakautuvat ylempiin eli tukkumarkkinoihin ja alempiin eli vähittäismarkkinoihin (Purasjoki 2006, 12), toimivuudesta on käyty paljon julkista keskustelua. Varsinkin sähkön hinnan nousu ja sähköyhtiöiden kasvavat voitot ovat saaneet paljon julkista huomiota. Pohjoismaisten sähkömarkkinoiden on epäilty epäonnistuneen tehtävässään toimittaa sähköä kuluttajien ja energiantensiivisen teollisuuden tarpeisiin mahdollisimman tehokkaasti ja edullisesti. Markkinat on leimattu muutaman suuren sähköntuottajan suljetuksi toimintakentäksi, joka on mahdollistanut ylisuuret voitot ja yritysjohtajien kohtuuttomat optiot. Pelko tilanteen riistäytymisestä on

johtanut poliittiseen paineeseen pitää yllä selvitystyötä markkinoiden toiminnasta. (Liski 2006, 179.)

Keskeisimmät näistä selityksistä ovat pohjoismaisten kilpailuviranomaisten raportti pohjoismaisten sähkömarkkinoiden toimivuudesta (2003), EU:n komission energia- ja kilpailupääosastojen kaasu- ja sähkömarkkinoita koskeva energiamarkkinaraportti (2006), Ruotsin energiamarkkinaviraston (Energimarknadsinspektionen) raportti vuodelta (2006) (ks. Purasjoki 2006), VTT:n professori Mikko Karan *Päästökaupan vaikutus pohjoismaiseen sähkökauppaan* (2005) ja Kilpailuviraston entisen ylijohdajan Matti Purasjoen *Sähkön tukku- ja vähittäismarkkinoiden toimivuus* (2006). Myös Energiamarkkinavirasto (EMV 2005; EMV 2007) on jo osana normaalia toimenkuvaansa tutkinut sähkömarkkinoiden toimivuutta. Kauppa- ja teollisuusministeriö tilasi eduskunnan edellyttämän selvityksen sähkömarkkinalakiin vuonna 2005 tehtyjen muutosten vaikutuksista sähkömarkkinoihin sekä kuluttajien ja yrittäjien asemaan sähkömarkkinoilla (Lewis ym. 2007). Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan tilasi VTT:ltä selvityksen Fennovoiman, Fortumin ja Teollisuuden Voiman ydinvoimalaitoshankkeiden vaikutuksista kilpailuun (Ruska & Koreneff 2009). Tässä luvussa sähkömarkkinoiden ja markkinakilpailun toimivuutta tarkastellaan näiden aiempien selvitysten ja energiaeliitin haastatteluiden pohjalta. Analyysin kohteena ovat tukkumarkkinoiden keskittyminen, sähköpörssi, päästökauppa, investoinnit uuteen tuotantokapasiteettiin, sähkönsiirron kantaverkko, vähittäismarkkinat, kuluttajien rooli markkinoilla sekä sähkömarkkinoiden valvonta.

Sähkön tukkumarkkinoiden keskittyminen

Sähkömarkkinat avattiin kilpailulle Pohjoismaissa pääosin 1990-luvun loppupuolella, mitä ennen sähköntuotanto oli valtiollisten yritysten hallitsema toimiala. Kilpailun vapauttamisesta huolimatta valtioiden

omistamat suuret energiayhtiöt hallitsevat yhä markkinoita. Energia on toimialana valtioille strategisesti tärkeä, eikä energiayhtiöitä haluta yleensä yksityistää kokonaan. Valtion enemmistöomistuksessa olevan yrityksen hallitessa markkinoita Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kansalliset sähkömarkkinat ovat verrattain keskittyneet. Yhteiset pohjoismaiset markkinat ovat toisaalta huomattavasti vähemmän keskittyneet, koska suuria toimijoita on näillä suuremmilla markkinoilla useampia. (Ruska & Koreneff 2009, 26, 31.)

Sähkömarkkinoiden pohjoismaisesta integraatiosta johtuen Suomessa ei enää ole erillisiä kansallisia sähkön tukkumarkkinoita.¹ Suomi muodostaa Ruotsin, Norjan ja Tanskan kanssa yhden pohjoismaisen sähkömarkkinan. Sähkön tuotantomuodot poikkeavat kuitenkin merkittävästi eri Pohjoismaissa. Norjassa melkein kaikki sähkö tuotetaan vesivoimalla, eikä maassa ole ydinvoimaloita. Suomi ja Ruotsi tuottavat sähkönsä vesivoimalla, ydinvoimalla ja lämpövoimalla, kun taas Tanskassa sähkön tuotanto perustuu pääasiassa perinteiseen lämpövoimaan eli kivihiiileen ja maakaasuun, joskin viidesosa maan sähköstä tuotetaan tuulivoimalla. (EMV 2007, 36–37.)

Kolmen valtiollisen energiayhtiön, Fortumin, Vattenfallin ja Statkraftin yhteenlaskettu pohjoismainen markkinaosuus vuonna 2008 oli 48 prosenttia. Vattenfallin markkinaosuus oli selvästi suurin, 23 prosenttia Fortumin osuuden ollessa 13 prosenttia, Statkraftin 12 prosenttia ja E.ON Nordicin 10 prosenttia. Fortum on pörssiyhtiö, josta Suomen valtio omistaa niukan enemmistön. Vattenfall on Ruotsin valtion kokonaan omistama yhtiö, jonka on Euroopan viidenneksi suurin sähkön ja suurin lämmön tuottaja. Norjan valtio omistaa kokonaan

1. Eurooppalaisten tukkusähkömarkkinoiden kehittäminen otti Energiamarkkinaviraston mukaan ison harppauksen eteenpäin vuonna 2009: kolmas sisämarkkinapaketti hyväksyttiin, ja tukkusähkömarkkinoiden tavoitemallista saavutettiin laaja yhteisymmärrys. Roomassa joulukuussa 2009 pidetyssä sähköregulaattori-foorumissa esiteltiin kansallisten sähkömarkkinavalvojen (regulaattoreiden), EU:n komission ja keskeisten sähköalan järjestöjen yhteistyön tuloksena valmistunutta eurooppalaisten tukkusähkömarkkinoiden tavoitemallia. Malli kuvaa sähkönsiirron kapasiteetin jakamisen ja siirtorajoitusten hallinnan periaatteet markkinoiden eri aikajautuksille (pitkän aikavälin, kuten vuosi- tai kuukausimarkkina, päivää edeltävä markkina, päivän sisäinen markkina ja tasesähkömarkkina). Tavoitteeksi on ehdotettu, että eurooppalainen tukkusähkömarkkina toimisi tämän mallin mukaan vuoteen 2015 mennessä. (EMV 2009, 18.)

Statkraftin, ja se on maan suurin sähkön tuottaja. E.ON Nordic on saksalaisen maailman suurimman yksityisomisteisen energiayhtiön, E.ON AG:n tytäryhtiö (Ruska & Koreneff 2009, 45–46, A6.)

Pohjoismaiset sähkömarkkinat eivät ole pelkästään keskittyneet muutamille suurille toimijoille, vaan myös kansallisella tasolla suurilla toimijoilla on erittäin huomattava markkina-asema (Kara 2005, 34). Yhtenä syynä tähän tilanteeseen Suomen osalta energiaeliitissä nähtiin se, että valtio tarvitsee suuria energiayhtiöitä, jotta ne voisivat menestyä kansainvälisessä kilpailussa, joskin muutaman yrityksen vahva markkina-asema voi heikentää kilpailutilannetta.

Valtio suosii isoja energiayhtiöitä, että ne pystyvät kilpailemaan isoja ulkomaisia energiayhtiöitä vastaan. Silloin siinä tavallaan kotimarkkinoilla kärsitään, kotimarkkinoilla onkin silloin oligopoliluonteinen tilanne. Valtio on vaikeassa poliittisessa välissä: miten poliittinen kompromissi haetaan.

Suomessa sähköntuotantoa harjoittaa suuri määrä toimijoita. Sähköntuottajien kokonaismäärä on noin 120, ja tuotantoyksiköiden määrä on noin 550. Tuotanto on kuitenkin keskittynyttä, sillä vain neljän yksittäisen yrityksen osuus tuotantokapasiteetista on vähintään 5 prosenttia. Kolmen suurimman sähköntuottajan osuus koko tuotantokapasiteetista on 45-50 prosenttia. (mt, 36.)

Suomessa suurin sähköntuottaja on Fortum Oyj, joka omistaa osuuksia lukuisissa eri yrityksissä. Näistä merkittävimpiä ovat Teollisuuden Voima Oyj (26 %) ja Kemijoki Oy (vesivoimaosakkuus 64 %). Fortumilla on osakkuuksia myös Ruotsin ydinvoimaloissa Oskarshamnissa (45,5 %) ja Forsmarkissa (26 %), ja se on osakkaana myös Teollisuuden Voima Oyj:n (TVO) kolmannessa ydinvoimalahankkeessa 25 prosentin osuudella. Toiseksi suurin sähkön tuottaja on Pohjolan Voima Oy (PVO), joka on Mankala-periaatteella² toimiva

2. Mankala-periaatteella toimiva yhtiö ei tuota voittoa, vaan jakaa tuottamansa sähkön osakkeille muuttuvien kustannusten hinnalla. Kukin osakas saa sen omistussuuden mukaisen osuuden sähkön tuotannosta. Tämän lisäksi osakkaat vastaavat kaikista kiinteistä vuosikustannuksista. (Kara 2005,37.) Suomen sähköntuotannosta yli kolmasosa ja myös osa lämmöntuotannosta toimii oma-

voimalaitoksia ja voimaosakkuuksia hallinnoivia yhtiöitä omistava yhtiö. PVO:n 21 osakasta edustavat metsäteollisuutta (omistusosuus 61,7 %), energia- ja jakeluyhtiöitä (21,4 %), kaupunkeja (7,0 %), kemianteollisuutta (5,6 %) ja muita tahoja (4,2 %). PVO omistaa enemmistöosuuden Teollisuuden Voimasta, ja lisäksi sillä on merkittäviä omistuksia useassa muussa markkinoilla toimivassa yhtiössä. PVO:n suurimmat omistajat ovat UPM-Kymmene Oyj (41,8 %), Stora Enso Oyj (15,0 %), Kyppivoima Oy (8,9 %) ja Etelä-Pohjanmaan Voima Oy (7,3 %). (Ruuska & Koreneff 2009.)

Kun PVO-ryhmä pilkotaan sen omistuspohjan mukaan, Fortum on Suomen suurin sähkön tuottaja (oma- ja osakkuustuotanto) noin 27 prosentin markkinaosuudella, jonka jälkeen suurimmat ovat UPM-Kymmene Oyj (14 %), Helsingin Energia (9 %), Stora Enso Oyj (8 %), Tampereen Sähkölaitos Oy (2 %), Vantaan Energia Oy (2 %) ja Oulun Energia (1 %). Näiden tahojen yhteenlaskettu markkinaosuus on 63 prosenttia (2008). (mt, 37.)

Markkinat ovat hyvin keskittyneet, vaikka meillä on pohjoismaiset markkinat ja jos lasketaan toimijoiden määrää, niitähän on aika paljon. Siinä mielessä meillä on asiat paremmin kuin Keski-Euroo-

kustannuseriaatteella. Keväällä 2010 EU:n parlamentin jäsenet Satu Hassi (vihr.) ja Heidi Hautala (vihr) tekivät EU:n komissiolle kirjallisen kysymyksen Mankala-periaatteen yhteensopivuudesta EU:n lainsäädännön kanssa. Heidän mukaansa sähkön myyminen omakustannushintaan on peiteltyä osingonjakoa ja hyöty veronalaista tuloa toisin kuin nykyisin tulkitaan. Nykyinen lainsäädäntö kieltää tuotteiden myynnin osakkaille erikoishinnalla, mutta energiayhtiöihin on sovellettu löysemppää tulkintaa. Suomessa periaatetta on pidetty laillisena, koska sitä puoltaa kaksi Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisua vuosilta 1963 ja 1968. Toinen ratkaisusta koski Mankala Oy:tä, josta periaate on saanut nimensä. Kirjallinen kysymys liittyy ydinvoiman lisärakentamisesta käytyyn keskusteluun, koska Hassin ja Hautalan mukaan 64 yhtiön omistamaa Fennovoimaa tuskin nähtäisiin ydinvoimalan rakennuttajana, jos suomalaista osakasmyyntiperiaatetta ei olisi. Myös Teollisuuden Voima myy sähköä osakkailleen markkinahintaa halvemmalla. Kolmannen EU:n parlamentin jäsenen, Eija-Riitta Korholan (kok.) mielestä Mankala-periaate päinvastoin takaa kilpailun, koska ilman sitä vain valtio-johtoisen Fortumin kannattaisi rakentaa ydinvoimaloita. EU:n komissiolle 22.6.2010 antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö puoltaa nykykäytäntöä vedoten KHO:n ratkaisujen ohella siihen, että vaikka lainsäädäntö on sittemmin osin muuttunut, sen perusteet ovat pysyneet pääpiirteissään ennallaan. (AL 5.5.2010, AL 20.6.2010; HS 6.6.2010, HS 23.6.2010.)

passa tukkuportaassa. Suomessakin on lukumääräisesti paljon sähköntuottajia, noin sadan pintaan, mutta valtaosa niistä on pieniä ja merkityksettömiä. Sitten kun lähdetään katsomaan isoja toimijoita ja niiden osuuksia, ne ovat hyvin keskittyneet markkinat.

Kyllähän yleisen kilpailun empiirisen tutkimuksen pohjalta tiedetään, kuinka se vaikuttaa hintaan: mitä vähemmän on toimijoita, sitä korkeampi on hinta. Mitä enemmän on merkittäviä toimijoita, sitä paremmin kilpailu toimii.

Käytännössä Fortumin osuutta Suomen markkinoilla myytävästä sähköstä kasvattaa vielä oleellisesti se, että Suomessa on paljon sähkön tuotantoa ja käyttöä, joka ei tule lainkaan markkinoille. Tämän sähkön tuottavat Mankala-periaatteella toimivat sähköntuotantoyritykset ja sen käyttävät niiden osakkaat.

Jos Suomen markkinoita tarkastellaan sillä tavalla, että sieltä lasketaan pois Mankala-periaatteella tuotettu ja käytetty sähkö, niin siinä jutussa [markkinoilla] Fortum on julmetun iso.

Tukkumarkkinat ovat järkyttävän keskittyneet, so. energian tuotanto puoli, joka sitä kilpailua pystyisi laittamaan eikä Nord Poolikaan, vaikka sitä pidetään Euroopan parhaana, sekin on muutaman toimijan varassa. Jokaisesta maasta yksi iso toimija on kolmen kärjessä, ja ne yksin kattavat 60–70 prosenttia. Hyvät lainsäädännölliset puitteet ovat sille, että [tukkumarkkinat] voisi toimia, mutta kun ei ole toimijoita, ei toimi.

Sähkömarkkinoita valvovat kilpailu- ja energiamarkkinaviranomaiset ovat Pohjoismaissa osallistuneet ahkerasti energiamarkkinoiden toimivuudesta käytyyn keskusteluun. Valvontaviranomaiset ovat suhtautuneet varovaisen myönteisesti markkinoiden toimivuuteen. Myönteisyyden takaa kuultaa Purasjoen mukaan myös arvostelu tiettyjä kehityspiirteitä kohtaan, mikä heijastelee viime vuosina voimistunutta

sähkön käyttäjien – sekä yksityiskuluttajien että teollisuuden – kriittikkiä. Tosin myös itse sähkötoimiala on kritisoinut markkinoiden tilaa, joskin lähinnä markkinavalvojen toimia. Alan sisällä on viime aikoina näkynyt orastavaa eripuraisuutta. Suurten tuottajien markkinavoima alkaa olla pienempien toimijoiden mielestä kohtuuttoman suuri. (mt, 2006, 11.)

Voimantuottajat olivat sitä mieltä, että se [sähkömarkkinat] on hyvin kilpailtua, sillä markkinoille on rekisteröitynyt yli 400 yritystä joko ostajina, myyjinä tai välittäjinä. Sitten Purasjoki teetti Kilpailuvirastossa sellaisen selvityksen, jossa tutkittiin toteutuneita kauppvoja. 80 prosenttia kaupoista käytiin sillä tavalla, että neljä yhtiötä olivat ostajina, myyjinä tai välittäjinä. Se meidän mielestä osoitti selvästi, etteivät ne [markkinat] suinkaan ole kilpaillut.

Sitä [kilpailua] ei ole. Sen näkee siitä, että kun katsoo isojen [sähkön-tuottajien] tilinpäätöksiä. Nehän saavat tuotannosta valtavia voittoja, mutta sitten tekevät sähkökaupan piirissä jopa tappiota. Sehän tässä ongelma on, että kun tiedotusvälineissä kerrotaan, että kilpailua on.

Sähköntuotanto ei ole pitkälle keskittynyttä pelkästään Pohjoismaissa vaan yleisesti Euroopassa. Jos keskittymistä mitataan kilpailupolitiikassa yleisesti käytettävällä indeksillä (HH), saadaan hälyttävinä pidettäviä lukuja. Myös Pohjoismaissa, joissa yhteisten sähkömarkkinoiden oletettiin vähentävän keskittymisongelmaa, ollaan tilanteessa, jossa sähkönsiirtokapeikkojen johdosta kansalliset suurtuottajat pääsevät aika ajoin nauttimaan määräävän markkina-aseman antamasta hinnoitteluvoimasta. (mt, 26.)

Pohjoismaisia sähkömarkkinoita kuitenkin pidetään yleisesti maailman toimivimpina ja edistyksellisimpinä. Keskeisenä markkinoiden toimivuuden edellytyksenä on pidetty kansallisten markkinoiden riittävän syvää integraatiota pohjoismaisiksi markkinoiksi. Vaikka kunkin Pohjoismaan suurin yhtiö on omilla kansallisilla markkinoillaan huomattavasti muita toimijoita suurempi, ne kilpailevat aktiivisesti

keskenään yhteispohjoismaisilla markkinoilla. (Ruska & Koreneff 2009, 47.)³

Karan mukaan markkinat ovat ohjanneet tuotantokapasiteetin käyttöä edullisuusjärjestyksessä. Markkinoiden avaamisen jälkeen sähkön hintataso oli hyvin matala, eli kilpailu alensi sähkön hintaa. Sähkömarkkinoilla on kuitenkin monia rajoituksia, eikä niitä voida pitää täydellisinä markkinoina. Tällaisia rajoituksia ovat muun muassa seuraavat:

- sähkön siirtoverkoissa on pullonkauloja;
- sähköä ei voida varastoida;
- kysynnän ja tarjonnan on oltava koko ajan tasapainossa järjestelmän teknisen toimivuuden vuoksi;
- vesivoiman merkittävästä tuotanto-osuudesta seuraa suuri vesitilanneriippuvuus ja suuret hintavaihtelut;
- eri markkinat ovat keskinäisessä vuorovaikutuksessa (sähkö- vs. polttoainemarkkinat);
- sopimustoimituksilla on suuri merkitys;
- kysynnän hintajousto on hyvin pieni;
- harvoilla tuottajilla on suuri markkinaosuus (oligopolistinen kilpailu, Pohjoismaat, Saksa);
- sähkö on tärkeää kuluttajien kannalta: sähkönjakelun keskeytyksen seuraukset ovat taloudellisesti valtavat suhteessa toimittamatta jääneen sähkön hintaan;
- kannustusvaikutus uuden kapasiteetin rakentamiseen on rajoitettu. (Kara 2005, 32–33.)

Lisäksi suunnitteilla olevat yksityiset kaapeliyhteydet tulevien Euroopan laajuisten markkinoiden sisällä voivat haitata vapaata kilpailua ja

3. Energiamarkkinaviraston sähkönmyyjille tekemän kyselytutkimuksen mukaan yli 90 % myyjistä piti kilpailua toimivana, joskin yksittäisiä epäkohtia ilmenee. Sitä vastoin kauppa- ja teollisuusministeriön ja Energia-alan Keskusliiton teettämän selvityksen mukaan kotitalousasiakkaista ainoastaan 17 % ja yritysasiakkaista 25 % oli sitä mieltä, että kilpailu sähkömarkkinoilla oli onnistunut hyvin. (Liski 2006, 179.)

mahdollistaa yksittäisten toimijoiden markkinoihin vaikuttamisen. Markkinoiden toimivuuden kannalta mahdollisimman tasapainoiset sähkön siirtoyhteydet ovat tärkeitä. Suunniteltuun maiden välisten siirtoyhteyksien vahvistamiseen tai vahvistamatta jättämiseen liittyy ristiriitaisia tavoitteita eri markkinatoimijoiden näkökulmasta. Näyttää siltä, että sähkömarkkinat jossakin määrin vaikeuttavat alueiden välisten siirtoyhteyksien vahvistamista. Suunnitelmissa oleva maiden välisten siirtoyhteyksien vahvistaminen yhteispohjoismaisilla markkinoilla on myös jossakin määrin kiistanalainen eri toimijoiden näkökulmasta tarkasteltuna. Esimerkiksi monet suomalaiset toimijat pelkäävät joutuvansa osittain muiden maiden välisten siirtoyhteyksien rakentamisen maksajiksi. (Kara 2005, 33.)

Sähkömarkkinoiden mahdollisen laajenemisen pohjoismaisista eurooppalaisiksi nähdään energiaeliitin piirissä lisäävän markkina-kilpailua ja toimitusvarmuutta, mutta sen arvioidaan myös nostavan sähkön hintaa Suomessa.

Sähkömarkkinoista sanotaan, että pohjoismaiset markkinat toimivat erittäin hyvin verrattuna Keski-Eurooppaan. Nyt aletaan puhua entistä enemmän koko Euroopan laajuisista markkinoista. Yksi kysymys, joka on noussut hyvin vahvasti esille – onko se hyvä vai huono, siinäkin on näkemyksiä kumpaankin suuntaan, on se, että periaatteessa laajemmat markkinat voisivat parantaa toimitusvarmuutta ja toisaalta periaatteessa lisätä kilpailua ja sitä kautta vaikuttaa hintoihin. Mutta tällaisessa murrosvaiheessa tilanne voisi olla hintojen suhteen juuri päinvastainen: kun täällä on ollut halvempaa ja etelämpänä kalliimpaa, suunta ei ole ainakaan välittömästi siihen halvempaan, vaan vasta sellainen ihannetilanne olisi myöhemmässä vaiheessa.

Suomen tukkumarkkinoiden laajeneminen pohjoismaisista eurooppalaisiksi on lähinnä suurten sähköntuottajien intressissä, kun taas vähittäismarkkinoiden toimijat näkevät sen etupäässä riskinä:

Ideologisesti on pop olla kansainvälinen ja eurooppalainen. On saatu ovelasti markkinoitua, että on hienoa, että meillä on yhteiset eurooppalaiset sähkömarkkinat. Minä väittäisin, että kenen intresseissä on yhdentää pohjoismaiset sähkömarkkinat eurooppalaisiin sähkömarkkinoihin. Ne ovat monikansallisia energiatoimijoita, joitten intressi ei ole suomalaisen tai pohjoismaisen yhteiskunnan kehittämisen, vaan rahan hankkiminen omistajille... Sanoisin, että eurooppalaisista sähkömarkkinoista on meidän perustajille pelkästään haittaa, koska eurooppalaisten sähkömarkkinoiden yhdentymisen pohjoismaisiin markkinoihin takana keskeisin ajava voima on hinnan oleellinen nostaminen täällä.

Sähkön kysyntä vaikuttaa hinnanmuodostukseen vain pieneltä osalta, koska hintajousto on olematon. Sähkömarkkinat eivät riittävästi ohjaa kulutusta. Sähkön myyjä toimii puskurina sähkömarkkinoiden ja vähittäismyynnin välillä. Sähkönmyyjä kantaa suurimman riskin markkinahinnan vaihteluista. (Kara 2005, 33.)

Kun Pohjoismaiden välisten rajajohtojen kapasiteetti muodostaa rajoituksen tehtyjen kauppojen edellyttämille sähkönsiirroille, muodostuu pullonkaula. Markkina-alue on jaettu tarjousalueisiin, ja pörssiin jätettyihin tarjouksiin on merkitty nämä alueet. Norja on jaettu useampaan tarjousalueeseen, ja muina alueina ovat Suomi ja Ruotsi sekä Tanskan itä- ja länsiosat. Pullonkaulan syntyessä tarjousalueet muodostavat itsenäiset hinta-alueet, joille lasketaan erilliset hinnat alueiden osto- ja myyntitarjousten sekä rajajohtojen siirtokapasiteettien sallimien siirtojen mukaan. Ylijäämäalueen hinta laskee alemmaksi kuin systeemihinta, ja alijäämäalueella aluehinta nousee. Esimerkiksi vuonna 2001 Nord Pool -alueella esiintyi siirtorajoituksia 52 prosentissa vuoden tunneista, kun taas Suomen osalta niitä oli 6 prosentissa vuoden tunneista. Siirtoverkkojen pullonkaulojen aiheuttama aluehintaero vaikeuttaa täydellisen kilpailun mahdollisuuksia Pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla. Toisaalta siirtokapasiteettia ei ole taloudellista rakentaa maksimisiirtotarvetta varten. (mt, 24.)

Suomi voi käytännössä muodostaa yhteisen hinta-alueen vain Ruotsin kanssa, koska meiltä on merkittäviä siirtoyhteyksiä pohjoismaisten markkinoiden sisällä vain Ruotsiin. Sähkön tukkumarkkinat ovat siten laajemmat kuin Suomen kansalliset tukkumarkkinat silloin, kun Suomen ja Ruotsin välinen siirtokapasiteetti ei rajoita yhteisen hinnan muodostumisen edellyttämiä kauppvoja. Suomen ja Ruotsin hintojen ollessa yhtä suuria vaihtelee markkinoiden laajuus Suomen kannalta Suomen ja Ruotsin muodostamista markkinoista kaikkien Pohjoismaiden laajuisiin markkinoihin. (Ruska & Koreneff 2009, 31.)

Pörssihinta toimii usein hintareferenssinä myös pörssin ulkopuolisille sähkömarkkinoille, koska voittonsa maksimoivan markkinasähkön tuottajan ei kannata myydä tuottamaansa sähköä pörssihintaa halvemmalla. Vaihtoehtona on aina tuotannon myyminen pörssiin, jolloin tuottaja saa korkeamman katteen. Tuottaja ei myöskään voi myydä sähköä kalliimmalla, sillä ostajalla on aina mahdollisuus ostaa tarvitsemansa energia muualta. (Kara 2005, 26.)

Suurten toimijoiden erittäin vahvaan markkina-asemaan puuttui muun muassa Ruotsin kilpailuviranomainen vuonna 2004, joka on uhannut jatkossa estää Vattenfallia ostamasta ruotsalaisia kilpailijoita. Se on myös todennut, että valtion olisi hyvä jakaa omistamansa energiayhtiö useampaan osaan kilpailun parantamiseksi. Ruotsissa kolme suurinta sähköyhtiötä omistaa yli 90 prosenttia tuotantokapasiteetista. (mt, 34.)

On myös esitetty epäilyjä siitä, että pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla vallitsee samanmielisten suurten toimijoiden valta. Tämä tarkoittaa sitä, että useat suuret toimijat voivat samantapaista toimintastrategiaa käyttämällä vaikuttaa merkittävästi markkinoille muodostuvaan hintatasoon. Myös Saksassa on tuotu ministeritasolla julkisuuteen huolestuneisuus maan sähkömarkkinoiden oligopolistisuudesta. Itävallassa talousministeri on määrännyt käynnistettäväksi tutkimuksen sähköntuottajien epäilyistä hintojen sopimisesta. Kara pitää odotettavana, että Pohjoismaisella tasolla ”jatkossakin valitsee pyrkimys markkinoiden keskittymiseen”. (mt, 34–35.)

Sähkön tukkumarkkinoiden osalta Purasjoki viittaa useissa yhteyksissä esille tuotuun sähkömarkkinoiden anti-kilpailulliseen luonteeseen. Euroopan sähkömarkkinoilla vallitsee sähköntuottajien oligopoli, joka ajoittain saa määräävän aseman luonteen. Markkinarakennetta, jossa on joitakin tasavahvoja toimijoita ja suuri joukko asiakkaita, kutsutaan oligopoliksi. Oligopolin realisoitumisen kannalta on olennaista, että siihen luettavien yritysten määrä on niin pieni, että kaikki ovat tietoisia keskinäisestä riippuvuudesta eli siitä, että yrityksen menestys ei riipu vain siitä itsestään, vaan myös kilpailijoiden strategioista. Jopa Pohjoismaiden integroituneilla markkinoilla voi suurilla sähköntuottajilla olla ajoittain määräävä asema. Tämä on seurausta siirtokapasiteetin puutteesta johtuvista pullonkauloista, jotka synnyttävät kokonaismarkkinoita pienempiä hinta-alueita. (Purasjoki 2006, 16, 22.)

Oligopolitilanne voi mahdollistaa sen, että yksi sähkön tuottaja voi periaatteessa yksin vaikuttaa kohtuuttomasti hintatasoon.

Kun on riittävän isot toimijat, niin aika pienet muutokset tuotannon määrässä vaikuttavat sähkön hintaan. Nyt tuottaja, jolla on 20–39 prosenttia tuotannosta, saa koko sähkön hinnan nousemaan laskemalla muutamalla prosentilla omaa tuotantoaan. Jos me olemme sellaisessa rajakustannusten määräytymistilanteessa, että meillä on esimerkiksi sähköpula, lyömällä alas yhden voimalaitoksen sähkön hinta tuplaantuu. Tällöin ollaan yhteiskunnan kannalta kriittisessä tilanteessa, mutta saadaan maksimoitua voittoja. Tämähän on esimerkki siitä, mitä tapahtui Kaliforniassa. Siellähän ei ollut pula kapasiteetista, vaan se oli hinnan vedätystä... tavallaan tämä markkinoiden keskittyminen liian harvojen käsiin on se ongelma. Sellainen lainsäädäntö, jossa määritellään esimerkiksi, että yhdelläkään yhtiöllä ei voi olla isompaa osuutta kuin 3–5 prosenttia koko sähkömarkkinoista olisi tietenkin hyvin tervetullut.

Oligopolistinen markkina on kilpailuoikeudellisesti hyvin hankala: mikäli oligopolin jäsenet ovat toisistaan täysin riippumattomia, ei Rooman sopimuksen kartellikielto koske niitä, eikä Euroopan yhteisön

alueella siten voida puuttua oligopolien yhdenmukaiseen, kartellilta näyttävään toimintaan kartellikiellon avulla. Sen sijaan jos voidaan osoittaa sähköntuottajien harjoittaneen tietoista yhteistoimintaa (kolluusio), niiden yhteistoiminta voidaan torjua kartellikiellon avulla. Toistaiseksi komissio tai kansalliset kilpailuviranomaiset eivät ole nostaneet tällaisia juttuja. (Purasjoki 2006, 16.)

Pohjoismaisten kilpailuviranomaisten yhteinen selvitys sähkömarkkinoiden toiminnasta osoitti, että yhteistoiminta sähköalalla on poikkeuksellisen vilkasta. Vaikka sähkön erikoinen luonne hyödykkeenä osittain on peruste tiiviille yhteistyölle, toimivan kilpailun kannalta ei ole yhdentekevää, miten pitkälle yhteistyön annetaan ulottua. (mts.)

Euroopassa sähkön tuotantorakenne on oligopolistinen riippumatta siitä, miten asiaa tarkastellaan alueittain. Jokaisessa Pohjoisessa on 1–3 merkittävää toimijaa, joista 1–2 on kotimaisia. Suurten toimijoiden lisäksi markkinoilla on pienempiä tuottajia, joiden mahdollisuudet haastaa suuret ovat olemattomat. Syynä tähän ovat alaa leimaavat tuotannon mittakaavaedut. Pienet ja keskikokoiset toimijat eivät voi kilpailla hinnalla, koska niillä tuotannon yksikkökustannukset ovat selvästi korkeammat kuin suurilla tuottajilla. (mt, 27.)

Suuret tuottajat toimivat kuten oligopolirytysten tiedetään toimivan. Sähkön tuottamisessa näyttävät toteutuvan kaikki kollusiivista oligopolikäyttäytymistä edesauttavat tekijät: tuotannon ja teknologioiden homogeenisuus, informaation jakamista helpottavat järjestöyhteydet, alalle pääsyn vaikeudet (suuret pääomavaatimukset), pörssiä kaupan tiheän kanssakäymisen luonne jne. (mts.)

Kilpailuvirasto on päätöksessään ("Yrityskaupan hyväksyminen ehdollisena; Fortum Power and Heat Oy / E.ON Finland Oy") katsonut, että Fortumilla on Suomessa nykyisin määräävä markkina-asema, koska Suomi muodostaa oman hinta-alueensa sähköpörssissä. Päätöksen mukaan Fortumin asemaa vahvistavat osaltaan yhtiön suuri omistusosuus säädettävästä kapasiteetista, erityisesti vesivoimasta, sen suuri osuus pörssin hinnanmuodostukseen vaikuttavista tarjouksista (yritys tarjoaa lähes koko tuotantonsa pörssiin) sekä yhtiön lähimpiä

kilpailijoita huomattavasti suurempi koko. Kilpailuviraston päätös nojautuu paljolti siihen, että vain osa Suomessa tuotetusta sähköstä myydään sähköpörssin Elspot-markkinoilla, joilla sähkön markkinahinta muodostuu. (Ruska & Koreneff 2009, 41.)

Fortum valitti päätöksestä markkinaoikeuteen, joka maaliskuussa 2008 hyväksyi valituksen. Päätöksessään markkinaoikeus katsoi Kilpailuviraston päätöksestä poiketen, että sähkön tuotannon ja tukkumyynnin markkinoiden osalta relevantteja maantieteellisiä markkinoita oli pidettävä ainakin Suomen ja Ruotsin laajuisina. Ottaen huomioon Fortumin markkinaosuuden pienuuden ja vasta toiseksi suurimman toimijan aseman Suomen ja Ruotsin muodostamilla markkinoilla, markkinaoikeus katsoi, että Fortum ei ollut kyseisillä relevanteilla markkinoilla määräävässä markkina-asemassa ennen sen yrityskauppaa E.ON:n kanssa eikä sen jälkeenkään. Kilpailuvirasto on valittanut markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten päätös ei ole vielä lainvoimainen. (mt, 41–42.)

Myös energiaeliitissä, lähinnä tuottajia edustavien suunnalla sähkön tukkumarkkinoiden kilpailua rajoittavien tekijöiden olemassaolo myönnetään:

Tämä on kilpailuoikeudellisesti mielenkiintoinen ala, että tässä on aika paljon kilpailutilanteen syntymisen rajoitteita tai esteitä. Yksi on valtava pääomavaltaisuus. Meidän pääomaintensiteetti on kuusi kertaa niin suuri kuin muulla teollisuudella keskimäärin. Vaaditaan valtavan suuria investointeja suhteessa toimintaan. Investoinnit tehdään hyvin pitkäksi aikaa. Pitää olla investointi- ja riskinottokykyä, jos haluaa tulla tuotantopuolelle. Sähkökauppapuolelle on ehkä helpompi tulla, mutta sekin on sidoksissa muuhun infrastruktuuriin, siellä on verkoliiketoiminta mukana ainakin perinteisesti. Sitten ovat perinteiset toimijat, jotka ovat aikoinaan saaneet rahoitusta yhteiskunnallista tietä. Se on turvannut niiden asemaa. Jos ajatellaan, että tulisi täysin uusi toimija, jonka pitäisi ruveta rakentamaan suurta kokonaisuutta, se ei ihan niin helposti onnistu kuten muilla teollisuuden aloilla ja palvelualoilla.

Oman erityisen piirteen antaa sähkömarkkinoiden tuotanto- ja jakelu puolen tiivis ryhmittyminen intressiorganisaatio Energiategollisuus ry:n piiriin. Järjestö harjoittaa hyvin pitkälle menevää tietojen vaihtoa, tiettävästi jopa yksittäisten yhtiöiden tietoja välitetään muille. (Purasjoki 2006, 27.)

Oligopolien valvonta kilpailuoikeuden keinoin on periaatteessa lähes mahdotonta. Jos oligopoli pystyy järjestämään toimintansa eikolluusiivisesti eli sen strategian toteuttaminen ei edellytä edes hiljaista informaation vaihtoa, ei kilpailulainsäädännön tunnetuilla keinoilla voida oligopoliin puuttua. Poikkeuksen tästä muodostaa EU:n yrityskauppavalvonta, jossa on toukokuusta 2004 lähtien ollut mahdollista puuttua oligopolistisen markkinarakenteen puitteissa yrityskauppoihin ilman tarvetta osoittaa määräävän markkina-aseman syntyvän yrityskaupan seurauksena. (mt, 27–28.)

Sähkön tukkuhinnan muodostus sähköpörssissä perustuu marginaalihinnoitteluun, mistä johtuen eri tuotantomuodot ovat strategisesti hyvin eriarvoisia. Kysymys on mahdollisuudesta säätää tarjotun energian määrää. Tuotantokustannuksiltaan halvimmista tuotantomuodoista, ydinvoimasta ja vesivoimasta, on vain viimeksi mainittu säädettävä. Tämä merkitsee sitä, että vesivoiman haltijat vaikuttavat sähkön tasapainohintaan merkittävästi enemmän kuin muuta tuotantokapasiteettia pääsääntöisesti omistavat. On esitetty, että vain ne, jolla on riittävästi vesivoimaa voivat esiintyä markkinoilla hinnan asettajina kaikkien muiden ollessa sopeutujia. Tämäkin piirre vahvistaa markkinoiden oligopolistista luonnetta. Käytännössä Pohjoismaista erityisesti Norja ja Ruotsi ovat vesivoimaresursseiltaan ylivoimaisia maita samoin kuin Suomessa yritystasolla Fortum, jolla lienee hallussaan vähintään puolet Suomen säätökelpoisesta vesivoimasta. (mt, 28.)

Perusongelma on mielestäni pohjoismaisten sähkömarkkinoiden toimimattomuus, että ne eivät toimi kilpailua lisäävästi, vaan hintataso määräytyy kalliimman tuotantomuodon mukaan. Tällä tavalla siellä pystytään spekuloidaan Norjan ja Ruotsin vesivoimalla, vaikuttamaan hintatasoon.

Kokonaisuudessaan kysymys sähkön tukkumarkkinoiden kilpailun toimivuudesta jakaa energiaeliittiä. Sähkön suurostajat ja vähittäismarkkinoiden toimijat ovat enemmän tai vähemmän tyytymättömiä, kun taas suuruottajat (ja niiden edunvalvojat) ovat tyytyväisiä markkinakilpailun toimivuuteen.

Kilpailu toimii kaikkein eniten tukkumarkkinoilla, koska se on se, joka on pohjoismainen ja laajentumassa. Mehän ollaan yhteydessä yhdellä kaapelilla Viroon ja on päätetty, että EU:n tukirahaa tulee toisen kaapelin rakentamiseen. Sähkömarkkinat ovat yhdistymässä Manner-Eurooppaan päin ja on jatkuvasti yhteys myös Venäjälle. Pohjoismaissa on yli 300 sähkön tuottajaa, jotka myyvät sähkönsä samalle pohjoismaiselle markkinalle. Kyllä kilpailu on toimivampaa [kuin vähittäismarkkinoilla].

Markkinat toimivat teknisesti erittäin hyvin. Hinta määräytyy teorian mukaan... Jos ajattelee mitä on todellisuudessa, tämä on kuitenkin pitkälle vielä myyjän markkina, ehkä nykyistä taantumatilannetta lukuun ottamatta. Nyt näkyy se, että kun kulutus vähenee, kyllä sähkön hintakin alenee. Vielä vuosi sitten näkyi selkeästi, että myyjät kykenivät vaikuttamaan hintaan johtuen siitä, että ei heitä, tavallaan isoja, määräänsä enempää ollut.

Vaikka energiaeliittiin kuuluvat poliitikot ovat pääosin kriittisiä tukkumarkkinoiden toimivuutta kohtaan, tyytyväisyyttäkin esiintyy:

Sen voi summata niin, että johdonmukaisesti kaikki selvitykset pohjoismaisista sähkömarkkinoista viittaavat siihen, että kilpailu toimii eikä näyttöä oligopoleista ole onnistuttu löytämään eikä määräävän markkina-aseman käytöstä, lukuun ottamatta Purasjoen selvitystä, jossa spekuloidaan tällä teemalla, mutta ei kuitenkaan pystytty osoittamaan, että nämä väitteet pitäisivät paikkaansa.

Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi VTT:ltä arvion Fennovoiman, Fortumin ja Teollisuuden Voiman uusien ydinvoimalaitoshankkeiden vaikutuksista yritysten ristiinomistuksiin ja sähkömarkkinoiden keskittyneisyyteen sekä näiden johdosta toimijoiden mahdollisuuksiin vaikuttaa sähkön hintaan Suomessa ja Ruotsissa. Selvityksen mukaan uuden toimijan tulo sähkömarkkinoille olisi kilpailun toimivuuden kannalta parempi kuin nykyisten suurten toimijoiden toteuttama investointi. Mikäli Fortum tai Teollisuuden Voima saisivat luvan uuden ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, eivät ristiinomistukset eli toimijarakenne sähkömarkkinoilla merkittävästi muuttuisi, koska molemmat yhtiöt toimivat jo Suomen sähkömarkkinoilla. Mikäli taas Fennovoima saisi rakentamisluvan, sähkömarkkinoille tulisi merkittävä uusi yhteensiihtymä. Useat Fennovoiman taustalla olevat toimijat ovat nykyisin pieniä tai täysin uusia toimijoita sähköntuotannossa. Fennovoimasta saksalainen E.ON Nordic omistaa 34 prosenttia, jolla ei ole nykyisin merkittävää sähkön tuotantokapasiteettia Suomessa. Enemmistön, 66 prosenttia omistaa Voimaosakeyhtiö SF, josta puolestaan 55 prosenttia on kunnallisten energiayhtiöiden omistuksessa. 45 prosentin osuus puolestaan jakaantuu lähinnä metalliteollisuusyritysten (suurimpina Outokumpu Oyj, Boliden Kokkola Oy, Rautaruukki Oy) ja elintarvikkealan yritysten (suurimpana Kesko Oyj) kesken. (Ruska & Koreneff 2009, 53–55.)

Mikäli kaikki uudet ydinvoimalaitoshankkeet toteutuisivat, kasvaisi markkinoiden keskittyneisyys Suomessa. VTT:n arvion mukaan keskittyminen kasvaisi voimakkaimmin, jos nykyisin suurin sähkön tuottaja Fortum rakentaisi uuden ydinvoimalaitoksen.⁴ Selvityksen tekijöiden mielestä markkinoita tulisi kuitenkin tarkastella pohjoismaisina. Suurin pohjoismainen sähkön tuottaja on Vattenfall, joka on merkittävästi Suomen suurinta tuottajaa Fortumia suurempi toimija. Suomeen mahdollisesti rakennettavat ydinvoimalat eivät lisäisi Vatten-

4. Kesäkuussa 2010 eduskunta hyväksyi Fennovoiman ja Teollisuuden Voiman ydinvoimalahankkeet. Fortum ei lupaa saanut, koska valtioneuvosto ei edes esittänyt sitä eduskunnalle. Fennovoiman ydinvoimalahankkeen lobbauksessa keskeinen argumentti oli se, että uutena toimijana sen ydinvoimala lisäisi sähkömarkkinoiden kilpailua.

fallin tuotantoa, joten pohjoismaisten markkinoiden keskittyneisyys ei merkittävästi kasvaisi näiden hankkeiden johdosta. Edes kahden tai kolmen ydinvoimalaitosyksikön rakentaminen ei lisäisi kovinkaan merkittävästi Suomen markkinoiden keskittyneisyyttä yhteen uuteen yksikköön verrattuna. Ydinvoimakapasiteetin lisääminen ei lisäisi tuottajien markkinavoimaa samassa suhteessa kuin markkinaosuutta. (Ruska & Koreneff 2009, 53–54.)

Vaikka monet viranomaisten tilaamat selvitykset ja energiae-liitin piirissä esille tulleet näkemykset kertovat sähkömarkkinoiden keskittyneisyydestä, suomalaiset voittopuolisesti pitävät hajautettua energiajärjestelmää keskitettyä parempana. Koko väestöä edustavalle otokselle vuonna 2007 suunnatussa postikyselyssä esitettiin väittämä, että ”keskitetty, suuriin energiantuotantoyksiköihin perustuva järjestelmä on parempi kuin hajautettu pieniin yksiköihin perustuva”. Väittämän kanssa samaa mieltä on 24 prosenttia ja eri mieltä 38 prosenttia vastaajista. Asia on suomalaisille verraten vieras, sillä 38 prosenttia valitsi ”vaikea sanoa” -vaihtoehdon. Vahvimmin keskitettyä energiajärjestelmää tukevat SDP:n (38 %) ja kokoomuksen (34 %) kannattajat, kun taas eniten sitä vastustavat perussuomalaisten (50 %), vihreiden (48 %), keskustan (44 %) ja vasemmistoliiton (44 %) kannattajat.

Mutta vaikka sähkön tukkumarkkinat ovat keskittyneet ja toimijoiden määrä on pieni, vielä keskittyneemmät ovat maakaasun ja öljyn tukkumarkkinat. Neste Oil on ainoa raakaöljyn maahantuoja ja jalostaja Suomessa. Liikennepolttonesteiden maahantuonti on vapaata, mutta Suomessa toimivat jakeluyhtiöt ovat ostaneet polttoaineensa Neste Oililta eräitä yksittäisiä eriä lukuun ottamatta. Polttonesteiden maahantuontioptio varmistaa kuitenkin sen, että Neste Oil joutuu hinnoittelemaan tuotteensa kilpailukykyisesti, ja jakeluyhtiöillä on mahdollisuus kilpailuttaa sitä ulkomaisten öljynjalostajien kanssa.

Kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana polttonesteiden vähittäiskaupassa on tapahtunut suuria muutoksia. Huoltoasemista on tullut tavarataloja, jossa polttoaineiden myynti on vain yksi osa liike-toimintaa. Kilpailun kiristyminen ja huoltamoiden suuri lukumäärä

(2002 kpl v. 2009) on syönyt jakeluyhtiöiden kannattavuutta ja joututtanut alan muutoksia. Vuonna 1998 perustettu S-ryhmään kuuluva huoltamoketju ABC on noussut nopeasti merkittäväksi toimijaksi. Vuonna 2007 S-ryhmä osti amerikkalaisen öljy-yhtiön Exxon-Mobilin Suomen toiminnot: se piti itsellään 44 Essoa ja myi 140 asemaa edelleen St1-ketjulle. Venäläisen öljy-yhtiön Lukoilin omistama Teboil on puolestaan ostanut Jetin liiketoiminnot. Markkinoiden keskittymistä kuvastaa osaltaan myös se, että markkinaosuuttaan menettänyt brittiläis-hollantilainen Shell etsii ostajaa Suomen toiminnoilleen. Neste Oilin markkinaosuus öljytuotteiden myynnistä vuonna 2009 oli selvästi suurin, 36,6 prosenttia (Teboil 27,3 %, Shell 11,4 %, St1 9,6 %, ABC 9,5 %, muut 5,6 %). Yhtiö kuitenkin menetti asemansa maan suurimpana bensiinikauppiaina, joka sillä oli ollut 14 vuotta, ABC-ketjulle vuonna 2009. Kilpailuvirasto käynnisti syksyllä 2009 tukkimarkkinoiden eli öljy-yhtiöiden bensiinin hinnoittelua koskevan tutkimuksen. Suomen bensiinikauppioiden liitto on epäillyt, että öljy-yhtiöt hinnoittelevat polttoaineen omilla jakelupisteillään halvemmiksi kuin millä ketjujen jälleenmyyjät voivat ostaa polttoaineita. Toisin sanoen itsenäiset polttoainekauppiat kokevat asiakkaiden usein maksavan polttoaineesta vähemmän kuin kauppias. (Energia 2010, 30; HS 7.4.2010, AL 19.4.2010.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston maakaasun sisämarkkinoita koskeva direktiivi (2003/55/EY) edellytti maakaasun tukku- ja vähittäismarkkinoiden avaamista kilpailulle viimeistään vuoden 2007 heinäkuun alusta lukien. Uuden direktiivin keskeisiä tavoitteita ovat kuluttajasuojan, toimitusvarmuuden seurannan sekä verkonhaltijoiden ja myyjien toiminnan eriyttämisen tehostaminen. Osasta direktiivin säännöksistä voidaan kuitenkin poiketa, mikäli jäsenvaltion kaasuverkko ei ole yhteydessä minkään toisen jäsenvaltion verkkoon ja maakaasun maahantuonti on ainoastaan yhden toimijan vastuulla. Nämä molemmat ehdot toteutuvat Suomen kohdalla, eikä maakaasun tukkimarkkinoita ole avattu kilpailulle. Toimialalle on kuitenkin pyritty luomaan markkinoita muistuttava toimintaympäristö avaamalla maakaasun jälkimarkkinat kilpailulle. Suomessa maakaasun ainoana

maahantuojana ja tukkumyyjänä toimii Gasum Oy, joka myös omistaa siirtoputkiston. Yhtiön omistavat Fortum Heat and Gas Oy (31 % osakkeista), OAO Gazprom (25 %), Suomen valtio (24 %) ja E.ON Ruhrgas International AG (20 %). Valtiolla on siten Gasumin osake-enemmistö valtioenemmistöisen Fortumin kautta. Maakaasun paikallisjakelijoita on kolmisenkymmentä, ja toimintaa on yli 40 kunnan alueella. Jälleenmyynnissä maakaasu-asiakkaita on yhteensä noin 36000, joista alle 150 käyttää yli 95 prosenttia maakaasusta. Asiakasmäärältään suurin kaasun jakelija on 32 000 asiakkaalla Suomen Kaasuenergia Oy, joka on Gasumin tytäryhtiö. Seuraavaksi suurimmat jakeluyhtiöt ovat Haminan Energia Oy, Vari Oy, Lahti Energia Oy ja Valkeakaasu Oy, joilla on 300–900 asiakasta. (Lewis ym. 2007, 117, 121–123.) Maakaasun tukku- ja vähittäismarkkinat ovat siten hyvin keskittyneet.

Suomen kaukolämmön tuotannossa maakaasu on merkittävin polttoaine 37 prosentin osuudella ennen kivihiiltä (24 %) ja turvetta (18 %) (Energiateollisuus 2010). Kilpailuvirasto selvittää kymmenen suurimman kaukolämpöyhtiön hinnoittelun kohtuullisuutta, joiden yhteenlaskettu osuus kaukolämmön myynnistä asiakkaille on 65 prosenttia. Selvitys koskee maan suurimman kaukolämpöyhtiön Helsingin energian ohella muun muassa Fortumia ja Tampereen Sähkölaitosta. (AL 7.4.2010.)

Kun Suomesta on olemassa maakaasuputkiyhteys vain yhteen suuntaan, Venäjälle, Suomi on toistaiseksi saanut oikeuden poiketa EU:n maakaasudirektiivin edellyttämästä kilpailutuksesta. Suomen ja Viron välille kaavailtu maakaasuputkiyhteykskään ei vielä välttämättä johtaisi Suomen maakaasumarkkinoiden avaamiseen, vaan sen tekisi vasta Suomen kytkeytyminen laajemmin keski-eurooppalaiseen maakaasuverkkoon. Nestemäisen maakaasun (LMG) maahantuonti laivakuljetuksina voisi periaatteessa avata Suomen maakaasumarkkinat, mutta taloudellisten kustannustensa vuoksi tämä ei ole realistinen visio. Venäjän ja Saksan välisestääkään Itämeren pohjaan rakennettavasta maakaasuputkesta ei ole apua Suomen maakaasumarkkinoiden avaamisessa, koska siitä ei tule yhteyttä Suomeen. Maakaasun hinnoittelun kohtuullisuusvalvonnasta vastaa Energiamarkkinavirasto.

Sähköpörssi

Pohjoismainen sähköpörssi on aiemmissa selvityksissä nähty teoreettisena konstruktiona hyvin toimivaksi. Se on luonut markkinapaikan, jossa sähkön hinta muodostuu teoreettisesti kestäväällä tavalla. (Purasjoki 2006, 28.) Tälle näkökannelle löytyy kannatusta myös energiaeliitissä.

Sähköpörssin hinnanmääräytymisestä on tehty lukuisia tutkimuksia. Kyllä ne yleensä ovat päätyneet siihen, että se määräytyy niin kuin sen pitäisi hyvin toimivassa kilpailuympäristössäkin määräytyä. Ei täydellisesti, mutta aika hyvin. Jos siellä jotain eroja on, niillä ei oikeastaan ole mitään käytännön vaikutusta hinnan määräytymiseen.

Sähköllä käydään kauppaa sekä pohjoismaisessa sähköpörssissä että pörssin ulkopuolisilla markkinoilla (OTC). Nord Poolissa on omat markkinansa sekä fyysisille tuntitason sähkön toimituksille että finanssijohdannaisille. Spot-markkinoiden kautta myydään Pohjoismaissa noin 70 prosenttia ja Suomessa noin puolet sähkön kulutuksesta. Sähköpörssissä oli vuonna 2009 329 toimijaa, joista suomalaisia oli 35. Toimijat ovat pääasiassa sähköntuottajia, -myyjiä, -välittäjiä tai suuria teollisuusyrityksiä. Pienten sähkön tuottajien ja käyttäjien ei kannata käydä kauppaa suoraan pörssissä korkeiden kiinteiden maksujen ja kaupankäyntitakuiden vuoksi, ja ne käyttävätkin välittäjiä. (Kara 2005, 22; Ruska & Koreneff 2009, 16.)

Huolimatta sähköpörssin pohjoismaisesta luonteesta pörssisähköllä ei ole yhtenäistä hintaa eri Pohjoismaissa, vaan hinta-alueiden välillä on eroja.

Vaikka sanotaan, että meillä on pohjoismainen, yhtenäinen markkina, kuitenkin näitä aluehintaeroja meillä on. Me näemme sen meidän haitaksemme eli Suomen aluehinta on ollut korkeampi kuin systeemihinta lähtökohtaisesti. Me haluaisimme nähdä sen niin, että kun rakennetaan kapasiteettia Suomeen, se laskee Suomen aluehintaa ja

sitä kautta hyödyttää suomalaisia sähkönkäyttäjiä. Lisäksi saadaan Suomeen teollista toimintaa uusiutuvaan energiaan liittyen ja sitä kautta suomalaisten maksama tuki hyödyttää Suomea.

Pörssin suuresta toimijamäärästä huolimatta sitä dominoi hyvin pieni määrä sähköntuotantoyrityksiä, jotka tuottavat valtaosan pörssissä myytävästä sähköstä ja voivat siten vaikuttaa sen hintaan.

Jos katsotaan kilpailun vaikutusta hintoihin ja koko markkinoihin, ei se juuri auta, että minä kilpailutan kolmen jakelijan välillä, jos Nord Poolissa on vain Statkraft, Vattenfall, Fortum ja E.ON.

Fyysisistä sähkön toimituksista käydään kauppaa Elspot- ja Elbas-markkinoilla. Ensiksi mainituilla markkinoilla kaupankäynnin kohteena ovat seuraavan vuorokauden tuntikohtaiset sähköntoimitukset. Markkinaosapuolet jättävät tarjouksensa pörssiin viimeistään kello 12.00 Norjan ja Ruotsin aikaan, jolloin seuraavan päivän markkinat suljetaan. Tarjoukset muodostuvat määrä-hinta -pareista, joissa kukin osapuoli ilmoittaa, kuinka paljon sähköä ostetaan tai myydään milläkin hinnalla. Kysyntä- ja tarjontatarjouksista muodostetaan käyrät, joiden leikkauspisteessä määräytyvät kunkin tunnin systeemihinta ja vaihdon suuruus. Käytännössä hinnat määräytyvät alueittain, mikäli verkossa on siirtorajoituksia. (Kara 2005, 22.)

Elspot-markkinoiden sulkemisen jälkeen todelliseen toimitustuntiin on vielä aikaa 12–36 tuntia, jona aikana saattaa tapahtua sähkön tuotantoon tai kulutukseen vaikuttavia muutoksia. Esimerkiksi suuri voimalaitos saattaa vikaantua tai sää kylmetä, jolloin sähköä tarvitaan ennakoitua enemmän. Elbas-markkinoilla käydään kauppaa Elspotin sulkemisen jälkeen toimitustuntia edeltävään tuntiin saakka. Elbas-markkinoilla kauppa syntyy heti, kun osto- ja myyntitarjoukset kohtaavat. (Kara mt, 22–23.)

Sähkön spot-hinnan vaihdellessa voimakkaasti markkinaosapuolet ottaisivat suuren riskin, jos ne perustaisivat sähkön hankintansa yksinomaan spot-kauppoihin. Riskienhallinta ja hintojen suojaus voidaan

toteuttaa Nord Poolin finanssimarkkinoilla. Futuureilla ja forwardeilla, joiden ero on toimitusajankohdassa ja rahaliikenteessä, voidaan käydä kauppaa neljän vuoden päähän. Pörssi tarjoaa myös optioita. Contracts for Difference -tuotteella (CdF) voidaan suojautua eri suuruisen aluehintojen aiheuttamalta riskiltä. (Kara 2004, 23.)

Vuonna 2003 Elspot-markkinoilla myytiin sähköä 118 terawattituntia (TWh) (30 % alueen sähkönkulutuksesta). Suomalaiset osapuolet kävivät kauppaa 13,9 terawattitunnin edestä, mikä vastaa noin 17 prosenttia Suomen sähkönkulutuksesta. Tuntitasetta korjaavien Elbas-markkinoiden volyyymi oli yhteensä 0,6 TWh. Johdannaismarkkinoilla kaupankäynnin volyyymi oli 545 TWh, ja pörssi selvitti OTC-markkinoilla tehtyjä kauppvoja 1 219 TWh:n edestä. (mt.)

Purasjoen mukaan sähköpörssi ei ole kuitenkaan ongelmaton. Sen osuus koko pohjoismaisesta sähkökaupasta on edelleen vain puolet, mutta silti spot-hinta ohjaa koko sähkökaupan hinnoittelua. Pörssin hinnanmuodostus on läpinäkymätöntä, koska se ei julkaise tietoa, mistä tuotantoeristä tasapainotilanne on syntynyt. Pörssi siten lisää suurten tuottajien markkinavoimaa, koska muut tuottajat ja varsinkin ostajat jäävät ilman informaatiota, jonka suuret tuottajat voivat hankkia välillisesti. Alalla yleisesti vallitsevan käsityksen mukaan suuret tuottajat pystyvät analysoimaan toistensa toimet niin tarkasti, että tietävät voimalaitoksen tarkkuudella, mitä kulloinkin tarjotaan. Pörssin läpinäkyvyyden lisäämistä on vastustettu sillä periaatteella, että oligopolitilanteessa tuottajien välinen informaation vaihto heikentää markkinoiden toimintaa. Pohjoismaisen sähköpörssin tilanteessa tämä argumentti on Purasjoen mukaan osoitus tekopyhyydestä, koska suuret tuottajat omaavat jo tiedon ja pystyvät sitä käyttämään markkinavoimansa lisäämiseksi. (Purasjoki 2006, 28.)

Energiaeliitin keskuudessa sähköntuottajilla nähdään periaatteessa olevan mahdollisuus nostattaa tarjonnan määrää säätelemällä sähkön hintaa.

Mutta tietysti jos mennään ihan pieneen määrään toimijoita, silloin se ratkaisee. Sillä lailla voi sanoa, että isot toimijat ovat niin vahvoja

kapasiteetiltaan ja toiminnaltaan, että jos ne haluaa, että ne eivät myy sähköä riittävästi Nord Poolille – sinnehän ei ole pakko tarjota, tarjonnan puute tietysti nostaa Nord Poolin hintatasoa... Nord Poolin hinnat viime vuonna tehdyllä liikkeellä saatiin eurooppalaistumaan, mikä tarkoittaa suomalaiselle sähkön käyttäjälle 10 €/MWh lisää.

Ruotsin energiamarkkinaviranomainen on arvioinut, että sähköpörssissä sovellettu marginaalihinnittelumalli on paras mahdollinen edellyttäen, etteivät pörssikaupan osapuolet käyttäydy kollusiivisesti. Koska tilanne pörssissä on altis ainakin hiljaiselle kolluusiolle, olisi syytä pohtia uusia tapoja määritellä tasapainohinta. (Purasjoki 2006, 28.)

Sähköpörssi on leimallisesti norjalainen, ja sitä valvovat Norjan viranomaiset maan lainsäädäntöön nojautuen. Tästä seuraa, että Norjan intressin niin vaatiessa muiden intressit väistyvät. Markkinoiden toimivuuden kannalta olisi hyvä, jos pörssi olisi aidosti yhteispohjoismainen. (mt, 29.)

... tarvittaisiin sähköpörssin toiminnan tehostamista. Se on Ruotsille ja Norjalle vähän toisenlainen kysymys, nehan hyötyvät ja niiden valtionyhtiöt hyötyvät järjestelmästä. Sen takia olen vahvasti kannattanut oman energiakapasiteetin rakentamista Suomeen, että merkittävä osa hyödyistä jäisi kotimaahan.

Kilpailuviraston mielestä Nord Poolin osto- ja myyntitarjouksia sekä Suomen ja Ruotsin aluehintoja koskeva tilastoaineisto osoittaa, etteivät kysyntä ja Fortumin kohtaama kilpaileva tarjonta rajoita tehokkaasti yhtiön mahdollisuuksia vaikuttaa sähkön tukkuhintatasoon Suomessa (mt, 27). Fortumilla on dominoiva asema sähkömarkkinoilla, varsinkin kun Suomi on yhtenä hinta-alueena Nord Poolin spot-markkinoilla (EMV 2007, 40.) Suomen vähittäismarkkinoilla ongelmana koetaankin se, että Suomessa aluehintataso on korkeampi ja epävakaampi kuin muissa Pohjoismaissa. Suomen korkeampaa aluehintaa on selitetty sähkönsiirtokapasiteetin puutteella ja ”taljahinnoittelulla”, jossa sähkön hinta muuttuu vain yhteen suuntaan eli ylöspäin askel kerrallaan.

Jos Norjassa sataa valtavasti tai jos on kuivaa, aina samat miehet tulevat televisioon heiluttamaan päätään ja sanomaan, että kyllä hintaa täytyy nyt nostaa. Tätä on nyt menty monta vuotta, aina se on naks ylöspäin. Lopussa hinnat tulivat hiukan alas, mutta siitä lähtien on johdonmukaisesti menty ylöspäin.

Fortumin tuotantorakenne ja sen hallussa oleva säädettävä kapasiteetti mahdollistavat myyntitarjousten mukauttamisen kysyntäolosuhteisiin ja vaikuttamisen markkinahintaan. Erityisesti kysynnän ollessa suurta Fortum on käytännössä ainoa yhtiö, jolla on mahdollisuus merkityksellisesti säätää tuotantoa Suomen alueella. Tällöin Suomen hintataso on käytännössä riippuvainen Fortumin toimista. (Purasjoki 2006, 27.)

Sähköntuottajia energiaeliitissä edustavien suhtautuminen sähköpörssiin on yhteydessä heidän yrityksensä rooliin sähköpörssissä eli siihen, onko yritys pörssissä myyjä, ostaja vai ulkopuolinen. Sähköpörssin kilpailua edistävään vaikutukseen uskotaan vahvimmin yrityksissä, jotka myyvät sähköä pörssiin.

Kilpailu toimii. Joku väittää, että Suomessa kilpailu ei toimi, koska suuret toimijat määräävät tahdin. Mutta jos puhutaan puhtaasti sähkökaupasta, kun merkittävä osa toimijoista myy sähköä asiakkaille alle pörssihinnan (pörssikustannusten), voiko joku väittää, että kilpailu ei toimi.

Fortum myy pörssiin kaiken tuotantonsa. Sitten Fortum Markets ostaa sen sieltä niin kuin muutkin. Heillä kilpailuasetelma on myynnin puolella ihan tasapuolinen. Kun tuotantopuolella on niin harvoja toimijoita, siellä ei ole kilpailua. Se nostaa kokonaisuuden hintaa.

Kansalaisille sähköpörssi näyttäytyy verraten vieraana, mikä on luonnollista, koska kotitalouskuluttajat eivät asioi sähköpörssissä, vaan ostavat sähkönsä vähittäismyyjältä. Kansalaisille kohdistetussa kyselyssä väittämään ”pohjoismainen sähköpörssi Nord Pool toimii hyvin” peräti 73 prosenttia ei osannut ottaa kantaa. Suurempi osa kansalaisista on

kuitenkin sitä mieltä, että sähköpörssi toimii huonosti (samaa mieltä 20 %) kuin hyvin (eri mieltä 7 %). Kriittisimpiä pörssin toimivuutta kohtaan ovat perussuomalaisen (eri mieltä 33 %), RKP:n (28 %) ja kokoomuksen (26 %) kannattajat. Ylipäänsä RKP:n ja kokoomuksen kannattajilla on muiden puolueiden kannattajia yleisemmin mielipide asiasta. Näidenkin puolueiden kannattajien keskuudessa näkemykset hajaantuvat vahvasti, sillä he ovat myös muiden puolueiden kannattajia tyytyväisempiä sähköpörssin toimintaan (samaa mieltä 17 ja 13 %).

Päästökauppa

Euroopan unionin sisäinen hiilidioksidin päästökauppa käynnistyi vuoden 2005 alussa. Järjestelmän ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2005–2007 mukana olivat yli 20 megawatin (MW) voimalaitokset, metalliteollisuus, massan ja paperin valmistus sekä mineraaliteollisuus ja öljynjalostamot. Päästökaupalla on odotettu olevan merkittäviä vaikutuksia sähkön hintaan, investointipäätöksiin ja eri toimijoiden kilpailukykyyn. Mikko Kara on tarkastellut vuonna 2005 tekemässään selvityksessä EU:n päästökauppajärjestelmän todennäköisiä vaikutuksia pohjoismaisiin sähkömarkkinoihin ja sen osapuoliin. Päästökaupan yleisenä tavoitteena on ohjata päästöjä rajoittavat toimet edullisimpiin kohteisiin. Suomi on EU:n mittakaavassa tuotantorakenteeltaan painottunut energiantensiiviseen vientiteollisuuteen ja on kotimarkkinoiltaan pieni, jossa sisäiset jouston mahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. Lisäksi energiankäyttö on Suomessa kansainvälisessä vertailussa hyvin tehokasta: esimerkiksi energiantuotannon polttoaineiden käytön keskimääräisessä hyötysuhteessa Suomi on Euroopan huipulla. Näistä syistä johtuen EU:n päästökauppa on Suomelle erityisen merkittävä. (Kara 2005, 3, 12.)

Päästökaupan ensimmäinen kausi muodostuu Karan arvioin mukaan harjoittelujaksoksi, jonka aikana päästöoikeuksista maksettava

hinta ei vielä oleellisesti muuta energian tuotantomuotojen kilpailuasemaa. Huolimatta siitä, että yritykset ovat saaneet merkittävän osan päästöoikeuksista ilmaiseksi, on mahdollista, että pohjoismaisille markkinoille sähköä tuottavat ja myyvät toimijat siirtävät päästöoikeuksien marginaalikustannuksen aina täysimääräisenä myymänsä sähkön hintaan. Tämä johtuu siitä, että toimija pyrkii maksimoimaan voittoaan, ja sillä on aina mahdollisuus myydä kaikki päästöoikeutensa eteenpäin, jopa luopumalla sähkön tuottamisesta. Toimija hinnoittelee myös ilmaiseksi saadut päästöoikeutensa niiden maailmanmarkkinahinnan mukaisesti. Päästökauppatilanteessa sähkön hinta tulee spot-hintojen nousun myötä nousemaan pysyvästi korkeammalle tasolle (Kara 2005, 51–52, 62).

Kara arvioi vuonna 2005, että EU:n päästökaupan merkitys kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamisessa tulee jatkossa kasvamaan samalla, kun päästöjen rajoittamisvaatimukset tiukkenevat. EU:n päästökaupan ensimmäinen jakso 2005–2007 ei vielä paljonkaan muuta toimintaympäristöä. Päästökaupan hintataso pysynee melko alhaisella tasolla (alle 10 €/tonni CO₂) ja kaupan volyymit pieninä. Kioton ensimmäisellä velvoitekaudella 2008–2012 vaikutukset tulevat olemaan tuntuvasti voimakkaampia, kun päästökaupan hintataso on 10–120 €/tonni CO₂. (mts.)

EU:n päästökauppa muuttaa sähköntuottajien, myyjien ja kuluttajien kilpailutilannetta sekä Suomen sisällä että Euroopan maiden välillä. Eri maiden erilaiset kansalliset päästöoikeuksien alkujaot muuttavat maiden välisiä kilpailuasetelmia kaikilla sektoreilla. Samoin sähkön tuottajien ja myyjien osalta kunkin maan sisäinen kilpailutilanne toimijoiden välillä muuttuu riippuen siitä, millaista sähköntuotantokapasiteettia toimijat omistavat. Päästökauppajärjestelmällä tulee kaiken kaikkiaan olemaan erityisesti pidemmällä aikavälillä hyvin merkittäviä ja laaja-alaisia seurauksia. (mt, 2005, 68.)

Sähköpörssin aitoa pörssinomaista toimintaa varjostaa laitosten ajojärjestys, joka määrittelee sen, mikä sähkön hinnaksi tulee. Eihän se

siinä mielessä ole aito pörssi. Kun on ollut aloitteita pörssin logiikan muuttamiseksi, olen tervehtinyt niitä ilolla.

Sen teoreettinen ajatus on ihan hyvä eli sisällytetään hiilidioksidin hinta eli ympäristöhaitan ulkoiskustannus hintoihin, ja se sitten ohjaa kehitystä. Luulen, että ei ole ehkä huomattu, mitä kaikkea se tuo tullessaan. Se todella tarkoittaa aika isoja kustannusnousuja. Se ehkä on mielletty, että se ohjaa siihen, että energiantuotanto olisi vähäpäästöisempää. Siten kun siihen yhdistyy yhdistelmävaikutus pohjoismaisten sähkömarkkinoiden osalta, eli se nostaa kaiken sähkön hinta, se tuli monelle varmaan yllätyksenä. Kyllä se nostettiin esille kun päästökauppadirektiiviä valmisteltiin, mutta päättäjät eivät ehkä noteeranneet sitä.

Ensimmäisellä päästökauppakaudella kaikki pohjoismaiset sähköntuottajat voittavat, joskin voittojen määrä riippuu ilmaiseksi saatujen päästöoikeuksien määrästä ja siitä, miten voimakkaasti sähkön pörssihinta nousee päästökaupajakson aikana. Pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla suurimpia lisävoittojen saajia ovat norjalaiset ja ruotsalaiset vesivoiman omistajat sekä ruotsalaisen ydinvoiman omistajat. Suurimpia suhteellisia häviäjiä suomalaisista toimijoista tulevat olemaan pieni ja keskisuuri teollisuus, pienkuluttajat ja palvelusektori sekä se energiantensiivinen teollisuus, jolla ei ole omaa tai osakkuustuotantoa. (Kara 2005, 3, 70.)

Sitten tämä päästökauppa, siinähen juuri tämä vipuvaikutus, mikä tulee kivihilen roolista, on nostanut sähkölaskua Suomessa toista miljardia euroa vuodessa, kaikissa Pohjoismaissa tuollaiset 6,5 miljardia euroa vuodessa. Uskomattomia summia, joihin olemme halunneet muutosta.

Mutta sitten päästökaupan vaikuttamalla hinnannousulla perustellaan kaikkea [sähkön] hinnannousua. 16 prosenttia pohjoismaisesta sähköntuotannosta maksaa itse päästöhintaa, mutta se antaa marginaalihinnan kaikelle [sähkölle] tuotantotavasta riippumatta].

Päästökaupasta aiheutuva energiakustannusten nousu kohdistuu erityisesti yrityksiin, joilla ei ole omaa tai osakkuustuotantoa. Ne ovat riippuvaisempia sähkömarkkinoiden muutoksista ja joutuvat ns. windfall-voittojen⁵ maksajiksi. Windfall-voitoksi kutsutaan tilannetta, jossa toimija saa ns. ansiotonta arvonnousua. Päästökaupan yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että sähkön tuottajan tai myyjän voitot kasvavat pörssisähkön hinnannousun myötä, vaikka sähkön tuotantokustannukset eivät kasva vastaavasti. Windfall-voittoja päästökaupatilanteessa saavat kaikki toimijat, jotka myyvät marginaalihintaa halvemmalla tuotettua sähköä, kun marginaalihinnassa on mukana päästöoikeuksien markkinahinta. Kun hiililaude yleensä määrittää sähkön pörssihinnan, vesi- ja ydinvoiman tuottajille tulee päästökaupan aiheuttamaa hintalisää vastaava määrä lisävoittoja ilman omien tuotanto- tai hankintakustannusten nousua. Samoin hiililauhteen tuottajat saavat tilanteessa windfall-voittoa siltä osalta tuotantaan, jolle ne ovat saaneet ilmaiset päästöoikeudet. Lisäksi on mahdollista, että mikäli sähkömarkkinoilla ei vallitse täydellinen kilpailutilanne, sähkön hintataso pörssissä nousee jonkin verran enemmän kuin mitä päästöoikeuksien markkinahinta kulloinkin edellyttäisi. (Kara 2005, 72, 68.) Toisin sanoen vain pienessä osassa sähköntuotantoa syntyy hiilidioksidipäästöjä, mutta päästöoikeuden hinta nostaa myös sellaisilla tuotantomuodoilla (kuten vesivoima, ydinvoima) tuotetun sähkön hintaa, joka ei tuota hiilidioksidipäästöjä. ”Tilanne on sama kuin jos valtion alkoholiveroa perittäisiin myös maidosta ja vadelmamehusta” (Ovakon johtaja Kimmo Väkiparta, Energiainfo 2010). Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta teki 30.3.2009 periaatepäätöksen windfall-veron käyttöönnotosta, mutta asiaa koskevaa hallituksen esitystä ei ole toistaiseksi annettu (kesäkuu 2010).

Windfall-voittoa syntyisi Suomen energiajärjestelmässä päästöoikeuksien ilmaisjaon tapauksessa noin 85 TWh x 7,5 €/MWh eli

5. Windfall-voiton käsite on peräisin Englannissa, jossa hallitsija ja aatelisto aikanaan omistivat maat. Talonpojat eivät saaneet kaataa puita kruunun mailta, mutta poikkeuksen muodostivat myrskyn kaatamat puut, koska ne oli kaatanut kuninkaallisiakin korkeampi voima, Jumala. Myrskytuuli toi siten odottamatonta voittoa. (HS 1.4.2009.)

yhteensä noin 640 miljoonaa euroa vuodessa, mikäli kaikki sähkö hinnoiteltaisiin markkinasähkön tavoin. Jos kaikista päästöistä jouduttaisiin maksamaan markkinahinta, voitto olisi $640 - 160 = 480$ miljoonaa euroa vuodessa. (Kara 2005, 69.)

Suhtautuminen windfall-voittoihin jakaa voimaakasti energia-eliittiä. Pelkistetysti lähes koko sähköala, varsinkin suuret sähkön-tuottajat vastustavat windfall-voittojen verotusta, kun taas poliittiset päätöksentekijät yhtä lukuun ottamatta sitä kannattavat. Vastustajat näkevät windfall-veron vääristävän kilpailua ja nostavan yritysten kustannuksia ja sitä kautta sähkön hintaa. Veron kannattajat eivät usko sen hintaa nostavaan vaikutukseen, koska heidän mukaansa ennen vuotta 1997 käyttöön otettua ns. vanhaa vesivoimaa ei ole koskaan rakennettu sen takia, että se vähentäisi hiilidioksidipäästöjä. Veron vastustajat päinvastoin katsovat, että vesivoimaa on rakennettu sillä ajatuksella, että se on päästötöntä. Kun ”tuulen tuomien” voittojen verotusta vastustetaan ankarasti energiaeliitissä, ei ole yllättävää, että sitä koskeva valmistelu valtionhallinnossa ei ole toistaiseksi johtanut lainsäädäntötoimiin.

Argumentteja windfall-veron puolesta:

Jos me kohdistetaan windfall-voitto oikein tuotannolle, joka ei ole hintaa määrävässä asemassa, niin eihän se sähkön markkinahintaa nosta, jos meillä ei ole kartellia. Eli hinnanmuodostuksen perusteorian mukaan se ei voi vaikuttaa siihen hintaan, sillä se ei lisää sähkön marginaalituotannon kustannuksia. Siinä mielessä kaikki väittämät, että se lisäisi sähkön hintaa, ovat valheita, jos ei ole kartellia.

Totta kai nykyiset vesivoiman omistajat vastustavat windfall-veroa, ja ne ovat aika isolla äänellä koko energiapolitiikan markkinoilla sanomassa. Jos Fortum tai muut isot toimijat sanovat, että kaikki lisäkustannukset, päästökauppa tai windfall-vero, tulevat asiakkaiden hintoihin, se vain todistaa, että markkinakilpailu ei toimi. Jos täysin tuulen tuoma, poliittisilla päätöksillä tehty lisähinta otettaisiin pois

niin kuin me sitä yritetään ajatella, nyt maksetaan öljylauhteen maksimihinnan mukaista hintaa pienikulisesta vesi- tai ydinvoimasta, sitä ei saisi ottaa pois ja se nostaa kaiken yritysmailman hintaa.

Argumentteja windfall-veroa vastaan:

Näen, että kun yrityksen voittoa jo verotetaan yritysvoittona, niin miksi me sitten verottaisimme toiseen kertaan. Windfall-voitoista on aika vaikea erottaa, että mikä juuri on sitä ansiotonta. Yrityksen voittoonhan vaikuttaa monta tekijää. Pidän tätä verotusideologian näkökulmasta erittäin kyseenalaisena hankkeena.

Nyt tuli hätä ja nyt yritetään keksiä lääketä siihen, millä se [päästökauppa nostaa kaikilla energiamuodoilla tuotetun sähkön hintaa] korjattaisiin. Mielestäni se on huono tilanne, että yritetään paikata seurauksia. Esimerkiksi windfall-vero ei vaikuta perusongelmaan eli kustannusten nousuun, vaan se omalta osaltaan lisää kustannuksia. Oikeastaan pitäisi pystyä vaikuttamaan jotenkin suoraan päästökaupparjestelmän toimintaan, jos halutaan tätä poistaa. Se on vaikeata, se on melkein on-off-tilanne, että jos päästökauppa on, se vaikuttaa tällä tavalla.

Teollisuusyritykset omistavat osuuksia Kemijoki Oy:stä, Pohjolan Voimasta ja Teollisuuden Voimasta. Näiden yritysten omistajat maksavat osuuttaan vastaavat sähköntuotantokustannukset ja saavat yritysten tuottamasta sähköstä omistusosuuttaan vastaavan energiaosuuden. Päästökaupan alettua päästöoikeuksien ilmaisjako pienentää huomattavasti osuusvoimalaitoksissa päästöoikeuksien ostotarvetta. Tilanne muuttuu vasta, jos kaikista päästöoikeuksista joudutaan maksamaan täysi hinta. Ilmaisjakotilanteessa osuusvoimalaitosten tuotantokustannuksiin ei sisälly päästömaksuja, joten sähkömarkkinoille tyypillistä tuottajavoittoa, tässä tapauksessa kuluttajahaittaa, ei synny. Koska osuusvoimalaitosten sähkön hinta nousee vähemmän kuin sähkön

markkinahinta, osuusvoiman omistajat saavat etua markkinoilta ostaviin paikallisiin kilpailijoihinsa verrattuna. (Kara 2005, 65.)

Teollisuus käytti vuonna 2003 sähköä 45,0 TWh, joka vastaa 53,1 prosenttia kokonaiskulutuksesta. Teollisuuden toimialoista eniten sähköä käyttää metsäteollisuus, jonka osuus 26,2 TWh oli 58 prosenttia koko teollisuuden sähkökäytöstä. Toiseksi suurin oli metalliteollisuus (17 %) ja kolmanneksi suurin kemian teollisuus (11 %) muun teollisuuden ja rakentamisen osuuden ollessa 11 prosenttia: Metsäteollisuusyrityksistä suurin on UPM, jonka sähkön käyttö Suomessa sijaitsevilla laitoksilla oli vuonna 2002 11,2 TWh ja toiseksi suurin Stora Enso (7,7 TWh). Molemmat yritykset sekä myyvät että ostavat sähköä markkinoilta. (mt, 64.)

Suurteollisuuden aloista metalliteollisuus on ainoana suureksi osaksi ostosähkön varassa. Metalliteollisuudelle sähkö on keskeinen tuotantotekijä, ja sen tuotteet menevät globaaleille markkinoille. Suomessa sijaitseva alan teollisuus toimii globaalissa kilpailussa, joten mahdollisuus nousevien tuotantokustannusten siirtämiseen tuotteiden hintoihin on rajallinen. Suomessa toimivia merkittäviä metallinjalostajia ovat terästä valmistavat Rautaruukki, Boliden, Outokumpu ja Imatra Steel. Esimerkkinä pörssisähkön hinnan nousun vaikutuksista metalliteollisuuden kustannuksiin voidaan mainita Bolidenin Kokkolan sinkkitehtaat ja Outokummun Tornion terästehtaat, joista molemmat ostavat kaiken käyttämänsä sähkön markkinoilta ja ovat siten alttiina pörssisähkön hinnannousun aiheuttamalle tuotantokustannusten nousulle. Sähkökustannusten osuus kaikista tuotantokustannuksista molemmissa tehtaissa on noin 30 prosenttia. Siten esimerkiksi 20 prosentin nousu sähkön hinnassa nostaisi tuotantokustannuksia noin 6 prosenttia. (mt, 66–67.)

Pienen ja keskisuuren teollisuuden sekä palvelusektorin sähkön hinta nousee päästökaupassa pörssisähkön hinnan myötä. Näillä toimijoilla ei ole samanlaista neuvotteluvaraa sähkösopimuksissa kuin suuremmilla yrityksillä eikä yleensä mahdollisuutta investoida omaan sähkön tuotantoon tai osakkuustuotantoon. Sähkökustannusten osuus niiden koko toiminnasta on yleensä kuitenkin pieni. (mt, 67.)

Kioton kaudella 2008–2012 on Keski-Euroopassa nähtävissä merkittäviä muutoksia, jotka heijastuvat myös Pohjoismaihin. Varsinkin Saksan sähkön hinnan nousu on odotettavissa, mihin on syynä ydinvoiman kaavailtu alasajo sekä maakaasun hinnannousu yhdessä kasvavan sähkön kulutuksen kanssa. Mikäli pohjoismaiset sähköntuottajat ajavat läpi siirtoverkkolaajennukset Saksaan, sen seurauksena sähkön hinta nousee Pohjoismaissa. (Kara 2005, 71.)

Pienkuluttajat voivat vaikuttaa sähkön hintatasoon ja sähkökustannuksiinsa pääasiassa vain kilpailuttamalla sähkön toimittajia ja tehostamalla sähkön käyttöä. Uudis- ja korjausrakentamisen yhteydessä tapahtuvat valinnat eri lämmitysmuotojen ja esimerkiksi eristysinvestointien muodossa vaikuttavat eniten tuleviin sähkökustannuksiin. Karan arvion mukaan pienkuluttajat joutuvat suurimmaksi windfall-voittojen maksajaryhmäksi. Pienkuluttajien asumisen sähkönkulutus (mukaan lukien kotitaloudet, kiinteistöt ja maatalous) Suomessa on noin 20 TWh. Päästöoikeuden hinnalla 10 €/t CO₂ sähkön hinnan nousu olisi noin 0,75 snt/kWh. Tyypillisellä pienkuluttajalla tämä vastaa noin 10 prosentin nousua sähkölaskun loppusummasta. Asumiseen, kiinteistöihin ja maatalouteen kohdistuva kokonaislisäkustannus olisi tällöin noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Palvelusektoriin kohdistuva lisäkustannus olisi noin 100 miljoonaa euroa vuodessa. (mt, 73.)

Mikäli markkinoilla vallitsisi tiukka kilpailu myös pienasiakkaista ja mikäli pienkuluttajat olisivat aktiivisempia sähkön myyjien kilpailuttamisessa, mahdollisuudet ylihinnotteluun pienenisivät. Ruotsissa ja Norjassa sähkön hinta pienkuluttajille seuraa Suomea nopeammin pörssihintaa, mikä vaikuttaa jonkin verran kuluttajien mahdollisuuksiin vaikuttaa kulutukseensa vaihtuvan sähkön hinnan myötä. Tämäkään ei kuitenkaan poista sähkön myyjien windfall-voittoja. Lisäksi nopeasti ja ennakoimattomasti kohoava sähkön hinta voi joissakin tapauksissa olla yksityiskuluttajille ongelmallinen. (mt, 73–74.)

Sähkömarkkinoiden kilpailun suhteen Karan johtopäätös on, että päästökauppaoloissa harvojen tuottajien hallitsemat markkinat – mikä on tilanne Suomessa – lisää mahdollisuuksia sähkön ylihinnotteluun.

On myös mahdollista, että päästökauppa vaikuttaa markkinoihin kilpailua heikentävästi ja vakiinnuttaa olemassa olevia asiakkuuksia. Päästökauppa nostaa sähkön yleistä hintatasoa, ja mahdollisesti sähkön myyjät siirtävät hinnannousun täysimääräisesti erityisesti uusien asiakkaiden hintoihin. Se voi heikentää erityisesti suurten sähkönostajien halukkuutta vaihtaa sähkönmyyjää, mikäli asiakkaalla on syytä olettaa saavansa nykyiseltä toimittajaltaan jatkuvan toimituksen, jossa päästökaupan vaikutusta ei ole täysimääräisesti huomioitu. Päästökauppa yhdessä markkinoiden keskittymisen kanssa heikentää siis edelleen aitoa kilpailutilannetta sähkömarkkinoilla. (Kara 2005, 74.)

Minä sanoisin, että ne ajatukset, jotka olivat energiamarkkinoiden vapauttamisessa, joka on omalla tavallaan tietysti ollut hyvä asia ja saanut aikaan tiettyjä hyviä puolia, siitä on täyttynyt vain osa. Se on toteutunut epätäydellisenä sen takia, että tuli päästökauppa. Ei voi enää ajatellakaan sellaista markkinoiden vapauttamista, mikä oli silloin lähtökohteisesti ajatuksissa, sillä silloin ei tiedetty päästökaupasta.

Päästökaupan ongelmana nähdään ei pelkästään sähkön tuottajien vaan myös sen käyttäjien piirissä sen heikko ennakoitavuus ja pelisääntöjen epäselvyys, mikä on tuonut riskitekijöitä.

Sen ennakoitavuus on ollut hirveän vaikeata. Siinä mielessä se on tuonut riskitekijöitä. Se on ollut kuitenkin tasapuolinen kaikille, että ei ole sotkenut asiaa kauheasti. Viime jaksolla eri maat julkaisivat eri aikoina päästöjänsä määriä ja sitten se [päästöoikeuksien hinta] romahti jopa nolnaan jossain vaiheessa. Sitten se nousi tällä uudella jaksolla lähelle 30 €/tonni, mutta on nyt 10 €/tonni. Mikä on tulevaisuus, kun ne menevät huutokauppaperiaatteelle? Sen pelisääntöjä me ei tiedetä oikeastaan lainkaan.

Päästökaupassa suuri ongelma on se, että pelisäännöt ovat epäselvät. Ollaan oltu lyhyellä skoopilla. Samoin se, että markkinatieto tulee pätkittäin, huonosti, tai kun ilmoitetaan, että se tulee jonakin päi-

vänä, se vuotaa, jolloin jotkut saavat sen kaksi päivää ennen. Puolan päästöttilanne ja kun komissio ei hyväksy alkujakoa ja pistää sen uusiksi, ne vaikuttavat suoraan markkinoihin. Se tarkoittaa, että sadat miljoonat eurot vaihtavat omistajaa.

Investoinnit uuteen tuotantokapasiteettiin

Ennen sähkömarkkinoiden vapauttamista ja valtionyhtiön Imatran Voiman viemistä pörssiin viimekätinen vastuu sähköntuotantokapasiteetin rakentamisesta oli valtiolla. Kansallisen energiahuollon tehtävänä oli vastata siitä, että sähkön kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa. Esimerkiksi hiililaudetuotantoa rakennettiin pitkälti kansallista huoltovarmuutta silmällä pitäen. Sähkömarkkinoiden vuonna 1995 tapahtuneesta vapauttamisesta lähtien sähköntuotantokapasiteetin riittävydestä vuoteen 2005 saakka ei vastannut virallisesti mikään yksittäinen taho, ei edes julkinen valta, vaan markkinaperusteinen ohjausmalli perustui siihen, että kysynnän kasvu nostaa sähkön hintaa, mikä kannustaa sähköntuottajia investoimaan kapasiteetin rakentamiseen.

Jos halutaan sähkömarkkinoiden turvaavan myös investoinnit ja kapasiteetin, se tarkoittaa, että silloin pitää hyväksyä se, että tulee black outeja, äärettömän korkeita sähkön hintoja, jotka pakottavat investoimaan.

Kansallisen sähköntuotantokapasiteetin riittävyys on todellinen ongelma, sillä kantaverkkoyhtiö Fingrid on useampana talvena ilmoittanut, että mikäli Pohjoismaissa ja Pietarin alueella on samanaikaisia pidempiä pakkasjaksoja, sähkön tuonti Suomeen on vaarassa, ja pahimmassa tapauksessa meillä joudutaan sähkön saatavuutta rajoittamaan. Sähköntuottajat eivät kuitenkaan ole halukkaita kantamaan vastuuta sähköntuotantokapasiteetin rakentamisesta, vaan näkevät sen kuuluvan edelleen valtiolle.

...se nykyinen malli, että ollaan pelkästään markkinoiden vastuulle siirretty tämä [vastuu kapasiteetin riittävydestä], ei ole oikein toimiva. Mutta se, että miten se pitäisi hoitaa, me näemme sen sillä tavalla, että sen roolin on oikeastaan oltava valtiolla. Ei voida yksittäisille markkinatoimijoille pistää veloitteeksi, että heidän tulee ylläpitää esimerkiksi hiililaudekapasiteettia tällaisia tilanteita varten seiso-massa käytännössä valta-osan vuodesta... Me emme vastaa siitä, että riittääkö sähköä vai ei. Se on jonkun muun vastuu. Mutta nythän tämä markkinatalous on käytännössä osin siirtänyt sitä vastuuta myös kuluttajalle.

Vuoden 2005 alussa voimaan tullut sähkömarkkinalain muutos (1172/2004) antoi valtioneuvostolle valtakunnan sähköntuotannon turvaamiseksi valtuudet ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin vauhdit-taakseen uuden sähköntuotantokapasiteetin rakentamista.⁶ Määräys on uusi, ja sillä toimeenpannaan Suomen lainsäädännössä EU:n ns. tarjouskilpailumenettely. Kysymyksessä on varajärjestelmä, jolla val-tiovalta voi turvata maan sähkön tarjonnan riittävyden, jos se ei normaaleilla keinoilla toteudu. Ainakaan vuoteen 2007 mennessä tätä menetelmää ei ole Suomessa sovellettu. (Lewis ym. 2007, 27.) Vas-tuu sähköntuotantokapasiteetin rakentamisesta on siten käytännössä siirretty markkinoille.

Sähköhuoltovarmuuden jättäminen pelkästään markkinoiden varaan ei ole ongelmatonta. Kaikki energiaeliittiin kuuluvat eivät ole valmiita jättämään vastuuta sähköntuotantokapasiteetin rakentamista myöskään pelkästään valtiolle:

6. Sähkömarkkinalain 35 §:n mukaan ”valtioneuvosto voi päättää sähkön riittävy-yden turvaamiseksi uutta sähköntuotantokapasiteettia tai kysynnänhallintatoimia koskevan julkisen tarjouskilpailun järjestämisestä. Päätös voidaan tehdä vain siinä tapauksessa, että sähkön tarjonta, suunnitteilla ja rakenteilla olevat sähköntuo-tantolaitokset ja siirtoyhteydet sekä toteutettavat energiatehokkuutta edistävät kysynnänhallintatoimet huomioon ottaen, ei riitä täyttämään kysyntää Suomessa eikä sähkön riittävyttä voida turvata muilla menetelmillä.” (Lewis ym. 2007, 27.)

Niin kauan kuin kaikki luottaa, että yhteiskunta tulee apuun, kenenkään ei kannata investoida. Tämä on vähän niin kuin muna ja kana. On tehty tutkimuksia Uudessa Seelannissa juuri tästä, että ainut tapa saada markkinat toimimaan on se, että joko ollaan markkinaehtoisesti tai sitten on suunnitelma. Se välimaasto on kaikkein pahin. Kun sähkö uhkaa loppua, kuten Norjassa oli vuosi sitten lähellä, että viranomaiset olisivat alkaneet hintasäännöstelemään. Tarkoitti sitä, että hinta oli silloin kolminkertainen pari vuotta aikaisempaan verrattuna. Ongelma on se, että jos [valtio] joutuu kumminkin pelastamaan. Vähän sama asia kuin joissakin tukimuodoissa, kuten pankkituessa. Jos joudut antamaan rahaa, että pysyy pystyssä, silloin olisi syytä ottaa kontrollia enemmän. Olen sitä mieltä, että jos valtio on mukana, sen pitää myös saada jotakin. Se ei saa olla vain turvaverkko.

Sähkömarkkinoiden avautuessa 1990-luvun puolivälissä ja pitkälle sen jälkeenkin markkinoiden tilaa luonnehti tuotannon ylikapasiteetti, mikä mahdollisti sähkön tuottajien kilpailun toistensa asiakkaista. Kilpailu olikin tuolloin avointa ja näkyvää kamppailua markkinaosuuksista, ja se realisoitui sähkön asiakashintojen laskuna. Nyt on siirrytty niukkuuden aikaan, sillä sähkön tuottajien into investointeihin on laantunut. Ilmiölle on annettu useita selityksiä. Perinteisin on valtanäkemyks, jonka mukaan sähköntuottajat eivät investoi, koska tarjonnan niukkuus takaa niille parhaan hinnan ja voittotason. Toinen, tuottajien esiin tuoma selitys on sähkön tukkuhintojen riittämätön taso. Kolmas, niin ikään tuottajien suosima selitys liittyy sähkömarkkinoiden epävarmuuteen: etenkin päästökaupan antaman shokkihoidon jälkeen luottamus energiapolitiikan pitkäjänteisyyteen on horjunut koko Euroopassa. Neljäs tarjottu selitys tuotannollisten investointien vähäisyydelle on ympäristöpolitiikan aiheuttama paine: vesivoimaa ei voi rakentaa eikä ydinvoimaloiden rakentamislupien saanti ole ollut Euroopassa helppoa. (Purasjoki 2006, 26.)

Kun on puute tavarasta ja sitä ei oikein saa rakentaakaan lisää, kaikki voimalaitosrakentamiset ovat poliittisten päätösten takana.

Niitä ei saa tehdä tai sitten saisi tehdä sellaista, mihin saisi tukea, kuten tuulta. Mutta tuulta ei voida ikinä rakentaa niin, että se toisi kilpailuelementin markkinoille, se tuo vain kustannuksen.

Myös energiaeliitin haastatteluissa tuli esille näkemyksiä, että sähkön-
tuottajille uuden kapasiteetin rakentaminen voi merkitä sähkönhinnan
laskua, mutta myös vanhojen investointien arvon vähenemistä.

*Sitten lähdettiin sinne pohjoismaisille markkinoille, ja siellä tuli sitä
kilpailua, sillä kaikilla oli ylijäämää. Oli niitä runsaita vesivuosia.
Kulutus kasvoi tasaisesti, ei mitenkään dramaattisesti, mutta kuitenkin
sellaista 1–2 prosenttia/ vuosi. Kukaan ei investoinut oikeasti, ne
ylimääräiset kapasiteetit [sulivat], ollaan aika tiukoissa tilanteissa
välillä. Ja se fakta vain on se, että markkinat eivät toimi, jos siellä ei
ole ylimääräistä reservikapasiteettia. Ja kaikki tietävät tilanteen niin
miksi he myisivät sitä halvalla? Miksi raaputtaa sitä hintaa?*

*...näissä uusissa investoinneissa ongelmana on se, että jos on keskittynyt
markkina, niin silloin kaikki uudet investoinnit laskevat vanhojen
investointien arvoa. Eli jos on iso ja vanha investoija, niin sen uuden
kapasiteetin kannattavuuteen pitää laskea se, että paljonko sen kaikki
vanhat investoinnit menettävät arvoa. Jokainen uusi investointi, joka
on pääomaintensiivinen ja sen marginaalituotannon alapuolella koko
ajan, laskee sähkön markkinahintaa.*

Sähkön tuotannolle, jakelulle ja siirrolle on tyypillistä hidasliikkei-
syys investointien suuruudesta ja pitkäikäisyydestä johtuen, mikä
vaikeuttaa uusien toimijoiden tuloa markkinoille. Voimalaitosten
investointikustannukset ovat erittäin suuria, ja laitosten käyttöikä on
useita vuosikymmeniä. Ydinvoimalaitosten tekninen elinikä on usein
60 vuotta, ja tätä vielä pidempi käyttöikä voi olla vesivoimaloilla.
Tuulivoiman ja lämpövoimalaitosten tekniset käyttöiät ovat 20 ja
25 vuotta. Pohjoismaisten sähkömarkkinoiden erityispiirteenä on se,
että tuottajille kaikkein kannattavimmat tuotantomuodot vesivoima,

ydinvoima ja vastapainevoima ovat kaikki kapasiteettirajoitettuja. Toisin sanoen Suomen ja Ruotsin vesivoimapotentiaali on käytännössä jo hyödynnetty samoin kuin suurelta osin kaupunkien ja teollisuuden lämpökuorma. Ydinvoimalaitosten rakentamismahdollisuus on sidottu poliittisiin päätöksiin. (Ruska & Koreneff 2009, 25.)

Investoinnit kannattaa toteuttaa suurina yksikköinä sähköntuotannon merkittävän skaalaedun vuoksi. Ylipäänsä koko energijärjestelmämme on rakennettu suuria keskitettyjä tuotantoyksiköitä varten. (Kara 2005, 101.)

Investoinnit ovat hyvin pitkäikäisiä energiatekniikassa. Taloustieteilijät usein ajattelevat, että markkinat hakeutuvat tasapainoon nopeasti. Sähkömarkkinat ovat hirveän hitaasti muuttuvia, mikä on johtanut siihen, että uusinvestointeja on ollut hirveän vähän. Ei ole tarvittu niitä. Kilpailutilanne ei ole silloin kauhean hyvä, tulee oligopolipiirteitä.

Uusien investointien toteutus on pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla aiempaa riskialttiimpaa. Valtakunnan rajat eivät enää muodosta markkina-alueen rajoja entisessä mielessä. Tuottajan rakentaessa uuden laitoksen ilman pitkäaikaista sopimusta ostajan kanssa se altistuu spot-markkinoiden hintariskille, jos hinta-arvio poikkeaa odotetusta. Jos tuottaja taas päättää rakentamisen jälkeen tavoitella pitkäaikaista toimitussopimusta, se altistuu ostajan hyväksikäytölle. Vastaavasti, jos tukkuostaja (teollisuuslaitos tai sähkönjakeluyhtiö) ei tee pitkäaikaista sopimusta myyjän kanssa, vaan ostaa spot-markkinoilta, se altistuu hinta- ja saatavuusriskille. Näin siis tukkumarkkinoiden molemmin puolin on kannustin pitkäaikaiseen yhteistyöhön. Äärimmillen vietynä tämä johtaa vertikaaliseen integraatioon eli tuotannon ja tukkuoston sekä mahdollisen vähittäismyynnin yhdistämiseen samaan yhtiöön. Näin kysyntä ja tarjonta kohtaavat yrityksen sisällä. (mt, 101–2.)

On siten ymmärrettävää, että suurtuottajat, kuten Fortum ja Vattenfall, ovat sähkömarkkinauudistuksen jälkeen ostaneet paikallisia sähköyhtiöitä. Näin ne pystyvät varmistamaan omalle tuotannolleen os-

tajan. Ne integroituvat eteenpäin eli kulutukseen. Tällaisen kehityksen rajoittamiseksi Suomessa säädettiin laki, joka rajoittaa sähköntuottajan suurimman sallitun omistusosuuden sähkönjakelussa 25 prosenttiin. (Kara 2005, 102.) Toisaalta vertikaali-integraatio voi vaikeuttaa sen ulkopuolella olevien toimijoiden kilpailutilannetta:

...sen [vertikaalisesti integroituneen toimijan] asema vahvistuu. Sillä on pidempi siivu, jossa se ottaa arvonnousua. Tukkuportaan lisäksi tulee vähittäismarkkinaosuus, jolloin se pystyy vähittäisportaassa olevia pienempiä yhtiöitä ajamaan hinnalla alaskin.

Pohjoismaissa sähkön kulutus on kasvanut 17 prosenttia vuodesta 1992 vuoteen 2002, kun vastaavasti asennettu kapasiteetti on kasvanut vain 2 prosenttia. Pohjoismaissa kapasiteettitilannetta ei ole kuitenkaan pidetty huolestuttavana, koska ensinnäkään kulutuksen huippu ei yleensä esiinny samanaikaisesti kaikissa Pohjoismaissa ja toisaalta sähköä voidaan ostaa markkina-alueen ulkopuolelta. (mt, 36.)

Sähkömarkkinoilla ei ole mekanismeja, jotka ohjaisivat sähkön tuotantorakenteen kehitystä kokonaisuutena. Kapasiteettia pitäisi olla sopivasti eri kapasiteetilajeissa, mutta muuttuvilta kustannuksiltaan kalleimman ja harvimmin käytössä olevan kapasiteetin rakentaminen ei käytännössä koskaan muodostu kannattavaksi. Käytöstä poistuvan kapasiteetin vaikutuksen vuoksi kapasiteettirakenne muuttuu ja on uhkana, että se käy aikaa myöten määrältään riittämättömäksi. Sama koskee hidasta reservikapasiteettia, jonka ylläpito ei ole millekään osapuolelle kannattavaa. (mt, 36.)

Sähkömarkkinat antavat tuottajille sitä enemmän toimintaylijäämää, mitä halvempaa tuotanto muuttuvilta kustannuksiltaan on. Tämän ylijäämän pitäisi toimia kannustimena uuteen vastaavantyyppiseen kapasiteettiin. Suurimman hyödyn pohjoismaisten sähkömarkkinoiden hinnanmuodostusmekanismista saavat vesi- ja ydinvoiman tuottajat. Näiden energiamuotojen lisärakentaminen on kuitenkin tiukasti säänneltyä. (mt, 37.)

Vesi- ja ydinvoiman ohella muuhunkaan tuotantokapasiteettiin investoiminen ei ole toistaiseksi juuri ollut liiketaloudellisesti kannattavaa⁷. Sähkön ostajat ovat perinteisesti tehneet hankintayhteistyötä. Yhteistoinnilla on voitu tehdä suurhankintoja, jotka ovat yksittäisiä hankintapäätöksiä edullisempia. Toinen voimien yhdistämisen muoto on ollut yhteisomisteisten voimalaitosten rakentaminen. Tällöin ostajat integroituvat taaksepäin, tuotantoon. (Kara 2005, 102.) Suomessa osuusvoimalaitoskäytäntö, ns. Mankala-periaate on osoittautunut erääksi mahdollisuudeksi rakentaa uutta kapasiteettia, jolla saavutetaan suuremman mittakaavan tuoma hintaetu ja vältetään markkinasähkön hintariskille altistuminen. Tämä on erityisen tärkeää yrityksille, joille energiakustannukset ovat olennainen osa toiminnan kustannuksista (metsä- ja metalliteollisuus). (mt, 37.) Pohjolan Voima ja sen omistama Teollisuuden Voima samoin kuin Fennovoima toimivat juuri Mankala-periaatteella.

Suurostajat ovat voineet näin lisätä riippumattomuuttaan suur- tuottajista huolimatta siitä, että ne yksinäisinä toimijoina ovat liian pieniä taloudellisesti edullisen kokoisen voimalaitoksen rakentajiksi. Paradoksaalisesti voidaan sanoa, että vertikaalinen integraatio näin toteutettuna lisää kilpailua. Kilpailun lisääntyminen tässä yhteydessä tarkoittaa suurten toimittajien markkinaosuuden pienenemistä. (mt, 102.)

Päästökaupan seurauksena sähköntuottajien nettotulokset kasvavat, joten uuden sähköntuotantokapasiteetin rakentaminen on entistä kannattavampaa. Sähköntuottajien näkökulmasta sähkön pörssihinta ei kuitenkaan ole ollut riittävän pitkään sellaisella tasolla, että uuteen kapasiteettia olisi kannattanut investoida. Lisäksi sähkön pörssihinnan tuntuvat vaihtelut tuovat epävarmuutta investointien kannattavuuslaskelmiin ja siten vähentävät investointihalukkuutta. Päästökaupan

7. Karan mukaan sähkön nykyhintaa ei ole kannustanut investoimaan uuteen tuotantoon, ja siksi sähkön hintakehitys on nouseva. Uutta sähkön tuotantokapasiteettia ei synny markkinaehtoisesti. Hän esittää, että energiamarkkinoiden ohjauskeinoja koskeva poliittinen päätöksenteko olisi saatava pitkäjänteisemmäksi. Sähköntuotantokapasiteettia lisääviä investointeja tulisi Karan mielestä kannustaa. Hän pitää tukia uusiutuvaan energiaan vaatimattomina, mutta yhdenmukaisina markkinahakuiselle politiikalle. (Purasjoki 2006, 6.)

uskotaan tukevan uusiutuvan energian ja ydinvoiman lisärakentamista ja hiilisisällöltään suurimpien polttoaineiden, kuten hiilen, öljyn ja turpeen käytön vähentämistä. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä realisoitu johtuen pohjoismaisilla markkinoilla vallitsevasta tuotantokapasiteetin niukkuudesta ja siitä, että runsaspäästöisiä polttoaineita käyttävien laitosten korvausinvestointeja rajoittavat käytännössä monet tekijät. (Kara 2005, 75.)

Tavallaan se ajatus on, että päästökaupan avulla nostetaan sähkön hintaa, silloin uusiutuvakin tulee kilpailukykyiseksi. Nyt se vaan lisää voittoja, koska investointeja ei tarvita. Jos kulutus kasvaisi nopeasti, investointeja tarvittaisiin. Toisaalta taas pyritään muilla keinoilla vähentämään kulutusta ja ollaan tyytyväisiä siitä, että kulutus ei kauheasti kasva. Sitten toisaalta kun voimalaitosten käyttöikä on pitkä, vanhoja laitoksia poistuu hyvin hitaasti käytöstä. Työkalu ei ole ottanut huomioon tätä. Jos päästökauppa on riittävän kauan voimassa, sitten se alkaa ottaa sen huomioon, ei alussa. Mikäli toisaalta päästökauppaan tulee riittävän tiukkoja tavoitteita, nopeammin se alkaa vaikuttaa, vaikka toisaalta sitten lisää windfall-voittoja, kun päästöoikeuden hinta kohoaa. Tässä on ristiriitaisia piirteitä, ei se ole niin hyvä instrumentti joka suhteessa.

Sähkömarkkinoiden vapautumisen jälkeen yritysten investointihalukkuus markkinasähkön tuotantoon on ollut vähäistä, eikä ole odotettavissa, että investoinnit vauhdittuisivat päästökaupan vuoksi. EU:n päästökauppajärjestelmän lyhytjänteisyys eli pelisääntöjen vaikea ennakoitavuus on yritysten kannalta erittäin haitallinen, sillä kaikki voimalaitosinvestoinnit ovat huomattavan suuria, kymmenien vuosien tähtäimellä tehtäviä investointeja. On nähtävissä, että EU:n päästökaupan ensimmäinen vaihe pikemminkin jarruttaa kuin lisää investointipäätöksiä päästöjen vähentämiseen johtuen lisääntyneestä epävarmuudesta investointiympäristössä. (mt, 75.)

Minä en usko, että päästökaupalla sinänsä on vaikutusta [investointeihin uusiin kohteisiin], mutta se karsii mahdollisia kohteita, mihin voi investoida. Jäljelle jäävät päästöttömät vaihtoehdot.”

Sähköntuotantokapasiteetin määrä sekä tarjonnan ja kysynnän välinen tasapaino nähdään energiaeliitissä sähkömarkkinoiden toimivuuden kannalta jopa markkinoilla olevien toimijoiden määrää merkittävämminä tekijöinä.

Kyllä täällä toimijoita olisi tarpeeksi, mutta täällä ei ole tavaraa. Jos on pula tavarasta, ei synny mitään oikeata kilpailua, kun kaikki saa myytyä tavaransa. Jos sitä ei saa asiakkaalle myytyä, sen saa myytyä Nord Poolille, josta saa takuuhinnan, joka on vähintään yhtä hyvä kuin asiakkaalta saatava. Voi sanoa, että ei ole mitään väliä, vaikka menettäisi asiakkaan, minä myyn sitten Nord Poolille.

Esimerkiksi jos ja kun syntyy toinen kaapeli Viroon, se on hyvä asia. Suomen ja Ruotsin välille on tulossa yksi uusi kaapeli. On suunnitteilla rajajajohto, yksi lisäjohto, pohjoiseen Suomen ja Ruotsin välille ja samalla tavalla suunnitteilla uusia yhteyksiä Pohjoismaiden ja Saksan tai Puolan välille, jotka osittain palvelisivat tuulivoimakenttiä, osittain sähkönsiirtoina. Keskeinen kysymys tukkumarkkinan kehityksessä on se, että varmistetaan, että infrastruktuuria on riittävästi, sähkönsiirtokyky on riittävästi, koska silloin heti markkina laajenee kun yhdistetään osamarkkinoita.

Sähkönsiirron kantaverkko

Jokaisessa Pohjoismaassa on oma kantaverkkoyhtiönsä, joka vastaa sähkönsiirrosta omalla alueellaan. Suomen kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj syntyi yhdistämällä Imatran Voiman ja teollisuuden omistamat,

osin rinnakkaiset verkot. Fingridin osakkeista Fortum ja Pohjolan Voima kummatkin omistavat 25 prosenttia, Suomen valtio 12 prosenttia ja institutionaaliset sijoittajat (suurimpina vakuutusyhtiöt Varma ja Ilmarinen) 38 prosenttia. Yhtiössä käytettävästä äänivallasta edellä mainituilla kahdella sähköntuottajalla on kuitenkin yhteensä lähes 67 prosenttia. (Purasjoki 2006, 25; Sihvonen-Punkka & Kananen 2010.)

Eri Pohjoismaat ovat valinneet toisistaan poikkeavat omistusrakenteet kantaverkkoyhtiölleen. Ruotsin kantaverkonhaltija on valtion liikelaitos, kun taas Norjan ja Tanskan kantaverkot ovat valtion täysin omistamia osakeyhtiöitä. Erilaisen omistuspuhjan perusteella on ilmeistä, että kantaverkkoyhtiön poliittinen ohjaus on muissa Pohjoismaissa Suomea helpompaa. (Purasjoki 2006, 25.) Fingrid edustaa siten ei pelkästään pohjoimaisittain vaan maailmanlaajuisestikin ainutlaatuista kantaverkkoyhtiön toimintamallia, jossa yhtyvät yhteiskunnan (valtio), sähkönkäyttäjien (PVO), sähköntuottajien (Fortum) ja kotimaisten sijoittajien näkökulmat (Sihvonen-Punkka & Kananen 2010).

Yhteistyön helpottamiseksi pohjoismaiset energiamarkkinaviranomaiset ovat pyrkineet määrittelemään verkkoyhtiöille samansisältöiset tehtävät. Kantaverkkoyhtiöiden perustehtävät kuitenkin vaihtelevat hiukan maittain. Ruotsin Svenska Kraftnät on viranomainen, jonka tehtävänä on hallinnoida, kehittää ja operoida Ruotsin kansallista verkkoa ja siirtolinkkejä ulkomaille taloudellisesti tehokkaalla ja ympäristön kannalta vastuullisella tavalla. Ruotsin verkkoyhtiön tehtävänä on myös hallinnoida siirtokapasiteettia, joten se on myös siirto-operaattori samalla kun se toimii systeemivastaavana. Norjan Statnett SF operoi Norjan verkkoa toimiluvalla ja toimii sekä siirto- että systeemivastaava. Suomen Fingrid toimii samalla tavalla toimiluvan haltijana sekä siirto- ja systeemivastaavana. Tanskan kantaverkkoyhtiö toimii samalla tavalla, joskaan se ei tarvitse toimilupaa, vaan nämä tehtävät on annettu sille suoraan lainsäädännössä. (Purasjoki 2006, 25.)

Fingrid omistaa Suomen valtakunnallisen sähkönsiirron kantaverkon, kaikki merkittävät ulkomaanyhteydet ja viidesosan pohjoismaisesta sähköpörssistä. Se myös päättää siirtoverkkoon ja rajajohtoihin

tehtävistä investoinneista ja vastaa Suomen sähköjärjestelmän teknisestä toimivuudesta, käyttövarmuudesta sekä sähkön tuotannon ja kulutuksen välisen tasapainon ylläpitämisestä. (Sihvonen-Punkka & Kananen 2010.) Yhtiön tehtäväksi on annettu myös investoiminen pullonkaulasiirtoyhteyksiin. Tarkoituksena on, että investoinnit rahoitetaan osaksi niukkuudesta kertyneillä pullonkaulatuloilla. Fingrid on toiminut näin, mutta esimerkiksi Norjassa kantaverkkoyhtiö ei ole ilmeisesti investoinut pullonkaulojen poistamiseksi mitään vuosikausiin. (Purasjoki 2006, 25.)

Siirtohinnat ovat hyvin alhaiset, ja meillä Suomessa ei ole pullonkauloja. Vertailukohtina muut Pohjoismaat, joissa omistajana on valtio. Tavattoman hankalaa, kun jokainen investointi pitää viedä valtion budjetin kautta. Yhtiään hanketta siellä ei ole saatu liikkeelle näistä pullonkauloista. Sitten niillä on säilytetty kaiken näköistä huoltovarmuusasiaa, joka meillä on kokonaan eri firmassa. He tekevät sen virkamiesasiana, semmoista ei toivottaisi Suomeen.

Suhtautuminen Suomen kantaverkkoyhtiön muista Pohjoismaista poikkeavaan malliin on jakanut asiantuntijoita. Osa on ihastunut ”markkinamyönteiseen” ratkaisuun, jossa valtio on omistajana työnnetty taka-alalle ja suuret tuottajat tosiasiaassa jakavat määräysvallan keskenään. Osa pitää valittua mallia ongelmallisena juuri samasta syystä. Vaikka yhtiöllä on tasapainottavana omistajajoukkona valtion lisäksi institutionaalisia sijoittajia, arvellaan kahden pääomistajan tosiasiaassa päättävän kantaverkkoyhtiön strategiasta, investoinneista ja uusien tulijoiden alalle pääsystä. Erityisen voimakasta kritiikki oli venäläis-suomalaisen kaapeliyhtiön hakiessa toimilupaa, joka törmäsi kantaverkkoyhtiön vastustukseen. (mt, 29.)

Karan tavoin Purasjoki ei pidä Fingridin nykyistä omistajapohjaa toimivana. Fingridin teoreettinen ongelma on sen päätöksenteon nojaaminen liikaa kahteen suurimpaan tuottajatahoon, Fortumiin

ja Pohjolan Voimaan. Vaikka ”asiantuntijoiden enemmistö” pitää kantaverkkojärjestelmää toimivana eivätkä valvontaviranomaiset ole löytäneet puutteita Fingridin toiminnasta⁸, Purasjoki on pitänyt hyödyllisenä sen omistuspuhjan laventamista. Hän ei pidä valtion enemmistöomistajaroolia ongelmana, koska kyseessä on infrastruktuuriyhtiö, jolla on hoidettavanaan viranomaistehtäviä. Hän onkin esittänyt pohjoismaisten kantaverkkoyhtiöiden yhdistämistä, sillä vain yhden yhtiön puitteissa voidaan varmistaa, että sähkönsiirron pullonkaulat saadaan poistetuksi. Edelleen hän on suosittanut Fingridin saattamista samanlaisen syrjimättömyyden varmentamisohjelman ja raportointijärjestelmän piiriin, jota edellytetään suurilta oikeudellisesti eritetyiltä jakeluverkonhaltijoilta. (Purasjoki 2006, 5, 33-34.)

Sen sijaan energiaeliitissä Fingridin omistajarakennetta ei pidetä ongelmallisena, vaan koko yhtiön nähdään toimineen hyvin ja edistäneen sähkömarkkinoiden kilpailua.

Fingrid on ollut monella mittarilla maailman paras verkkoyhtiö.

Se on oikeastaan ollut sellainen kauhun tasapaino... Sen ansiosta on päästy järjestelyihin, jossa jokainen investointi tarkastetaan niin, että kukaan ei pääse etuilemaan eikä ketään syrjitä. Yhtiö keskittyy pelkästään, vain ja ainoastaan sähkön siirtoon ja euroja vahditaan todella tarkkaan, yhtiön ylimääräistä euroa ei käytetä. Kun kukaan ei ole määräysvallassa, niin siinä sellainen kauhun tasapaino, se on toiminut todella hyvin.

Tosin energiaeliitin piirissä tuli esille myös epäilyä Fingridin nykyisen omistajapohjan vaikutuksesta yhtiön tasapuolisuuteen sähköalan toimijoita kohtaan. Lähinnä vain sähkönkäyttäjät pitävät Fortumin ja Pohjolan Voiman omistusta huonona asiana. Tosin epäilyt jäävät yksilöimättömiksi.

8. Eurooppalaisia siirtoverkkoyhtiöitä vertailevassa tutkimuksessa Fingrid sijoittui vuonna 2008 kolmen tariffeiltaan edullisimman yhtiön joukkoon. Sähkönjakelun häiriöt ovat Suomessa yleensä lyhytaikaisia, eikä siirtoverkoissa ole merkittäviä rakenteellisia pullonkauloja kuten muissa Pohjoismaissa. (Sihvonen-Punkka & Kananen 2010.)

Sitten on tietysti se, että omistajapohja herättää liian helposti epäilyksiä. En ole aivan itse nähnyt sitä. Lähtökohtaisesti pidän Fingridin tavasta toimia. Nyt minulla on kuitenkin tiettyjä duubioita, että isojen omistajien ääni hiljaisenaikin painaa. Enemmänkin on kysymys epäilyksistä tai harminaiheista, kun totuutta ei tiedä.

Olemme ottaneet kantaa, että emme pidä sitä [omistus pohjaa] hyvänä. Jos siellä on suuret tuottajat itse vaikuttamassa investointeihin eli päättämässä, miten linjoja vedetään. Onko siinä tapahtunut jotakin, meillä ei ole mitään osoittaa. Mutta periaatteessa tällainen mahdollisuus on olemassa.

En näe siinä ongelmaa. Jos oikein alkaa olemaan vainoharhainen, voi siinä nähdä sellaisen ongelman, että Fortum ja Pohjolan Voima hoitavat siellä omat yhteytensä ja vastustavat muiden yhteyksien rakentamista. Kyllä se kuitenkin on niin läpinäkyvä, että ei se välttämättä ole näin. Semmoinen ongelma meillä on valtakunnassa, että alueverkkokontrolli ei toimi. Edelleenkin pienten laitosten liittyminen alueverkon kautta valtakunnan verkkoon on vaikeaa. Meillä on kolmen tasoisia verkkoja: valtakunnan verkko on Fingridillä, alueverkot alueellisilla sähköjakelijoilla ja paikallisverkot paikallisilla sähkön jakelijoilla. Paikallisverkossa kaikki pääsee kulkemaan. Alueverkko on sellainen, jossa tyyppillisesti alueverkon haltijan hinnoittelu ei ole kontrollissa. Jos alueverkon haltija haluaa estää tuulivoimalaitoksen tai pienen bioCHP-laitoksen[uusiutuvaa energiaa käyttävän sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksen] tulon verkkoon hinnoittelemalla sen siirron alueverkossa korkeaksi, se on mahdollista.

Kysymys Fingridin omistus pohjan vaikutuksesta sen toiminnan tasapuolisuuteen nousi julkiseen keskusteluun vuonna 2007, kun se vastusti ankarasti Venäjältä Suomeen vedettäväksi suunniteltua merikaapelia. Fingridin vastustuksen epäiltiin johtuneen siitä, että sen pääomistajat olisivat pelänneet merikaapelin lisäävän sähkömarkkinoiden kilpailua ja heikentävän niiden markkina-asemaa. Valtioneuvosto ei myöntänyt

lupaa merikaapelin rakentamiselle. Energiaeliitissä Energiamarkkinaviraston hankkeesta antamaa kielteistä lausuntoa ja valtioneuvoston päätöstä olla antamalla hankkeelle lupaa pidetään perusteltuina. Hankkeen eväämistä energiaeliitissä perusteltiin muun muassa teknisillä syillä.

Valtaosa sähköstä olisi kuljetettu Suomen verkon läpi Ruotsiin. Suomessa olisi pitänyt tehdä verkkoinvestointeja, ja hyöty olisi mennyt suurempana tarjontana Ruotsiin.

Kansalaiset ovat merikaapelin suhteen kanssa energiaeliitin kanssa samaa mieltä. Koko väestölle vuonna 2007 tehdyssä kyselyssä esitettiin väittämä: ”Venäjältä tulisi rakentaa Suomeen merikaapeli kilpailun lisäämiseksi sähkömarkkinoilla”. Väittämän kanssa eri mieltä on 60 prosenttia ja samaa mieltä vain 16 prosenttia vastaajista epätietoisten määrän ollessa 24 prosenttia. Vastustuksen kovuutta kuvastaa se, että peräti 35 prosenttia on täysin eri mieltä väittämän kanssa. Kriittisimpiä ovat RKP:n (79 %) ja kristillisdemokraattien (71 %) kannattajat, kun taas vasemmistoliiton kannattajien ovat selvästi muiden puolueiden kannattajia suopeampia hankkeelle (samaa mieltä 37 %).

Syyskuussa 2009 voimaantullut sähkön sisämarkkinadirektiivi edellyttää sähkön tuotannon ja siirtoverkon eriyttämistä toisistaan viimeistään vuoden 2012 alkupuolella (Sihvonen-Punkka & Kananen 2010). Suomen poliittiset päätöksentekijät ovat tulkinneet EU:n direktiivin edellyttävän, että sähköntuottajat eli Fortum ja Pohjolan Voima eivät voi enää toimia Fingridin omistajina. Euroopan unionin kantaverkkoja koskeva säätely ei kuitenkaan välttämättä edellytä verkon omistuksen ja käytön totaalista eriyttämistä. EU:n direktiivin luomassa Independent System Operator -mallissa on erotettu toisistaan verkon käyttö ja omistus, joka voidaan toteuttaa kolmen eri vaihtoehdon avulla. Ensimmäinen vaihtoehtoista on juuri omistuksellinen eriyttäminen, jota Fingrid ei nykyisin täytä. Toinen mahdollisuus on verkon omistuksen erottaminen sen käytöstä siten, että omistajien sananvalta verkkoinvestointeihin ja verkon käyttöön on hyvin tiukasti säädelty. Kolmantena vaihtoehtona on nykyinen järjestely, mutta pidemmälle

viety eriyttäminen, joka edellyttää erilaisia varmistuskeinoja ja säännöksiä eriyttämiseksi kun sitä ei viedä omistukselliseen eriyttämiseen asti. Esimerkiksi regulaattorin (Suomessa Energiamarkkinaviraston) tulisi hyväksyä verkkoyhtiön toimitusjohtajan nimittäminen ja erotaminen.

EU:n parlamentti ei ole toistaiseksi hyväksynyt kolmatta vaihtoa, vaan on preferoinut omistuksellista eriyttämistä. Asiasta on ollut näkemyseroja EU:n parlamentin ja neuvoston välillä.

Energialiitissä esiintyy kritiikkiä Suomen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten omaksumaa kantaverkon omistuksellista eriyttämismallia kohtaan. Epäilyä kohdistuu siihen, että Suomessa hyvin toimivan järjestelmän purkamisessa mennään pidemmälle kuin mikä on välttämätöntä ja että muita eriyttämisvaihtoehtoja ei ole edes selvitetty. Toisin sanoen Suomen epäillään pyrkivän olemaan EU:n ”kantaverkkoluokan mallioppilas” Lisäksi omistuksellisen eriyttämisen nähdään nostavan sähkön hintaa.

Sekin on hieman erikoista, kuinka Saksassa voidaan tyytyä pelkästään toiminnalliseen eriyttämiseen. Ei tarvitse myydä osuuksiaan... Tai onko niin, että tätä eriyttämistä ei olisi edes selvitetty, että olisi nämä kaksi muutakin vaihtoehtoa kuin siinä direktiivissä on. Siellä on juuri tämä viranomaisen tarkastusmenettely sellaisissa tapauksissa, että voimayhtiö omistaa kantaverkon. Kyllähän sellainen voidaan Suomeenkin järjestää... Jos tämä on lopputulos, se on kuluttajan edun vastaista, koska siitä seuraa siirtohintojen nousu, koska uudet omistajat sijoittavat siihen pääomaa ja vastikkeena ottavat koron, jonka ne perivät asiakkailta.

EU:n sähkömarkkinadirektiivin tultua julkisuuteen Fortum ja Pohjolan Voima ovat ilmoittaneet halukkuudestaan myydä Fingrid-omistusosuuksensa. Kotimaiset ja ulkomaiset sijoittajat ovatkin olleet kiinnostuneita niiden omistusosuuksien ostamisesta. Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen on kuitenkin julkisudessa ilmoittanut työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena olevan valtion enemmistöosuus Fingridissä.

Sen jälkeen kun Imatran Voiman ja teollisuuden omistamat sähkönsiirron kantaverkot yhdistettiin 1990-luvun lopulla, kantaverkko-yhtiö Fingrid on tulkittu luonnolliseksi monopoliksi. Yhtiön omistuspohjasta on esitetty erilaisia näkemyksiä, mutta sen purkamisesta eli paluusta kahden tai useamman kantaverkon malliin ei ole julkisuudessa keskusteltu. Väestölle suunnatussa kyselyssä tämä kuitenkin nostettiin esille esittämällä väittämä: ”Suomen kantaverkkomopoli olisi purettava”. Yllättävää ei ole, että kansalaisissa kysymys herätti suurta epätietoisuutta, sillä 46 prosenttia valitsi vastausvaihtoehdon ”vaikea sanoa”. Kantaverkkomonopolin purkamisen kannattajia (37 %) on kuitenkin selvästi enemmän kuin vastustajia (17 %). Purkamisen vastustus on selvästi yleisintä vasemmistoliiton kannattajien keskuudessa (22 %), joskin heidän näkemyksensä jakautuvat voimakkaasti siten, että 41 prosenttia kannattaa purkamista, joka on jopa suurempi osuus kuin SDP:n ja keskustan kannattajien keskuudessa. Selvästi suurinta tukea kantaverkkomonopolin purkamiseen saa kokoomuksen (47 %) ja perussuomalaisten (47 %) kannattajilta.

Sähkön vähittäismarkkinat

Sähkön loppukäyttäjät eli kotitaloudet ja pk-yritykset, joilla ei ole omaa tuotantoa tai hankintaa, ostavat sähkönsä alueellisilta tai paikallisilta sähkölaitoksilta. Vähittäismarkkinoilla toimivat sähkömyyjät ovat omalla toimialueellaan monopoliasemassa, minkä vuoksi niiden toimintaa valvoo Energiamarkkinavirasto sähkömarkkinalain nojalla. Lain tarkoituksena on varmistaa edellytykset tehokkaasti toimiville sähkömarkkinoille siten, että kohtuuhintaisen ja riittävän hyvälaatuisen sähkön saanti voidaan turvata. (Purasjoki 2006, 17.)

Suomessa toimii arviolta 74 sähkön vähittäismyynnin yhtiötä, joista toimitusvelvollisia⁹ on 70. Vähittäismyyntiyhtiöiden liikevaihto vaihtelee reilusta 60 000 eurosta vajaan 400 miljoonaan euroon, keskiarvon ollessa reilut 20 miljoonaa euroa. Sähkön myynti ei ole Suomessa luvanvaraista toimintaa. Energiamarkkinaviraston tekemään kyselyyn vastanneiden 62 myyntiyhtiön keskimääräinen sähkönmyynti oli runsaat 1000 GWh vuodessa, josta keskimäärin kolmannes hankittiin omana tuotantona, kolmannes pörssistä ja loput kahdenvälisillä sopimuksilla. (EMV 2005, 20.)

Sähkön vähittäismyyntien nykyistä lukumäärää voidaan pitää yllättävän suurena sitä taustaa vasten, että sähkömarkkinoiden vapauduttua vähittäismyyntien määrän yleisesti oletettiin supistuvan radikaalisti. Hurjimpien ennusteiden mukaan sähkön vähittäismyynnissä olisi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä enää 10–15 yritystä, kun niitä sähkömarkkinoiden vapautuessa oli 110. Sähkönjakelijoiden arvio oli kuitenkin huomattavasti maltillisempi: myyntien määrän oletettiin ylittävän 50 vuonna 2005, mikä osoittautui sittemmin liian varovaiseksi arvioksi. (Ruostetsaari 1998, 87.) Todellisuudessa syyskuun 1998 ja kesäkuun 2006 välillä sähkönsiirtoyhtiöiden määrä laski 110:stä 88:aan ja sähkönmyyntien määrä 97:stä 73:een. Toimijoiden määrän supistuminen johtui sähköyhtiöiden välisistä fuusioista ja yrityskaupoista sekä useita sähkönmyyjiä edustavien myyntiorganisaatioiden perustamisesta. (Lewis ym. 2007, 69.)

Vähittäismyyntien määrän rajua supistumista koskeva arvio saattoi osittain perustua siihen, että monet kunnat myivät taloutensa paikalliseksi sähkölaitoksiaan alueellisille ja valtakunnallisille toimijoille suuren laman jälkitunnelmissa. Myyntialto hiipui kuitenkin nopeasti, kun kunnat havahtuivat huomaamaan, että omassa omistuksessa oleva sähkölaitos olisi pitkällä aikavälillä huomattavasti kannattavampi sijoitus kuin sen myynti pikavoittojen toivossa.

9. Sähkömarkkina-alueilla paikalliset määräävässä markkina-alueissa olevat sähkönmyyjät on määrätty toimitusvelvollisiksi sähkön myyjiksi, joiden tulee ylläpitää julkisia sähkön myyntihintoja toimitusvelvollisuuden piirissä oleville asiakkailleen (listahinnat) (Kara 2005, 40-41).

Siinä mielessä on aito kilpailutilanne, että sähkön hinta on kilpailun piirissä. Kunnalliset sähkö- ja lämpöyhtiöt ovat merkittävä toimintakenttä, jotka tekevät liiketoimintaa, jolla pidetään kunnallisveron tasoa alempana kuin mikä se muutoin olisi, kun ne tulouttavat kunnalle, ottavat ainakin veroprosentin verran tuottoja...ne toimivat rahakoneina kaupungeille.

Energiaeliitissä tuli esille näkemys, että 1990-luvulla tehdyt arviot vähittäismyyjien määrän rajusta supistumisesta olivat tarkoitettut itseään toteuttaviksi ennusteiksi eli keinoksi supistaa toimijoiden määrää ja poistaa kilpailijoita markkinoilta.

...samalla kun halutaan kilpailua, samalla hoetaan, että suomalaisilla energiemarkkinoilla toimivien energiayritysten määrä tulee rajusti vähenemään. Siitä tulee hauska ajatus, että toisaalta halutaan toimia, joilla edistetään kilpailua, mutta toisaalta ehdottomasti halutaan vähentää kilpailijoiden määrää. Se on jännä, että tätä epäloogisuutta ei ole nostettu esille... Onneksi tämä ei ole toteutunut, mutta selvästi on ollut jossain päin kova pyrkimys. Olen ihan varma, että näitä puheita on jauhettu julkisuudessa vahvasti sen takia, että tästä olisi saatu itseään toteuttava ennuste, että on toivottavaa, että pienet yhdistyvät ja kunnat myyvät ja että saadaan isompia [yksiköitä]. Sekin herättää epäilyksiä, että millä asialla tässä oikeastaan ollaan. Sanotaan, että halutaan edistää kilpailua, mutta halutaan pelata kilpailijoita pois markkinoilta.

Sähkön vähittäismarkkinoilla toimi vuonna 2006 viisi vähittäismyyjää, joiden markkinaosuus ylitti viisi prosenttia. Kolmen suurimman myyjän osuus pienille ja keskisuurille yritykselle suuntautuvasta vähittäismyynnistä oli 35–40 prosenttia. Eräät suuret ulkomaiset toimijat ovat etabloituneet Suomen vähittäismarkkinoille ostamalla paikallisia sähköyhtiöitä. Nämä yritykset ovat aktiivisia toimijoita sekä sähkön vähittäismyynnissä että sähkön siirrossa. Ulkomaisessa omistuksessa

olevilla yrityksillä on Suomessa myös omaa sähköntuotantoa niiden osuuden vähittäismarkkinoista ollessa noin 20–25 prosenttia. Sähkön toimitusvelvollisen vähittäismyyjien (70) lisäksi markkinoilla on vain harvoja sähkönmyyjä, jotka toimivat pelkästään kilpailullisilla vähittäismarkkinoilla. Nämä myyjät ovat kokonaan riippumattomia verkostoyhtiöistä, ja niiden markkinaosuus on melko pieni. (EMV 2007, 41.)

Sähkön vähittäismarkkinoita ei siten voida pitää tukkumarkkinoista poiketen kovinkaan keskittyneinä. Vähittäismarkkinoiden keskittymistä on estänyt kilpailunrajoituslain yrityskauppalainsäädökset, joiden mukaan millään toimijalla ei saa olla enempää kuin 25 prosentin markkinaosuus. Tämä korkein sallittu markkinaosuus määritellään jakeluverkkotoiminnan kautta eli se lasketaan 500 voltin verkossa siirretystä sähköstä. Käytännössä yrityskauppalainsäädäntö vaikuttaa siten, että mikäli samassa konsernissa on sekä jakeluverkko että vähittäismyyntiä, konserni ei voi ostaa suuria toimijoita. Jos 25 prosentin raja ylittyy, yrityskauppa on mahdollinen vain Kilpailuviraston luvalla. Näin ollen suurten konsernien kuten Fortumin ja Vattenfallin ei kannata lähteä ostamaan mitä tahansa, koska yrityskauppalainsäädännön laukaiseva raja tulee niillä helposti vastaan. Lainsäädännöstä riippumatta näiden konsernien vähittäismyyjien ostointoa rajoittaa myös niiden oman vähittäismyynnin keskittyminen selkeästi rajatuille maantieteellisille alueille, jolloin niitä kiinnostavat etupäässä sellaiset yhtiöt, jotka täydentävät niiden olemassa olevaa jakeluverkkoa.

Edelleen sähkönmyyjien määrän supistumista on estänyt sähkön toimitusvelvollisuusjärjestelmä ja siihen liittyvä kaksihintajärjestelmä (toimitusvelvollisuus- ja tarjoushinta). Pienet paikalliset sähkönmyyjät eivät toimi suurten konsernien, kuten Fortumin ja Vattenfallin, tavoin hinnoittelemalla vähittäismyyntinsä pörssihinnan perusteella. Paikalliset myyjät hinnoittelevat sähkönsä (itse tuotettu, osakkuussähkönä saatu tai ostettu) sen perusteella, mitä sen hankinta niille todellisuudessa maksaa, jolloin niiden sähkönhinta voi olla isojen toimijoiden hintaa alempi. Näillä paikallisilla sähkönmyyjillä on yleensä vakiintunut

asiakaskunta, ja ne voivat toimia liiketaloudellisesti kannattavasti, mutta eivät pyri maksimoimaan omaa tuottoaan ja kannattavuuttaan. (Kara 2005, 40–41.)

Kaikki sähkönmyyjät eivät kuitenkaan myy sähköä toimitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan alueensa ulkopuolelle, mikä on aiheuttanut hämmennystä sähkönkäyttäjissä, jotka eivät saa pyytämäänsä tarjousta myyjältä. Sähkönmyyjä on tällöin valinnut strategiakseen vanhoista asiakkaista kiinni pitämisen. Tällaisen strategian valintaan voi olla useita syistä, kuten kuntaomistajan halu huolehtia ensisijaisesti oman alueensa asiakkaista. (EMV 2005, 20.)

Siinä on se, että kun myyjä ei itse tuota, vaan ostaa sähkön markkinoilta niin ne ovat mitoittaneet järjestelmänsä niin, että ne myyvät halvalla vain niille asiakkaille, joille ne ovat velvollisia toimittamaan eikä tehoa ole varattu kaikille, jotka haluaisivat ostaa.

Useat eri tahot ovat esittäneet kritiikkiä Suomessa voimassa olevaa toimitusvelvollisuusjärjestelmää kohtaan. Järjestelmän on katsottu jäykistävän markkinoita, sillä se muun muassa pitää yllä sähkönkäyttäjien passiivisuutta sähkön kilpailuttamisessa. Toimitusvelvollisuushinnat aiheuttavat myös sekaannusta asiakkaiden keskuudessa, koska myyjä ei välttämättä myykään toimitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan alueensa ulkopuolisille asiakkaille näillä samoilla hinnoilla. Myös toimitusvelvollisuusalueella olevaa asiakasta voivat sekoittaa saman myyjän toimitusvelvollisuushinnat ja tarjoushinnat. (mt, 23.)

Myös Energianmarkkinaviraston kyselyssä myyjät toivat esille toimitusvelvollisuuteen liittyviä tekijöitä, jotka ovat esteenä markkinoiden toimivuudelle. Kolme viidesosaa myyjistä katsoi, että toimitusvelvollisuus- ja tarjoushinnat samalla alueella aiheuttavat sekaannusta. Lisäksi kaksi viidesosaa myyjistä oli samaa mieltä siitä, että myyjät eivät tee tarjouksia toimitusvelvollisuusalueensa ulkopuolelle. Kyselyssä tuli esille näkemyksiä, joiden mukaan toimitusvelvollinen myynti pitäisi lopettaa, koska se on ristiriidassa vapaan kilpailun kanssa ja että toimitusvelvollisuus ei koske tasapuolisesti kaikkia myyjiä, vaan kustannus-

riski jää paikallisille toimijoille. Toimitusvelvollisuusjärjestelmä oli alun perin tarkoitettu sähkömarkkinoiden avautumisen siirtymävaiheeksi ja suojaamaan erityisesti kuluttaja-asiakkaiden sähkön saantia. Markkinoiden nykytilassa sen merkitys voidaan Energiamarkkinaviraston mielestä perustellusti kyseenalaistaa. (EMV 2005, 23.)

Yhtenä kilpailun toimivuuden indikaattorina Energiamarkkinavirasto pitää vähittäismyynnin jakautumisen suhdetta toimitusvelvolliseen ja kilpailtuun myyntiin. Mitä enemmän energiaa myydään kilpailun piirissä, sitä toimivampana markkinoita voidaan pitää. Energiamarkkinaviraston keräämien tietojen perusteella vuonna 2004 asuinhuoneistojen ja -kiinteistöjen käyttämästä sähköstä noin 30 prosenttia oli ostettu tarjoushinnoin joko ulkopuoliselta tai paikalliselta myyjältä. Muiden käyttäjäryhmien sähköstä noin 83 prosenttia perustui sopimushintoihin. Kaikesta jakeluverkkoihin liittyneille asiakkaille myydystä sähköenergiasta vuonna 2004 hieman yli puolet (59 %) oli kilpailutettua (ulkopuolinen myyjä tai toimitusvelvollinen myyjä tarjoushinnoin). (mt, 5–6.)

Energiaeliitin keskuudessa tuli kuitenkin esille näkemys, jonka mukaan vaikka toimitusvelvollisuusjärjestelmä ehkäisee markkinoiden keskittymistä, se myös vähentää kilpailua.

Se [jakeluportaan kilpailutilanne] on sillä tavalla kohtuullisen hyvä, että siellä on lukumääräisesti paljon toimijoita, mutta sitten tämä kaksihintajärjestelmä mielestäni hieman vesittää sitä.

Kilpailun toimivuudesta voidaan tehdä johtopäätöksiä myös vertaamalla pörssihintoja loppukäyttäjähintoihin. Markkinat toimivat hyvin silloin, kun loppukäyttäjähinnat heijastavat tukkuhintoja: ensinnäkin tukkuhinnoissa ja loppukäyttäjähinnoissa ei ole huomattavaa eroa ja toiseksi siten, että loppukäyttäjähinnat seuraavat samassa sykliässä tukkuhintojen nousuja ja laskuja. Suomessa tilanne kummankin aspektin osalta on heikompi verrattuna esimerkiksi Ruotsiin ja etenkin Norjaan, joissa loppukäyttäjähinnat korreloivat vahvemmin Nord Poolin spot-hintojen kanssa kuin Suomen loppukäyttäjähinnat. (EMV 2005, 7.)

Jos otetaan huomioon nämä rajoitukset [alalle tulon esteet, esim. suuri pääomaintensiivisyys] kilpailu toimii kuitenkin aika hyvin, jos Suomea ajatellaan. Vähittäiskaupassa kun on tehty EU-vertailuja, meillä marginaalit ovat pienimmät. Suomi ja Norja ovat pienimmässä päässä marginaaleissa verrattuna tukkuhintoihin.

Asiakkaiden kannalta tärkeintä on lopputulos eli hintataso... Suomen kotitaloussähkön hinta ostovoimaan suhteutettuna on kaikista Euroopan maista edullisin. Jos lasketaan, että kuinka paljon edullisempi meillä on sähkön kokonais hinta, mukaan lukien siirto ja tuotanto, kuin EU-maissa keskimäärin, se on 38 prosenttia. Toisin päin laskettuna se on EU-maissa 60 prosenttia kalliimpi. Me käytetään enemmän lämmitykseen ym., mutta kyllä lopputulema on sama koskien pienteollisuutta.

Sähkön käyttäjien esittämän kritiikin sisältö on muuttunut markkinavapauden aikana. Alkuun kritiikin kärki suuntautui sähkön jakelussa koettuun markkinavoiman väärinkäyttöön. Alueellisessa tai paikallisessa monopoliasemassa toimivia jakeluyhtiöitä ostaneiden sähköntuottajien strategiana oli alun perin siirtää ansaintalogiikan painopistettä tuotannosta jakeluun. Sähkönkäyttäjien esittämä voimakas kritiikki ja tiukentunut lainsäädäntö ovat Purasjoen mukaan kohtuullistaneet siirtotariffeja, ja samalla kritiikki on suuntautunut varsinaisesti sähkön hintaan. (Purasjoki 2006, 11.)

Energiaeliitissä kohdistettiin kuitenkin yleisempääkin kritiikkiä siihen, että sähkömarkkinoiden vapauttaminen ja sähköpörssiin siirtyminen on tapahtunut lähinnä tuottajalähtöisesti, jolloin sähkön käyttäjiä ei ole riittävästi huomioitu.

...sähkönkäyttäjät eivät ole kokeneet, että heidän ääntänsä olisi kuultu kun markkinaa on tehty ja markkina on vapautettu. Koettiin, että esimerkiksi sähkömarkkinan toiminta on enemmän tuottajalähtöistä. Esimerkiksi Nord Poolin rakennehan on oikeastaan norjalaisten vesivoimantuottajien määrittämä ja käyttäjäpuolen tarpeet ja tavoitteet

eivät ole siinä mielessä siinä kehitystyössä tulleet huomioiduksi kuin oltaisiin haluttu.

Sähkönmyyjät suhtautuvat kilpailun toimivuuteen positiivisesti: noin 90 prosenttia Energiamarkkinaviraston kyselyyn vuonna 2005 vastanneista myyjistä piti kilpailua yleisesti ottaen toimivana. Vastajien mukaan moni seikka saattaa kuitenkin olla markkinoiden toimivuuden esteenä. Myyjillä oli kyselyn perusteella selkeästi kahdenlaisia kilpailustrategioita. Puolet toimijoista markkinoi sähköä aktiivisesti tai ainakin antaa asiakkaille tarjouksia sekä etsii uusia asiakkaita omaloitteisesti. Toinen puoli keskittyy vanhojen asiakkaidensa pitämiseen. Jos markkinoilla on yksikin aktiivinen myyjä, joutuvat muut myyjät kilpailun alaiseen tilanteeseen. Energiamarkkinaviraston arvion mukaan Suomen sähkön vähittäismyyntimarkkinoiden kannalta tilanne on positiivinen, sillä markkinoilla on useita aktiivisia myyjiä. (EMV 2005, 20.)

Yhtiön koko voi myös vaikuttaa halukkuuteen hankkia uusia asiakkaita. Kaikki keskikokoista suuremmat yhtiöt pitävät itseään Energiamarkkinaviraston kyselyn mukaan aktiivisina myyjinä. Pienen yhtiön kyky selvittää uusien asiakkaiden mukana tuomista lisäkustannuksista saattaa olla heikompi. (mt, 20.)

Sähkönmyyjät ovat budjetoineet sähkönhankintansa tietylle tasolle, ja sitä kautta on laskettu sähköstä perittävä hinta. Asiakasmäärää ei voi merkittävästi lisätä ilman, että hintaa joudutaan nostamaan. Jokainen yhtiö voi luonnollisesti ostaa pörssistä sähköä spot-hintaan ja myydä sen asiakkaille, mutta hinta ei välttämättä ole enää asiakkaalle kilpailukykyinen, jos myyjä on muodostanut hinnan kustannusvastavaksi. (mt, 21.)

Omaa tuotantoa omistavalla sähkönmyyjällä on mahdollisuus käyttää markkinoita hyödykseen eri tilanteissa. Mikäli spot-hinnat ovat korkealla, kannattaa yhtiön myydä kaikki ylimääräinen kapasiteetti pörssiin, jolloin myyjän halukkuus hankkia uusia asiakkaita on pienempi. Spot-hintojen ollessa matalalla voi ylimääräistä kapasiteettia tarjota edullisesti asiakkaille. Aktiivinen markkinointi voi myös tar-

koittaa sitä, että hankkiakseen uusia asiakkaita myyjä tekee tarjouksen alle pörssihinnan. (EMV 2005, 21.)

Mutta kun pörssihinnat olivat ylempänä, merkittävä osa kaupunki-yhtiöistä myi pörssihintoja halvemmalla asiakkailleen. Kyllä silloin kilpailu oli aika rajua.

Voi sanoa, että sellainen sähkölaitos, joka myy halvemmalla kuin Nord Pool, vaikuttaa typerältä liiketoimintaperiaateiltaan.

Sähköpörssin toiminnan ymmärtäminen ja sähkönhankintaan liittyvä osaaminen on kasvanut Suomessa. Toisaalta osaaminen on keskittynyt muutamille toimijoille ja lisännyt myyjien yhteistyötä. Puolet Energiamarkkinaviraston kyselyyn vastanneista yhtiöistä kuuluu johonkin myynti-, markkinointi- tai hankintayhteenliittymään, ja yhtiön sähkösalkun hallinta saattaa olla myös ulkoistettu kilpailevan myyjän omistamalle tai käyttämälle salkunhallintapalvelun tarjoajalle. (mt, 21.)

Sähköenergian veroton hinta pienasiakkaille, varsinkin sähköyhtiöiden tarjoushinnat ovat olleet samaa suuruusluokkaa eri Pohjoismaissa (Kara 2005, 38). Suomessa sähkön vähittäishinta on seurannut muita Pohjoismaita hitaammin spot-hintaa, mikä on eräiden arvioiden mukaan seurausta kilpailun huonosta toimivuudesta Suomen vähittäismarkkinoilla. Purasjoen mielestä tämä ilmiö on pikemminkin seurausta alueellisten ja paikallisten sähkönmyyjien kuluttajälähtöisestä strategiasta. (Purasjoki 2006, 18.)

Ruotsissa ja Norjassa huomattava osa pienasiakkaista ostaa sähkönsä suoraan spot-hintaan perustuvalla tariffilla. Yksi syy maiden välisiin eroihin on se, että Suomessa on käytetty laajasti kaksiaikahinnoitteluun perustuvia tariffeja, joita muissa Pohjoismaissa käytetään vähän. Suomessa sähkölämmittäjä on saanut jo konkreettista hyötyä kulutuksen siirtämisestä yöaikaan. Osittain maiden väliset erot johtuvat tuotannon rakenteista. Suomessa sähköä tuotetaan lämpövoimalla, jonka säätämi-

nen on hankalampaa kuin vesivoiman, joten sähkön käyttöä on aina pyritty tasoittamaan vuorokauden sisällä. (Kara 2005, 38–9.)

Sähkön jakeluverkkotoiminta ja myyntitoiminta on pitänyt eriyttää kirjanpidossa toisistaan sähkömarkkinalain voimaantulosta 1.6.1995 lähtien. Sähkömarkkinoiden vapauttaminen koski sähkön tuotantoa ja myyntiä, mutta sähkönsiirto on edelleen monopolitoimintaa.

Mehän vaadittiin alun perin, että siirtokin olisi pitänyt vapauttaa. Nyt siirron osuus on puolet tai enemmänkin siitä kokonaishinnasta, joten kilpailu on vapautettu vain osittain. Edelleenkin on monopoliasema olemassa, jonka merkityksestä ja vaikutuksesta käydään debattia. Kilpailun vapauttaminen sähkön siirrossa ei käytännössä tarkoittaisi kuin joillekin isoimmille mahdollisuutta eli ne voisivat ainakin uhata linjan vetämisellä, jos siirtohinta on korkea. Kuitenkin jonkinasteinen markkinamekanismi olisi tullut myös siirtopuolelle.

Meillähän ei ole siirtopuolella kilpailua, vaan siellä Energiamarkkinavirasto hyväksyy siirtohinnoittelun. Siinä on ollut kritiikkiä, että yhtiöt ovat tehneet aika velkaisia verkkoyhtiöistään ja saaneet sitä kautta konsernin osalta luvan hinnoitella siirto aika korkealle tasolle. Luulen, että nyt on vähän enemmän skarppaamista tapahtunut viranomaisten puolella.

Eriyttämisen tarkoituksena on ollut edistää ristiinsubventointi eli kilpailunalaisten liiketoimintojen tukeminen monopolin alaisilla liiketoiminnoilla. Verkkotoiminta ja myyntitoiminta ovat kuitenkin usein samassa yhtiössä. Energiamarkkinaviraston helmikuussa 2005 tekemään kyselyyn vastanneista 13 prosenttia toimi täysin erillisinä yhtiöinä ja lopuilla oli samassa yhtiössä mukana sähköverkkotoimintaa omana liiketoimintanaan. Näissä tapauksissa sähkönmyynti- ja verkkotoiminnasta ovat päättämässä sama hallitus ja ylin johto. Sähkönmyyjien mukaan edes laskennallista eriyttämistä ei ole kaikissa yhtiöissä tehty lainmukaisesti, vaan myyntitoiminnan kuluja on kirjattu

verkkotoiminnalle. Lisäksi monissa tapauksissa verkonhaltijan on nähty suosivan paikallista myyjää esimerkiksi asiakaspalvelutilanteissa. (EMV, 21.)

Vuoden 2004 lopulla voimaantulleella sähkömarkkinalain muutoksella on puututtu näihin kilpailun toimivuutta heikentäviin ongelmiin. Lakimuutoksen mukaan verkonhaltijan, jonka 400 voltin sähköverkossa siirretty vuotuinen sähkömäärä on ollut kolmen viimeksi päättyneen kalenterivuoden aikana vähintään 200 GWh, tulee oikeudellisesti eriyttää sähköverkkotoiminta sähkön tuotanto- ja myyntitoiminnoista. Tämä tarkoittaa sitä, että kynnsarvon ylittävän verkonhaltijan tulee olla oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton yrityksen tai yritysryhmän sähköntuotanto- ja sähkömyyntitoiminnoista. Lisäksi laissa on asetettu oikeudellisesti eriytettyä sähköverkkotoimintaa harjoittavalle vähintään 50 000 asiakasta omaavalle verkonhaltijalle toiminnallinen eriyttämisvelvoite eli verkonhaltijalla tulee olla kilpailunalaisista sähköntuotanto- ja sähkömyyntiliiketoiminnoista erillinen johto. Vähintään 100 000 asiakkaan verkonhaltijoille voidaan lain mukaan antaa asetuksella tarkempia säännöksiä toiminnallisesta eriyttämisestä. (mt, 21–22.)

Sähkömarkkinalakia on Purasjoen mukaan kehitetty sen säätämisen jälkeen siten, että sen voidaan arvioida antavan kohtuulliset takuut sähkön vähittäismarkkinoiden toimivuudesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö vireillä olisi jatkuvasti oikeusjuttuja, joissa sähkön kuluttajat vaativat korjausta verkkopalveluiden hinnoitteluun. Niissä tapauksissa, joissa jakeluyhtiö on osa suurempaa energiakonsernia, lienee taipumus hyödyntää markkinavoimaa on suurempi kuin tapauksissa, joissa jakelija on osa kuntakonsernia. Kuntien omistamien jakeluyhtiöiden strategiaan nimittäin kuuluu normaalin ansaintalogiikan lisäksi usein hintojen kohtuullisuutta koskeva poliittinen tavoite. (Purasjoki 2006, 17.)

Sitä vastoin sähkön kuluttajamarkkinoilla ei esiinny Purasjoen mielestä keskittymisongelmaa, mutta jakeluverkko on aina paikallinen ja alueellinen monopoli. Sähkön käyttäjien turvana on mahdollisuus kilpailuttaa sähköntuotantoyhtiöitä. (mt, 27.)

Purasjoki epäilee, että vähittäismarkkinoiden toimivuuden suurin ongelma löytyy tukkumarkkinoista. Tukku­markkinoiden toimijoilla on niin paljon markkinavoimaa, että ne voivat vaikuttaa myös vähittäismarkkinoiden toimintaan. Eräät asiantuntijat katsovat, että tukku­markkinoiden toimijat tarjoavat erilaisia ”kumppanuusohjelmia” jakeluyhtiöille, joiden tarkoituksena on sitoa jakelijat tuottajien strategioiden toteuttajiksi. (Purasjoki 2006, 17.) Tulkinta saa kannatusta myös energiaeliitin piirissä.

Tosiasiassa vähittäismarkkinoiden kilpailuedellytykset luodaan sillä, että kenellä on tuotanto.

Tämän tulkinnan mukaan suuret vertikaalisesti integroituneet konsernit tekevät tuloksensa sähkön tuotannossa, jolloin niillä on varaa tehdä tappiota vähittäismyynissä. Tämän yhtälön nähdään vääristävän vähittäismarkkinoiden kilpailutilannetta.

Kysymys vähittäismarkkinoiden toimivuudesta tosin jakaa energia­eliittiä, ja toisen lähinnä sähköntuottajalähtöisen näkemyksen mukaan kilpailu tukkumarkkinoilla on vähittäismarkkinoita toimivampaa. Kun tukku­markkinat toimivat pohjoismaisella ja osin eurooppalaisellakin tasolla, vähittäismarkkinat ovat puhtaasti kansalliset.

Sen sijaan on enemmän ongelmallista, että meillä on edelleen kansalliset vähittäismarkkinat, ja suomalainen kuluttaja ei voi ostaa sähköä esimerkiksi ruotsalaiselta tai norjalaiselta sähkön myyjältä eikä suomalainen yhtiö voi myydä Ruotsiin tai Norjaan. Tästä on puhuttu jo viisi vuotta, ja regulaattorit ovat puhuneet, että tähän pitäisi pyrkiä, mutta siihen ei ole vielä päästy. Näkisin itse niin, että tukku­markkinat ovat edellytys sille, että voisi syntyä kilpaillut vähittäismarkkinat, mutta kyllä tällä hetkellä isoin yksittäinen kysymys on ehkä se, että saataisiin laajennettua vähittäismarkkinakilpailua enemmän kuin kansalliseksi.

Tämän ajattelutavan mukaan valtioiden rajat ylittäviä vähittäismarkkinoita eivät voi luoda yksittäiset yritykset, eivät edes isot yritykset, vaan se edellyttää eri maiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Yhteisellä tahtotilalla sähkön vähittäismarkkinoiden säännöstö voitaisiin harmonisoida sillä tavalla, että kilpailu voisi olla nykyistä laajempaa.¹⁰ Mielenkiintoista on havaita, että energiaeliitissä sähkön vähittäismyyntiä ja käyttöä edustaneet henkilöt eivät kokeneet ongelmaksi – eli eivät nostaneet esille – vähittäismarkkinoiden puhtaasti kansallista luonnetta. Vähittäismarkkinoilla toimivien yritysten näkökulmasta ulkomaisten toimijoiden tulo markkinoille voisi kiristää kilpailua, eikä niiden pääseminen ulkomaisille markkinoille ole välttämättä myöskään houkuttelevaa, kun oma tuotanto menee kaupaksi kotimaassakin ilman suuria riskejä.

Sähkön spot-hinnat ovat irtautuneet kustannuskehityksestä ja perustuvat entistä enemmän tuottajien kykyyn hyödyntää markkina-voimaansa. Purasjoen mukaan näyttää selvältä, että sähkömarkkinoilla vallitseva hinnoittelutapa ei vastaa kilpailutujen markkinoiden tapaa etsiä tasapainohintaa. Lukuisat seikat viittaavat oligopolistiseen markkinarakenteeseen ja markkinavoimaan. (Purasjoki 2006, 21.)

Lopuksi tarkastellaan kansalais- tai pienkuluttajanäkökulmaa sähkömarkkinoiden toimivuuteen. Kansalaisille vuonna 2007 suunnatussa kyselyssä ei erikseen kysytty tukku- ja vähittäismarkkinoiden toimivuudesta, vaan esitettiin väittämä, jonka mukaan ”kilpailu sähkömarkkinoilla toimii hyvin”. Suomalaiset ovat pikemminkin tyytymättömiä kuin tyytyväisiä sähkömarkkinoiden toimivuuteen, sillä väittämän kanssa eri mieltä on 41 prosenttia ja samaa mieltä 22

10. Pohjoismaisten energiamarkkinoiden säätelyviranomaisten yhteistyöelin NordREG julkaisi toukokuussa ehdotuksen yhteispohjoismaisesta sähkön vähittäismarkkinamallista. NordREGin tavoitteena on, että vähittäismarkkinoiden säännöt ja toimintatavat olisivat riittävän samanlaiset eri Pohjoismaissa. Sähkömyyjien olisi siten mahdollisimman sujuvaa ja kitkatonta tarjota sähköä myös toisten pohjoismaisten kuluttajille ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Sähkökäyttäjille yhteisten vähittäismarkkinoiden katsotaan tuovan hyötyjä lisääntyneenä kilpailuna ja parantuneena tehokkuutena. NordREG asetti tavoitteeksi Pohjoismaiden yhteisten sähkön vähittäismarkkinoiden aikaansaaminen vuoteen 2015 mennessä. Pohjoismaiden energiaministerit antoivat tukensa tälle tavoitteelle ja aikataululle lokakuussa 2009. (EMV 2009, 17.)

prosenttia vastaajista. Kriittisen asenteen yleisyyttä korostaa se, että täysin eri mieltä väittämän kanssa on 16 prosenttia ja täysin samaa mieltä vain 3 prosenttia. Tosin 37 prosenttia vastaajista ei osannut lainkaan esittää arviota.

Yllättäen voimakkain kritiikki sähkömarkkinoiden toimintaa kohtaan löytyy puoluekentän ääri-laidoilta, todennäköisesti erilaisin perustein. Yleisemmin väittämän kanssa eri mieltä ovat kokoomuksen (49 %), kristillisdemokraattien (49 %) ja vasemmistoliiton (46 %) kannattajat. Vasemmistoliiton kannattajien kritiikin voimakkuutta korostaa se, että heistä peräti 29 prosenttia on täysin eri mieltä väittämän kanssa. Tyytyväisimpiä ovat keskustan (elinkeinoministeri edustaa keskustaa) kannattajat ja ne, jotka eivät äänestäisi lainkaan, mikäli vaalit olisi pidetty kyselyhetkellä (molemmista ryhmistä 28 % eri mieltä).

Kuluttajat sähkömyyjien kilpailuttajina

Kuluttajan näkökulmasta tarkasteltuna Suomen sähkömarkkinoiden tehottomuus on vahvimmin yhteydessä alhaiseen asiakasaktiivisuuteen. Suomalaiset ovat muiden Pohjoismaiden kansalaisia harvemmin vaihtaneet sähköntoimittajaansa, ja suurin osa sähkön käyttäjistä ostaa edelleen sähkönsä toimitusvelvolliselta sähkömyyjältään. Sähkön pienkäyttäjät pystyivät käytännössä aloittamaan sähkön kilpailuttamisen vasta vuonna 1998, kun säännöksiä muutettiin siten, että velvollisuus hankkia kallis tuntimittari poistui. Tästä huolimatta vuonna 2000 vain kaksi prosenttia sähkökäyttäjistä vaihtoi myyjää. Vuonna 2002 osuus oli kasvanut noin viiteen prosenttiin, josta se nousi vain kahdeksaan prosenttiin vuonna 2009. Osuus on alhainen Ruotsiin (29 % lokakuu 2004) tai Norjaan (24 % joulukuu 2004) verrattuna. Osuuksien vertailussa on otettava huomioon, että Norjassa markkinat avautuivat pienkäyttäjille jonkin verran Suomea aikaisemmin, kun taas

Ruotsissa tuntimittarivaatimukset poistuivat noin vuotta myöhemmin kuin Suomessa. (EMV 2005, 5; EMV 2009, 11.)

Ennen sähkömarkkinoiden kilpailun vapauttamista kuluttajat ostivat sähkönsä myös siirtopalveluita tuottavalta sähköyhtiöltä. Jos sähkönkäyttäjä ei markkinoiden avautumisen jälleen ole vaihtanut sähköenergian toimittajaansa tai pyytänyt uutta tarjousta omalta sähkön myyjältään, hän ostaa sähkönsä yhä listahinnalla. Suomessa noin 70–80 prosenttia kotitalouksista ostaa yhä sähkönsä näillä listahinnoilla. Loput ovat joko vaihtaneet sähkönmyyjäänsä (yli 5 %) tai ostavat sähkönsä omalta toimitusvelvolliselta sähkönmyyjältä tarjoushinnoilla (noin 17 %). (Kara 2005, 40–41.)

Vaikka vaihtoaktiivisuus ei ole ainoa, eikä edes välttämättä paras mittari kuvaamaan kilpailun toimivuutta, on se kuitenkin yksi yleisesti käytetyistä mittareista markkinoiden toimivuuden kuvaamisessa. Asiakkaiden liikkumattomuuteen voi olla monia syitä. Kuluttaja-asiakkaiden käyttäytyminen on Suomessa yleensäkin passiivisempaa kuin esimerkiksi Ruotsissa. Toisaalta taas meillä gsm-liittymien aktiivinen vaihtaminen kertoo jotain aivan muuta. Kotitalouskuluttajien hintatietoisuuden kasvu ja aktivoituminen on tärkeää sähkökilpailun toimivuuden kannalta ja rakennettaessa vastavoimaa tuottajien markkinavoimalle. (EMV 2005, 24; Purasjoki 2006, 29.)

Sähkön vähittäismyyntimarkkinat ovat vielä kypsymättömät, eikä sähkönmyyjän kilpailuttamisen helppous ole ollut yleisesti tiedossa. Käytännössä kilpailuttaminen edellyttää vain sitä, että asiakas pyytää tarjouksia ja varautuu siihen, että saa erilliset laskut sähkön siirrosta ja sähköenergiasta, mikäli valitsee jonkun muun kuin oman verkkoalueen sähkönmyyjän. (Kara 2005, 41.)

Intoa kilpailuttamiseen on vähentänyt sähkön pitkään varsin edullisena pysynyt hinta, jolloin säästömahdollisuudet ovat jääneet vähäisiksi. Sähköenergian osuus on vain alle puolet (30–50 %) asiakkaan koko sähkölaskusta loppuosan koostuessa siirtomaksusta ja sähköverosta, joita asiakas ei voi kilpailuttaa (mt, 41). Parin viime vuoden aika kilpailutuksen lisääntymistä on edistänyt sähkön hinnan kohoaminen ja hinnoittelun läpinäkyvyyden paraneminen, joskaan

sähkönmyyjien toisistaan poikkeavien tariffirakenteiden vertaaminen ei ole aina yksinkertaista. Energiamarkkinavirasto lanseerasi vuonna 2006 sahkonhinta.fi -palvelun, joka tuli mahdolliseksi sähkömarkkinalain muutoksen seurauksena: kaikkien niiden vähittäismyyjien, jotka myyvät kuluttaja-asiakkaille vakiomuotoisia tuotteita, on ilmoitettava ajantasaiset hintansa Energiamarkkinavirastolle. Internetiin ovat avattu muitakin sivustoja, joiden avulla pienkäyttäjät voivat vertailla eri myyjien hintoja keskenään.

Syynä siihen, että Suomessa sähkön kuluttajahinta on seurannut muita Pohjoismaita hitaammin spot-hintoja on pidetty useita eri tekijöitä:

- jotkut toimijat nostivat sähkön hintaa spot-piikkien jälkeen, mutta vastaavia hinnanalennuksia ei ole tehty;
- tukkuhintojen nousulla on perusteltu kuluttajahintojen nostoa myös perusteettomasti;
- vain erittäin pieni osa asiakkaista ostaa sähköä spot-hintoihin perustuvilla hinnoilla;
- tarjoushinnat ovat joskus korkeampia kuin toimitusvelvolliset hinnat. (Kara 2005, 40.)

Energiaeliitissä Suomen kuluttajahintojen jäykkäliikkeisyyttä selitetään energiahuoltoajattelun perinteellä: sähkön tukkuhintojen ei ole haluttu heijastuvan suoraan vähittäishintoihin.

...meillä on vanha perinne, että sähköyhtiöt stabiloivat, puskuroivat asiakkaiden hinnat eli tukkusähkön hinnan muutoksia ei viedä välittömästi asiakkaiden hintoihin niin kuin tehdään Norjassa ja Ruotsissa. Siellä kaikki sähkömyyjät noudattavat pörssihinnoittelua ja sähkö kulkee pääosin pörssin kautta. Ja välittömästi kun pörssi liikahtaa, välittömästi liikahtaa myös kuluttajahinta niin ylös- kuin alaskin päin. Kun se aiheuttaa voimakkaita muutoksia, varsinkin ylöspäin, se aiheuttaa rauhattomuutta myös asiakasmarkkinoilla. En tiedä, kumpi on parempi tapa.

Sähkön hintoja koskevassa seurannassa on kuitenkin havaittu, että vuoden 2003 jälkeen vähittäismyyntihinnat (erityisesti listahinnat) ovat yleisesti reagoineet aiempaa nopeammin tukkuhintojen vaihteluun, ja ne ovat myös heijastaneet tukkuhintoja aiempaa paremmin (muuttuen ylös- tai alaspäin), vaikkakaan marginaalit eivät näytä muuttuneen paljon. Tämän on uskottu johtuneen ensisijaisesti siitä, että sähkönmyyjät hallitsevat riskejään yhä enemmän hinnoittelemalla vähittäismyyntiään tukkuhintojen mukaan. (Lewis ym. 2007, 87.)

Sähkönmyyjän kannalta suomalaisen hinnoittelumallin jäykäliikkeisyyden ongelma on se, että jos vähittäismyyjä on joutunut hankkimaan sähkönsä kalliilla hinnalla, se voi joutua myymään sen kannattamattomasti vähittäishinnan laskettua. Toisaalta sähkönmyyjä voi hyötyä päinvastaisesta tilanteesta eli edullisesti hankittua sähköä voi olla mahdollisuus myydä hyvällä voitolla, jos vähittäishinta on noussut.

Kilpailu ei ole vaikuttanut riittävästi sähkön hinnoitteluun. Sen ohella että asiakkaat eivät ole reagoineet korkeisiin hintoihin vaihtamalla sähkön myyjää, myyjillä ei ole ollut kilpailun tuomaa kannustinta laskea hintoja. Varsinkaan toimitusvelvollisuuden piirissä olevien asiakkaiden hintoja ei kannata painaa kovin alas, sillä jos nämä asiakkaat päättävät kilpailuttaa sähkön toimittajansa, pyytävät he yleensä tarjouksen myös toimitusvelvolliselta sähkönmyyjältä. (Kara 2005, 40.)

Vähittäiskauppatoimijoita meillä on paljon, mutta se on pieni ongelma, että niiden pitäisi olla vähän ahkerampia ja aggressiivisempia. Meillä toimialalla ei ole sellaisia markkinointiyksiköitä kuin pieni- ja keskikokoisilla yrityksillä monessa muussa liiketoiminnassa... Asiakkaidenkin kannalta olisi kamalan hyvä, jos markkinointi olisi pikkuisen aggressiivisempaa niin he koskisivat, että kilpailu toimii.

Ensimmäisiä merkkejä pienkuluttajien aktiivisuuden lisääntymisestä ja sen voimasta saatu jo Suomessakin. Fortumin ostettua Espoon Sähkön se yritti nostaa sähkönhintoja marraskuussa 2006, mistä nousi iso julkinen keskustelu ja asiakaspakoa. Lopputuloksena Fortum joutui

perumaan hinnankorostuksen. Fortum on Suomessa muita yleisemmin pyrkinyt pohjoismaiseen hinnoittelumalliin, jossa kuluttajahinta reagoi nopeasti tukkuhinnan muutoksiin.

Suomessa on myös muutamia yksittäisiä pienehköjä sähkölaitoksia, jotka omalla toimitusvelvollisuusalueellaan hinnoittelevat tuotantonsa markkinahintoja tuntuvasti edullisemmin. Näiden yhtiöiden toimintastrategiana on ennemminkin alueen palveleminen edullisella energian hinnalla kuin voiton maksimoiminen. Tällainen omistajakäyttätyminen poikkeaa perinteisten pörssiyhtiöiden käyttäytymisestä. Tällaisten yhtiöiden tuottaman sähkön osuus Suomessa toimitetusta sähköstä on kuitenkin niin pieni, että niiden vaikutus markkinoihin on toistaiseksi rajoittunut lähinnä erilaisen hinnoitteluesimerkin tarjoamiseen. Tämä toimintatapa voi kuitenkin jatkossa yleistyä jonkin verran ja vahvistaa alueellisten sähköyhtiöiden asemaa. (Kara 2005, 63.)

Hintamuutosten pitkiin viiveisiin on myös teknisiä syitä. Sähkömarkkinalain mukaan hintamuutoksesta tulee ilmoittaa asiakkaalle kirjallisesti 30 päivää ennen muutosta. Ilmoitusaikaa on pidetty pitkänä, ja erillisten muutosilmoitusten lähettämiskustannuksia korkeina. Esimerkiksi Norjassa hintamuutos voidaan ilmoittaa kolme viikkoa aikaisemmin sanomalehdessä. Toisaalta se, että lyhytaikaiset spot-piikit eivät heijastu nopeasti kuluttajien sähkönhintaan, varmistaa sen, sähkölaskut pysyvät tasasuuruina eikä asiakkaille tule ennakoimattomia kuluja. (mt, 40.)

Useiden arvioiden perusteella näyttäisi siltä, että sähköntuottajien kasvava markkinavoima johtuisi osittain myös kuluttajaosapuolen heikkoudesta ja erityisesti heikosti kehittyneestä kysynnän hintajoustosta. Kyse ei ole vain kuluttajien ja pk-yritysten heikosti kehittyneestä valmiudesta reagoida sähkön hinnan nousuun, vaan myös raskas energiantensiivinen teollisuus on ollut enemmän sopeutuja kuin vastapaino sähköntuottajien markkinavoimalle. Suomessa metsäteollisuus on perinteisesti ollut omavarainen sähkön suhteen, ja raskas teollisuus on suojautunut sähkön kapasiteettiongelmilta rakentamalla omaa tuotantoa ns. Mankala-periaatteella. Näyttäisi kuitenkin siltä, etteivät Mankala-periaatteellakaan toimivien tuotantoyhtiöiden osakkaat olisi

erityisen hintatietoisia. Eräät suomalaiset prosessiteollisuusyritykset ovat kuitenkin murtautumassa ulos tästä tilanteesta sekä ajavat alas ja käynnistävät prosessejaan sähkön hintatilanteen mukaan. Sähkön niukentuessa on sen kysyntäkäyrä pörssissä lähes pystysuora, mistä johtuen pienetkin kysynnän lisäykset tai vähennykset vaikuttavat dramaattisesti spot-hintaan. (Purasjoki 2006, 29.)

Edes kaikki yritykset eivät kilpailuta kovin aktiivisesti sähkönmyyjä. Kilpailutus ei ole aina helppoa edes yrityksille, joille sähkön hinta on kotitalouksia isompi kustannustekijä, koska se edellyttää asiantuntemusta, jota pk-yrityksillä ei välttämättä ole.

Vertailuhan on hankalaa, siinä pitää olla asiantuntija, joka ensin katsoo yrityksen käyttöprofiilin eli miten se käyttää sähköä ja sitten vertaa markkinoilla olevien tarjoajien hintoja sen profiilin mukaan. Se ei ole ihan yksinkertainen juttu. Toinen juttu on se, että jos yrityksellä on merkittävää sähkön käyttöä, kannattaa miettiä sitä, että käyttö tapahtuu siihen aikaan kun hinta on matala.

Useimmat kilpailevat sähkönmyyjät pyrkivät tekemään myyjän vaihtamisen mahdollisimman helpoksi asiakkaalle. Suuri osa kuluttajista pitää kuitenkin edelleen myyjän vaihtamista liian vaikeana. Osaltaan tähän saattaa vaikuttaa myyjien erilaiset tariffirakenteet, jolloin hintavertailu voi muodostua hankalaksi. Sähköenergialiitto Senerin teettämän kyselytutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa kuluttajista oli sitä mieltä, että sähköyhtiöiden kilpailuttaminen on monimutkaista. Toisaalta Energiamarkkinaviraston tekemän kyselyn perusteella 45 prosenttia sähkönmyyjistä oli ainakin osittain samaa mieltä siitä, että asiakkaat kokevat myyjän vaihtamisen hankalaksi. Valtaosa oli myös sitä mieltä, että asiakkaat eivät saa kilpailuttamisesta riittävästi rahallista hyötyä. (EMV 2005, 25, 27.)

Sähkölaskujen selkeys – tai pikemminkin sen puute – ei ole omiaan edistämään kotitalouskuluttajien kilpailutushalukkuutta:

Mehän askaroidaan tosi paljon kuluttajapään kanssa, meillä on isot pumakat siitä, mitä sähkölaskussa pitää lukea ja siitä väännetään Kuluttajaviraston kanssa. Viranomaismääräysten johdosta sähkölasku on niin monimutkainen, että yliopiston käynyt insinöörikään ei ymmärrä sähkölaskusta mitään. Jos asiakas pyytää meiltä yksinkertaisen sähkölaskun, että paljonko on mennyt kilowattitunteja ja mitä se maksaa, me ei saada antaa sellaista. Siinä pitää olla monta sivua sitä litaniaa. Me käytetään tosi paljon aikaa tällaisten asioiden kanssa äbräämiseen.

Kuluttajien vähäinen halukkuus kilpailuttaa sähkönmyyjiä ei kuitenkaan johdu pelkästään siitä saatavan taloudellisen hyödyn arvioimisesta vähäiseksi tai siitä aiheutuvasta vaivasta. Energiamarkkinaviraston kyselytutkimus viittaa myös siihen, etteivät asiakkaat halua vaihtaa paikallista sähkönmyyjää vieraaseen toimijaan. Tämä voi olla seurausta monesta tekijästä. Asiakkaat haluavat ehkä suosia oman kunnan tarjoamia palveluita ja toisaalta, jos asiakkaan kokemukset paikallisesta myyjästä ovat positiiviset, pidetään sen vaihtamista liian suurena riskinä. Sidos paikalliseen myyjään näyttäisi olevan vahvempi Suomessa kuin esimerkiksi Ruotsissa. Sähkön myyjän imagolla saattaa olla kasvava vaikutus asiakkaiden valintapäätöksiin. (EMV 2005, 26.) Sähkönmyyjää ei tällöin valita pelkästään hinnan perusteella, vaan valintaan vaikuttavat yhä enemmän myyjän ja -tuotantotapojen arviointi eettisestä ja ympäristönäkökulmasta käsin, jolloin kysymys on poliittisesta kuluttajuudesta. Tätä näkökohtaa tarkastellaan jatkossa yksityiskohtaisemmin

Sähkömarkkinoiden valvonta

Purasjoen mukaan sähkömarkkinoiden vapaus on Suomessa viety pitemmälle kuin missään muussa maassa maailmassa. Järjestelmä

toimi toivotulla tavalla ensimmäiset vuodet, mutta sähkön tarjonnan niukkuus ja sähköntuottajien markkinavoiman kasvu ovat aiheuttaneet uuden tilanteen, jossa viranomaisvalvonta on suurten haasteiden edessä. Kokemukset ympäri maailmaa osoittavat, että sähkömarkkinoiden toimijoiden voima on ollut valvontaviranomaisten voimaa suurempi (Purasjoki 2006, 30, 34).

Valtiolla oli merkittävä rooli sähkömarkkinoilla 1990-luvun lopulle saakka. Imatran Voiman markkinaosuus oli merkittävä, ja sen tehtävänä oli toimeenpanna valtion energiapolitiikkaa. Lainsäätäjänä ja toimilupien hallinnoijana valtio on edelleen ratkaisevassa roolissa, mutta markkinoiden valvonnan osalta nopeasti toteutettu sähkömarkkinoiden avaaminen on Purasjoen mukaan saattanut jättää valvontarakenteet hatariksi. Valvonnasta vastaavat osaltaan työ- ja elinkeinoministeriö, Energiamarkkinavirasto ja Kilpailuvirasto. Ministeriön rooli on ristiriitainen, koska se periaatteessa sekä luo edellytyksiä että valvoo niiden toteutumista. Energiamarkkinavirastolla on runsaasti sähkömarkkinoihin liittyviä lupa- ja säännöstelytehtäviä, ja Kilpailuvirastolla on energia-alalla sama kilpailun edistämistehtävä kuin muillakin toimialoilla. (mt, 2–30.)

Energiamarkkinoiden valvonnassa on Suomessa siten omaksuttu hajautettu malli valvontavastuun jakautuessa lähinnä kahdelle eri viranomaiselle. Toisaalta Energiamarkkinaviraston roolissa on myös keskitettyjä piirteitä, koska se muiden EU-maiden käytännöistä poiketen toimii samalla sekä regulaattorina (sääteleviranomaisena) että päästökauppaviranomaisena. Ruotsissakaan regulaattori ei ole enää toiminut päästökauppaviranomaisena sen jälkeen kun Ruotsin energiavirasto ja regulaattoritoiminnot eriytettiin vuonna 2007. Maailmalla on käytössä keskitetympiäkin valvontamalleja. Esimerkiksi Iso-Britanniassa Suomen Energiamarkkinavirastoa vastaava viranomainen hoitaa sekä regulaattorin tehtäviä että voi soveltaa kilpailulainsäädäntöä. Toisin sanoen brittiläinen regulaattori voi käyttää samanlaisia valvontainstrumentteja, joita käytävät sekä Energiamarkkinavirasto että Kilpailuvirasto. Keskitetyn mallin vahvuus perustuu siihen, että sähkömarkkinat ovat melko tekniset ja monimutkaiset: esimerkiksi

valvojan on ymmärrettävä sähköverkon toimintaa, koska sillä on vaikutusta tukkumarkkinoihin.

Suomen hajautetun sähkömarkkinoiden valvontamallin toimivuuden edellytyksenä on se, että subtanssiviranomainen eli Energiamarkkinavirasto ja yleinen kilpailuviranomainen eli Kilpailuvirasto kykenevät yhteistoimintaan. Esimerkiksi energia-alan yrityskauppavalvonta on tyyppillinen alue, jossa tarvitaan virastojen yhteistoimintaa. Yhteistyö on saanut vakiintuneempia muotoja energia-alan viranomaisverkoston muodossa, jonka puitteissa työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston, Energiamarkkinaviraston, Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston johto tapaa pari kertaa vuodessa. Tapaamisissa käsitellään ajankohtaisia ja eri osapuolia kiinnostavia kysymyksiä.

Kilpailuvirastolle kuuluvat yleisen markkinoiden toimivuuden valvonnan ohella esimerkiksi energiayhtiötä koskeva yrityskauppavalvonta ja tukkumarkkinoiden kilpailun toimivuuden valvonta. Kysymys on kilpailunrajoitusten valvonnasta olipa kysymys esimerkiksi tukkusähkönmyyjien hintakartellista tai markkinoiden jakamisesta. Tällöin Kilpailuviraston pitäisi kyetä todistamaan, että energiayhtiö on määräävässä markkina-asemassa ja että se käyttää tätä asemaansa kilpailua rajoittavan hinnoittelun muodossa.

Itse asiassa Kilpailuviraston rooli saisi olla vähän vahvempikin. Heillä on vastuujako ja suurin osa [valvonnasta] on Energiamarkkinaviraston puolella. On se ehkä järkevää. Kilpailuviraston kanssa on itsellekin hyvä keskustella, koska heillä on laajempi se perspektiivi. Energia-alan ongelma on, että me ollaan vähän laput silmillä.

Energiamarkkinavirastolla ei ole toimivaltaa sähkön tukkumarkkinoilla, vaan sen rooli rajoittuu toimitusvarmuuden seurantaan. Tosin myös sähköverkkotoiminnan valvonnan kautta Energiamarkkinavirasto voi vaikuttaa tukkumarkkinoihin valvoessaan sitä, miten esimerkiksi Fingrid hoitaa rajajohtoja. Tätä kautta virasto voi vaikuttaa siihen, miten ison osan ajasta esimerkiksi Suomi ja Ruotsi ovat samaa hinta- aluetta, millä on vaikutusta Suomen hinta- ja kilpailutilanteeseen.

Energiamarkkinaviraston nimenomainen valvontatehtävä kohdistuu sähköverkkotoimintaan. Vähittäismarkkinoilla sen tehtävänä on valvoa lähinnä vain pienille sähkökäyttäjille suuntautuvan toimitusvelvollisen sähkönmyynnin hinnoittelun kohtuullisuutta. Sitä vastoin sähkön vähittäishinnan regulointiin virasto ei ole lähtenyt, joskin se voi lainsäädännön puitteissa tarkastella toteutuneita hintoja jälkikäteen. Toisin sanoen virasto ei ole lähtenyt arvioimaan yksittäisen myyjän asettamaa vähittäishintaa ja määrittämään sen oikeaa tasoa, koska asiakkaan ollessa tyytymätön sähkön hintaan hän voi vaihtaa sen toimittajaa. Vanhaan hintasäännöstelyyn ei siten ole haluttu palata, vaan hinnoittelun kohtuullisuuden valvonta on jätetty markkinoilla tapahtuvaksi.

Energiaeliitissä, lähinnä sähköntuottajien piirissä sitä vastoin tuli esille näkemyksiä säätelyn eli sähkömarkkinoiden valvonnan vahvistumisesta 1990-luvun puolivälin jälkeen.

Valtiovallan oletus oli se, ne mainosti meille, että muodostetaan yksi pieni energiamarkkinavirasto, jossa ei tarvita maksimissaan kuin 10 henkeä. Ne vähän katselevat perään tätä hommaa ja sitten kilpailu hoitaa muuten. Niin laitkin on rakennettu ja säännöstely yritettiin purkaa mahdollisimman pieneksi. Sehän meni ihan toiseen suuntaan, varsinkin kun meillä oli ylikapasiteettia 14-20 prosenttia... ylikapasiteetti suli tosi nopeasti ja mentiin aliomavaraiseen tilanteeseen. Tilanne huononee koko ajan... valtiovalta on katsonut, että sen täytyy tulla taas enemmän mukaan tähän peliin. EU:n kautta ja omaehtoisesti on tullut säännöstelyä lisää eli kilpailemattomiin alueisiin on koko ajan luotu sääntöjä lisää. Se rakenne kävi hyvässä, mutta on palattu kohti vanhaa käytäntöä.

Viranomainen on aktivoitunut valtavasti alalla. Viranomainen vahtii joka suunnalta ja asettaa erilaisia kattoja ja rajoja meille. Se on yksi tunnusomainen seikka.

Haastatteluissa esille tuli myös näkemyksiä, että Energiamarkkinaviraston toimintatapa on asteittain muuttunut aikaisempaa virastomaisemmaksi, kun sen aiemmin koettiin toimivan enemmän yhteistyössä energia-alan kanssa.

Samaan aikaan [sähkömarkkinoiden] vapauttamisen alusta 1990-luvun puolivälistä lähtien säätely on vahvistunut. Energiamarkkinavirasto on yhä enemmän mennyt detajlisäätelyn puolelle, tullut virastomaiseksi, mutta pääproblematiikkaan eli tarjonnan vähäisyyteen heillä ei ole apua.

Energiamarkkinaviraston kanssa ei ole oikein kommunikaatiota. Jostain syystä keskustelu ja asioiden jumppaushomma on heikentynyt. Alkupuolella homma toimi paremmin. Siellä vaihtui porukkaa. Muutui viime vuosien aikana hyvin virastomaiseksi... ollaan haluttomia keskustelemaan syistä, sama nähdään EU:n komissiossa. Halutaan, että asiat ovat selkeitä ja yksikertaisia... Vältetään poikkeuksia viimeiseen asti sen takia, että ne on hankalia hallinnoida. Huonosti tehdyt lait ja tulkinnat ovat paljon vaikeampia, niistä tapellaan myöhemmin paljon enemmän. Ehkä oli niin, että kun se oli ihan nuori virasto, se haki muotoaan ja silloin siinä olisi sellaista yhdessä tekemisen meininkiä 1990-luvun loppupuolella. Oli aika upeaa, kun kaikki teki uutta asiaa, oltiin samassa veneessä. Ihmiset olivat innostuneita. Oli silloinkin hankalaa joskus.

Sähköntuottajien kokema säätelyn lisääntyminen johtuu – ainakin osittain – EU:n sähkön ja maakaasun verkkotoiminnan säätelyä koskevasta direktiivistä, joka tuli saattaa kansallisesti voimaan 2004. Vuoden 2005 alusta tulivat voimaan sähkömarkkinalain (1172/2004) ja maakaasumarkkinalain (1293/2004) muutokset. Sähkömarkkinalain muutoksella pyritään tehostamaan sähköliiketoimintojen eriyttämistä sähköverkkotoiminnasta, sähköverkkojen valvontaa ja sähkön toimitusvarmuuden seurantaa. Pääsääntöisesti sähköverkkotoiminta eriytetään

oikeudellisesti¹¹ ja toiminnallisesti¹² sähkön tuotanto- ja myyntitoiminnoista. Pienet sähköverkot kuitenkin jäävät oikeudellista eriyttämistä sekä pienet ja keskiuuret verkot toiminnallista eriyttämistä koskevien veloitteiden ulkopuolelle. (Lewis ym. 2007, 14.)

Edelleen lakimuutoksella sähköverkkojen tapauskohtaisesta ja jälkikäteisestä valvonnasta siirryttiin kaikkiin verkonhaltijoihin kohdistuvaan yhtenäiseen ja osittain etukäteiseen valvontaan. Energiamarkkinavirasto vahvistaa kaikille verkonhaltijoille ja kantaverkonhaltijalle noudatettavaksi keskeisimpien palveluiden ehdot sekä palveluiden hinnoittelua koskevat menetelmät ennen niiden käyttöönottoa. Siirtomaksuja koskeva vahvistuspäätös annetaan neljän vuoden pituisen valvontajakson ajaksi, jona aikana verkkohinnoittelun tulee olla kokonaisuudessaan kohtuullista. Valvontajakson päätyttyä verkonhaltijan tulee Energiamarkkinaviraston päätöksen perusteella palauttaa mahdollinen ylituotto asiakkaille alentamalla siirtopalvelujen hintoja. (mt, 14.)

...ainoa iso muutos, joka tuli silloin oli se, että sähkö- ja maakaasuisäsmarkkinadirektiivit edellyttivät verkkotoiminnassa etukäteistä säätelyä. Ne eivät mahdollistaneet Suomen jatkavan sitä, että me jälkikäteen tarkastellaan sitä, että onko sähkö- tai maakaasuverkko-toiminnan hinnoittelu ollut kohtuullista, vaan ne vaativat sen, että säätelyviranomaisen pitää etukäteen vahvistaa tietyt menetelmät, ja se on tässä säätelypuolella iso muutos, mikä tapahtui sitten. Se tapahtui sähköpuolella sillä tavalla, että meidän uusittu sähkömarkkinalaki tuli voimaan joulukuussa 2004 ja faktisesti se uusi valvontamalli, joka perustuu näihin valvontajaksoihin ja siihen, että etukäteen määritellään kaikille verkonhaltijoille, että missä rajoissa hinnoittelun pitää

11. Oikeudellisella eriyttämisellä tarkoitetaan, että verkonhaltija on juridiselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton yrityksen tai yritysryhmän sähköntuotanto- ja sähkönnmyyntiliiketoiminnoista. Tavoitteena on estää ns. ristiinsubventiota kilpailun piirissä olevien toimintojen ja monopolitoimintojen välillä. (Lewis ym. 2007, 62.)
12. Toiminnallinen eriyttäminen edellyttää, että verkonhaltijan johtotehtäviin kuuluva henkilö ei saa toimia sähkön tuotannosta tai myynnistä vastaavan yrityksen toimitusjohtajana tai hallitukseen tai sitä vastaavan toimielimen jäsenenä, jos verkonhaltija ja yritys ovat saman osapuolen määräysvallassa. (mt, 63.)

olla. Tämä systeemi astui voimaan sähköpuolella vuoden 2005 alusta, ja se ensimmäinen valvontajakso oli kolmen vuoden pituinen Maa-kaasupuolella [se tuli voimaan] vuoden 2006 alusta, valvontajakso neljän vuoden mittaisena.

EU:ssa suunnitteilla olevan eurooppalaisen regulaattoriviraston (Agency for Co-operation of Energy Regulators) perustaminen, todennäköisesti vuonna 2011 tulee edelleen lisäämään sähkösiirron säätelyä. Tällä muutetaan eurooppalaista säätelyjärjestelmää, joka on tähän asti pitkälti perustunut siihen, että regulaattorit kansallisen toimivaltansa puitteissa soveltavat tiettyjä niitä oikeudellisesti sitovia EU-säädöksiä, jotka puolestaan perustuvat maiden rajat ylittävää sähkö- ja maakaasukauppaa koskeviin asetuksiin. Käytännössä EU-säädöksiä koskevat tulkinnat ovat vaihdelleet eri maissa, mikä on vaikuttanut siihen, että maiden rajat ylittävä sähkökauppa ei ole toiminut niin kuin pitäisi, ja että Euroopassa ei ole aitoja sähkön yhteismarkkinoita. EU:n sisämarkkinapaketti edellyttää myös kantaverkko-operaattoreiden (Suomessa Fingrid) toimintaa koordinoivan järjestön perustamista.

Kansallisten regulaattoreiden yhteistoiminta on toistaiseksi ollut pitkälti vapaaehtoista, joskin EU:n komissio perusti vuonna 2003 neuvoa-antavan European Regulators Group for Electricity and Gas -ryhmän. Eurooppalaisen regulaattoriviraston perustaminen merkitsee Suomenkin kantaverkkoja koskevan säätelyn muuttumista entistä ylikansallisemmaksi:

Nyt tämä järjestelmä [eurooppalainen regulaattorivirasto] mahdollistaa sen, että aivan keskeisissä asioissa, jotka vaikuttavat sinne tukkumarkkinoihin, kantaverkkotoimintaan, jatkossa meillä on yksityiskohtaisia eurooppalaisia sääntöjä, jotka ovat ihan suoraan sovellettavaa oikeutta täällä Suomessa... käsitökseni on se, että tietty osa tästä päätöksenteosta menee EU:hun näissä asioissa. Tällä halutaan varmistaa se, että nämä tietyt kansalliset intressit ja muut tällaiset politikoinnit eivät vaikuta siihen, että syntyykö meillä esimerkiksi sähkösisämarkkinat vai ei. Ne säännöt päätettäisiin siellä EU:n tasolla, ja sitten ne pitäisi

soveltaa kussakin maassa. Vielä sitten tämä Agency voi käsitellä sellaisia tapauksia, joissa kansallinen viranomainen, kun se on soveltanut näitä sääntöjä, jos muut katsovat, että niitä ei ole sovellettu oikein. Eli Agency valvoo sitten myös sitä, että miten kansalliset viranomaiset sitten toimivat.

Energiamarkkinaviraston tehtäviin kuuluu myös maakaasumarkkinoiden valvonta. Maakaasumarkkinalain muutoksella (1293/2004) saatettiin voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston maakaasun sisämarkkinoita koskeva direktiivi (2003/55/EY), joka edellyttää maakaasun tukku- ja vähittäismarkkinoiden avaamista kilpailulle. Direktiivin on kuitenkin mahdollistanut sen, että maakaasun siirtoverkkoa ei ole tarvinnut Suomessa avata kilpailulle. Myöskään direktiivin edellyttämää siirtoverkon ja jakeluverkon oikeudellista ja toiminnallista eriyttämistä ei ole Suomessa vaadittu. Maakaasualan yritysten on kuitenkin eriyttävä vähintään kirjanpidossa maakaasun verkkotoiminta ja myynti- ja varastointitoiminta toisistaan sekä maakaasualaan kuulumattomista liiketoiminnoista. (Lewis ym. 2007, 117, 120.)

Verkkotoiminnasta poiketen maakaasun myynti ei ole Suomessa luvanvaraista toimintaa. Maakaasumarkkina-alueissa on kuitenkin maakaasun myyntiä koskevia säädöksiä, joista merkittävin koskee toimitusvelvollisuutta. Määräävässä markkina-alueissa olevan maakaasun myyjän on toimitettava maakaasua kohtuulliseen hintaan verkkoon liittyneen asiakkaan sitä pyytessä, jos asiakkaalla ei ole muita taloudellisesti kilpailukykyisiä vaihtoehtoja maakaasun hankkimiseksi maakaasuverkon kautta. Käytännössä toimitusvelvollisuus koskee kaikkia maakaasun loppukäyttäjiä, kunnes todellinen kilpailu maakaasumarkkinoilla avautuu. Maakaasun myyjän myyntiehtoissa ja -hinnoissa ei saa olla kohtuuttomia tai maakaasukaupan kilpailua rajoittavia ehtoja tai rajoituksia, joita valvoo Energiamarkkinavirasto. Sähköverkkotoiminnan tavoin maakaasun verkkoliiketoiminnan sääntely on etukäteistä siltä osin kuin se koskee verkonhaltijoiden hinnoittelussa noudatettavien menetelmien ja tunnuslukujen vahvistamista. Energiamarkkinaviraston antamat vahvistuspäätökset koskevat kerrallaan

neljän vuoden mittaista valvontajaksoa. Sitä vastoin verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuuden suhteen Energiamarkkinavirasto soveltaa jälkikäteistä valvontaa. Valvontajakson päättymien jälkeen virasto antaa hinnoittelun kohtuullisuutta koskevat päätökset koko valvontajakson ajalta. Kohtuullisen tuoton ylittyminen yksittäisinä vuosina ei aiheuta seuraamuksia, jos hinnoittelu kokonaisuutena on ollut kohtuullista. (Lewis ym. 2007, 117, 120–121, 126–127.)

Tukkumarkkinoiden avaamisen osalta kilpailutilanne saattaa jatkossa muuttua, jos selvityksen kohteena ollut siirtoyhteys Suomen ja Viron maakaasuverkkojen yhteen liittämiseksi toteutetaan. Baltian maiden kaasujärjestelmää ei kuitenkaan ole liitetty EU:n muiden jäsenvaltioiden maakaasuverkkoihin, ja maakaasun maahantuonnista Baltian alueella vastaa sama taho kuin Suomessakin. Yksin putkiyhteys ei näin ollen välttämättä lisäsi maakaasun hankintalähteiden määrää Suomessa ja siten EU:n direktiivistä poikkeamisen alkuperäinen syy olisi edelleen voimassa. Maakaasumarkkinoiden vapauttaminen ei edelleenkään toisi Suomen markkinoille maakaasun lisätarjontaan perustuvaa kilpailua. (mt, 151.)

ENERGIAPOLITIIKAN VALTARAKENNE

[Minulta] kysytään, minkä takia Suomi rakentaa lisää ydinvoimaa... Uskon, että taustalla vaikuttaa päätöksenteon konsensushakuisuus ja vaihtoehdottomuuden kulttuuri. Tässä vaikuttaa se, että meidän eliitti on harvinaisen yhteennivoutunut. Jos katsoo, että miten yksimielisesti politiikan eliitti, talouden eliitti, median eliitti ja työmarkkinajärjestöjen eliitti tukevat ydinvoimaa, sehän on vähän pelottavaa suorastaan. Missä ovat demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan erilaiset näkemykset, ei sellaista ole. Jos katsoo, kuinka suuri osa Suomen päävälehtien päätoimittajista kannattaa ydinvoiman lisärakentamista, se eliitti, joka ratkaisevasti käytännössä lopulta päättää, mitä tässä maassa päätetään, on yhtenä miehenä ja muutamana naisena käytännössä ryhmittäytynyt ydinvoiman taakse.

Valtarakenteen muutokset 1987–1997

Vuonna 1987 toteutin strukturoidun kyselyn, jonka kohteena olivat energia-alan kuutta sidosryhmää (ministeriöt, tiedotusvälineet, energiantuotantoyritykset- ja järjestöt, teollisuus, poliittiset puolueet ja muut

järjestöt, kuntasektori) edustavat asiantuntijat. Kyselyn perusteella vaikutusvaltaisimman ryhmän eli sisäpiirin Suomen energiapolitiikan päätöksenteossa muodostivat kaksi johtavaa hallituspuoluetta (SDP, Keskustapuolue), kolme viranomaista (kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö), kaksi valtion energiayhtiötä (Imatran Voima Oy, Neste Oy) ja yksi yksityisessä omistuksessa oleva sähkön tuottajayhtiö (Pohjolan Voima Oy). Näiden valtionyhtiöiden asema energiapolitiikan sisäpiirissä ei perustunut yksinomaan niiden monopoliasemaan sähkön, öljyn ja maakaasun maahantuonnissa, sähkönsiirron kantaverkon omistukseen ja merkittävään rooliin Suomen ja Neuvostoliiton välisessä bilateraalissa kaupassa, vaan myös niiden tiiviisiin klientela- ja parentela-tyyppisiin vuorovaikutussuhteisiin poliittisiin päätöksentekijöihin ja energiahallintoon. (Ruostetsaari 1989, 279–296.)

Klientela-suhteesta voidaan puhua, kun eturyhmä mistä syystä tahansa onnistuu pääsemään hallintoviraston silmissä tietyn yhteiskunnallisen sektorin luonnolliseksi edustajaksi, joka vuorostaan on viraston toiminnan luonnollinen kohde tai viiteryhmä. Keskeinen edellytys tämän suhteen syntymiselle on se, että molemmat osapuolet hyötyvät siitä. Parentela-suhteessa eturyhmä saavuttaa osallistumismahdollisuuden ja legitiimin aseman poliittisessa päätöksentekoprosessissa sitä kautta, että se kiinnittyy johonkin poliittiseen puolueeseen eikä sen perusteella, että sillä on kyky tehokkaasti edustaa yhteiskuntasektoriaan. Eturyhmän vaikutusta päätöksentekoprosessiin välittää siten jokin sitä lähellä oleva vaikutusvaltainen poliittinen puolue. (La Palombara 1964, 258–266; ks. Ruostetsaari 1998, 210–212.)

Yksityisestä teollisuudesta energiapolitiikan sisäpiiriin kuuluvaksi voitiin lukea Nokia Oy ja järjestöistä Sähköntuottajien Yhteistyövaltuuskunta (STYV), Teollisuuden Keskusliitto (TKL) ja Metsäteollisuuden keskusliitto (SMKL). STYV oli yksityisten ja valtio-omisteisten sähköntuottajien perustama koordinointi- ja suunnitteluelin, jonka tarkoituksena oli estää valtion interventio sähköhuoltoon. STYV onnistuikin syrjäyttämään valtiollisen komiteatyypin elimen, sähköhuollon neuvottelukunnan sähköhuollon runkosuunnitelmien tosi-

asiallisena laatijana. Tutkimuslaitoksista tähän vaikutusvaltaisimpaan ryhmään voitiin lukea Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT) ja yksityinen konsulttiyritys Ekono Oy. VTT oli energiantuottajien ja energiahallinnon säännöllisesti konsultoima yritys, kun taas Ekono konsultoi erityisesti teollisuutta, varsinkin metsäteollisuutta.

Huolimatta deregulaatiosta ja 1990-luvun puolivälissä toteutuneesta sähkömarkkinoiden vapauttamisesta energiapolitiikan sisäpiirin kokoonpano muuttui vuosikymmenen aikana vain marginaalisesti. Vuonna 1997 tekemieni asiantuntijahaastatteluiden¹ perusteella energiapolitiikan vaikutusvaltaisimman toimijaryhmän koko jopa supistui vuosina 1987–1997. Kun vuoteen 1997 tultaessa keskusta oli maan hallituksessa vaihtunut kokoomukseen, sama muutos tapahtui myös energiapolitiikan sisäpiirissä. Sosiaalidemokraatit säilyttivät asemansa sekä maan hallituksessa että sisäpiirissä. Niinikään kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö säilyttivät molempien tutkimuslaitosten ohella asemansa energiapolitiittisen vallan ytimessä. Teollisuuden Keskusliiton (TKL) ja Suomen Työnantajain Keskusliiton (STK) fuusiosta syntynyt Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ei pelkästään säilyttänyt asemaansa keskeisimpien energiapolitiittisten vaikuttajien ydinryhmässä, vaan sen asema jopa vahvistui. Osaltaan tähän vaikutti teollisuuden energiakysymyksiä koskevan edunvalvonnan keskittäminen TT:hen, mikä tapahtui lakkauttamalla Teollisuuden energialiitto (Teli) samalla kun Metsäteollisuuden Keskusliitto luopui energiaedunvalvonnasta. Imatran Voiman, teollisuuden ja sähkölaitosten yhteistyöelin, Sähköntuottajien yhteistyövaltuuskunta, lakkautettiin sähköhuollon valtiollisen suunnittelujärjestelmän purkamisen yhteydessä. (Ruostetsaari 1998, 224.)

Nykyisin Suomen suurimman yksityisen yrityksen, Nokian asema energiapolitiikan ydinvaikuttajaryhmässä perustui 1980-luvulla sen harjoittamaan energiaintensiiviseen paperiteollisuuteen ja omistuksiin

1. Haastattelut kohdistuivat poliittisiin päätöksentekijöihin (puolueiden energia-asiantuntijat) sekä ministeriöiden, energian tuotanto- ja jakeluyritysten (valtiolliset ja yksityiset energiantuottajat, alueellinen sähköntuotanto, ulkomaisessa omistuksessa oleva sähköntuotanto, kunnallinen sähköntuotanto) ja järjestöjen (energiantuotanto, kunnat, teollisuus, yrittäjät ja ympäristönsuojelu) edustajiin.

energiatuotantoyrityksissä. Kun Nokia sittemmin luopui paperiteollisuudesta ja energian tuotannosta, sitä ei voitu enää 1990-luvun jälkipuoliskolla lukea energiapolitiikan sisäpiiriin kuuluvaksi, joskin sitä voitiin pitää merkittävänä teollisuuspoliittisena vaikuttajana. Pohjolan Voiman asema energiapolitiikan sisäpiirissä jopa vahvistui, mihin vaikutti yksityisen teollisuuden energiayhtiöissä olleiden omistussuoksien keskittäminen yhtiöön. Neste Oy ja Imatran Voima Oy säilyttivät asemansa, joskin molemmat menettivät vaikutusvaltaansa monopolien murtumisen myötä. Sisäpiirin koon supistumista kuvasi näiden kahden valtionenergiayhtiön fuusioituminen Fortumiksi 1990-luvun lopulla. Sisäpiiristä seuraavalle vaikutusvallan kehälle voitiin sijoittaa Energia-alan Keskusliitto (FINERGY), Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto (ÖKL) sekä yrityksistä valtio-omisteinen turveyhtiö Vapo Oy. FINERGY oli perustettu vuonna 1997 fuusioimalla energian tuotantoa, siirtoa, myyntiä ja työnantajatehtäviä hoitavat yhdistykset samoin kuin Sähköenergialiitto (SENER). (Ruostetsaari 1998, 224.)

Kansalaisten käsitykset energiapoliittisesta vallankäytöstä 2000-luvun alussa

Mihin suuntaan energiapolitiikan valtarakenne on muuttunut 2000-luvulle tultaessa, jolloin energiapolitiikka on noussut ilmastopolitiikan kautta vahvasti EU:n agendalle? Identtinen, energiapoliittista vallankäyttöä koskeva strukturoitu kysymys esitettiin sekä energia-alan asiantuntijoille eli energiaeliitille vuosina 2008–2009 tehdyissä haastatteluisa että koko väestöä edustavalle otokselle vuonna 2007 kohdistetussa kyselytutkimuksessa: ”Missä määrin seuraavat tahot mielestänne vaikuttavat Suomen energiapoliittiseen päätöksentekoon?”² Kansalaisten arvioiden perusteella (eliitin arvioihin palataan myöhemmin) kyselylomakkeessa listatuista 32 tahosta 16 muodostavat

2. Vastausvaihtoehdot olivat erittäin paljon, melko paljon, melko vähän, erittäin vähän, en osaa sanoa, jotka on taulukossa 1 yhdistetty kolmeksi vaihtoehdoksi.

vaikutusvaltaisten toimijoiden ryhmän siinä mielessä, että useammat kansalaiset pitävät näitä toimijoita energiapolitiiseen päätöksentekoon paljon vaikuttavina kuin vähän vaikuttavina. Tämä vaikutusvaltaisten toimijoiden ryhmä koostuu viidestä kehästä. (Taulukko 1).

Kansalaisten arvioissa vaikutusvaltaisimman ryhmän eli energiapolitiikan sisäpiirin ytimen muodostavat hallitus ja eduskunta. Toiseksi vaikutusvaltaisimpaan ryhmään kuuluvat energiantuotantoyritykset ja suuryritykset kolmannen kehän koostuessa Euroopan unionista, ympäristöministeriöstä ja kauppa- ja teollisuusministeriöstä. Huomionarvoista on, että kansalaiset arvioivat ympäristöministeriön vaikutusvaltaisemmaksi kuin energiapolitiikan valmistelusta vastuussa olevan kauppa- ja teollisuusministeriön huolimatta siitä, että viimeksi mainitun hallinnonalalle kuuluvat sekä energia-alan valtionyhtiöt että energiapolitiikan valmistelun ja valvonnan kannalta keskeiset viranomaiset, Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Tekes ja Energiamarkkinavirasto. Ympäristöministeriön vaikutusvallan koettuun vahvistumiseen lienee vaikuttanut ympäristöpolitiikasta ja erityisesti ilmastopolitiikasta käyty keskustelu. Aiemmissä 1980- ja 1990-luvuilla tehdyissä asiantuntija-arvioissa ministeriöiden järjestys oli päinvastainen (Ruostetsaari 1989; 1998).

Neljäs energiapolitiittisen vaikutusvallan kehä koostuu metsäteollisuusyrityksistä, Kansainvälisestä Energijärjestöstä (IEA), maa- ja metsätalousministeriöstä ja valtion tutkimuslaitoksista. Metsäteollisuusyritysten koettua vaikuttaja-asemaa selittää niiden asema Suomen teollisuuden selvästi energiavaltaisimpana toimialana. Maa- ja metsätalousministeriön roolin vahvistuminen energiapolitiittisena vaikuttajana 1980- ja 1990-luvun tilanteeseen verrattuna (ks. mt.) selittynee bioenergian roolin korostumisella energiapolitiittisessä keskustelussa.

Taulukko 1. Eri tahojen vaikutus Suomen energiapolitiittiseen päätöksentekoon kansalaisten arvioiden mukaan (%)

	paljon	vähän	EOS
Hallitus	86	7	7
Eduskunta	82	12	6
Energiantuotantoyritykset	78	12	10
Suuryritykset	74	17	10
Euroopan unioni	69	20	11
Ympäristöministeriö	68	22	11
Kauppa- ja teollisuusministeriö	63	22	15
Metsäteollisuusyritykset	56	28	16
Kansainvälinen energiajärjestö (IEA)	54	27	19
Maa- ja metsätalousministeriö	51	32	17
Valtion tutkimuslaitokset	50	38	13
Valtiovarainministeriö	49	30	21
Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA)	48	29	23
Metalliteollisuusyritykset	45	35	19
Tiedotusvälineet	44	45	12
Liikenne- ja viestintäministeriö	41	39	20
Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD)	39	35	26
Yksityiset tutkimuslaitokset	32	52	16
Sisäasiainministeriö	29	46	25
Elektronikkateollisuuden yritykset	27	53	20
Työnantajajärjestöt	26	52	23
Yliopistot ja korkeakoulut	25	60	15
Kuluttajat/kansalaiset	24	67	9
Ulkoasiainministeriö	24	53	24
Kunnallishallinto	20	58	23
Työministeriö	20	59	22
Maakuntien liitot	17	55	28
Sosiaali- ja terveysministeriö	17	62	21
Puolustusministeriö	14	60	26
Palkansaajajärjestöt	13	63	24
Kansalaisjärjestöt	12	68	20
N= 1180			

Sisäpiirin viidennelle ja viimeiselle kehälle sijoittuvat valtiovarainministeriö (esim. energiaverotus, energian tuotannon investointituet), Kansainvälinen Atomienergiajärjestö (IAEA), metalliteollisuusyritykset, liikenne- ja viestintäministeriö ja Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö (OECD).³

Kansalaisten energiapoliittisen vaikutusvallan jakautumista koskevista arvioista löytyy useita aiemmista energiapolitiikan valtaraikenteita ja yleisemminkin suomalaisen yhteiskunnan vallankäyttöä koskeneista tutkimuksista eroavia piirteitä. Ensinnäkin kansalaiset korostavat poikkeuksellisen vahvasti poliittisten päätöksentekijöiden eli hallituksen ja eduskunnan valtaa. Kun suomalaisia pyydettiin vuonna 1991 arvioimaan eri tahojen yhteiskunnallista vaikutusvaltaa, järjestys oli pankit, suuryritykset, TV ja radio, lehdistö, työnantajajärjestöt ja hallitus (eduskunta vasta sijalla 13). Vuonna 2001 tehdyssä vastaavassa kyselytutkimuksessa järjestys oli hallitus, EU, suuryritykset, TV ja radio, lehdistö ja eduskunta. (Ruostetsaari 2006, 36).

Toiseksi, huolimatta siitä, että suomalainen energiapolitiikan päätöksenteko on aiemmin arvioitu asiantuntijavaltaiseksi ja teknokraattiseksi (esim. Ruostetsaari 1989) käsillä olevan kyselytutkimuksen vastaajat arvioivat tutkimuslaitokset verraten heikoiksi vaikuttajiksi. Vain valtion tutkimuslaitokset rankattiin vaikutusvaltaisten toimijoiden ryhmään kuuluviksi (11. sija) yksityisten tutkimuslaitosten (18.) ja yliopistojen ja korkeakoulujen sijoittuessa selvästi heikommin (22.).

Kolmanneksi, vaikka aiemmissä tutkimuksissa kansalaiset ovat arvioineet tiedotusvälineet hyvin vaikutusvaltaisiksi toimijoiksi suomalaisessa yhteiskunnassa, energiapolitiikan alueella ne nähdään verraten heikkoina vaikuttajina (15. sija). Tiedotusvälineet voidaan kuitenkin lukea energiapoliittisen vaikutusvallan neljännelle kehälle kuuluviksi eräänlaisina ulkojäseninä siinä mielessä, että varsin suuri osa kansalaisista (44 %) arvioi niillä olevan paljon vaikutusvaltaa, joskin yhtä suuri osa (45%) arvioi ne pikemminkin vähän kuin paljon vaikutusvaltaa omaaviksi. Kansalaiset näkevät tiedotusvälineiden pikemminkin välittävän poliittisten päätöksentekijöiden, viranomaisten, yritysten ja

3. Kansalaisten valtakäsityksistä yksityiskohtaisemmin taustamuuttujien mukaan eriteltynä ks. Ruostetsaari 2009.

varsinkin energiantuottajien tuottamaa energiakysymyksiä koskevaa informaatiota kuin muovaavaan energiapolitiikan agendaa.

Neljänneksi, kansainväliset järjestöt näyttäytyvät kansalaisille silmiinpistävän vaikutusvaltaisina toimijoina Suomen energiapolitiikassa. Kaikki kyselylomakkeessa mainitut kansainväliset järjestöt sijoittuvat energiapolitiikan sisäpiiriin. Tosin näiden organisaatioiden vaikutusvallan arviointi osoittautui vaikeaksi (suuri ”en osaa sanoa” -vastausten osuus). Kansalaiset mieltävät siten globalisaation ja Euroopan integraation vaikutuksen merkittäväksi myös energiapolitiikan alueella, jopa suuremmaksi kuin mitkä näiden järjestöjen muodolliset vaikutusmahdollisuudet kansallisvaltioihin ovat.

Viidenneksi, kaikkien mielenkiintoisin tulos koskee kansalaisten näkemystä omasta roolistaan energiapolitiikassa. Vaikka 68 prosenttia vastaajista arvioi ”kuluttajien/kansalaisten” vaikutusvallan vähäiseksi ja vain 24 prosenttia suureksi, tämän tahon asema energiapolitiikan valtarakenteessa nousee yllättävän korkeaksi. Yleensä kansalaiset ovat rankanneet itsensä vähiten vaikutusvaltaisiksi toimijoiksi aiemmissa suomalaisissa valtatutkimuksissa. Käsillä olevassa kyselytutkimuksessa vähiten vaikutusvaltaisiksi toimijoiksi arvioitiin kansalaisjärjestöt, jotka aiemmissa valtatutkimuksissa on arvioitu kansalaisia vaikutusvaltaisemmiksi. (esim. Ruostetsaari 1993; 2006).

Miten tätä yllättävää tulosta voidaan selittää? Kansalaisjärjestöjen vähäiseksi arvioitu vaikutusvalta voi heijastaa suomalaisten heikkoa kansalaispätevyyttä eli epäluottamusta omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa edustuksellisen demokratian ja järjestöosallistumisen kautta. Suomalaisten kansalaispätevyys onkin monissa tutkimuksissa arvioitu monien muiden maiden kansalaisia heikommaksi (esim. Paloheimo 2005). Toinen selitys voi liittyä tutkimuksessa käytettyyn vastausvaihtoehtoon ”kuluttajat/kansalaiset”, jossa yhdistyvät kuluttajan ja kansalaisen roolit. Voidaankin kysyä, ovatko *kuluttajat* suomalaisten mielestä *kansalaisia* vaikutusvaltaisempia toimijoita Suomen energiapolitiikassa vai päinvastoin? Toisin sanoen näkevätkö suomalaiset voivansa vaikuttaa energiapolitiikkaan enemmän vaalien kautta kansalaisina vai kuluttajina tekemiensä kulutusvalintojen kautta?

Energiapolitiittinen vaikuttaminen vaalien kautta

Kansalaisten vaalien kautta kanavoituvat vaikutusmahdollisuudet energiapolitiikkaan perustuvat siihen, että eduskunnalla on yhä merkittäviä valtaoikeuksia energiapolitiikan päätöksenteossa. Esimerkiksi eduskunta päättää vuosittaisten talousarvioiden yhteydessä energian tuotantoon kohdistuvista investointituista ja energiaverotuksesta. Se myös keskustelee energiapolitiikan strategisista linjauksista hallituksen antamien selonteokojen ja strategioiden pohjalta. Erityisesti ydinenergian käytössä eduskunnalla on merkittävä rooli sen tehdessä hallinnollisen päätöksen jokaisesta ydinvoimalasta ja ydinjätteen loppusijoituslaitoksesta, mikä poikkeaa valtiovallan kolmijaon periaatteesta (Ruostetsaari 1986, 163).

Vaikka viidennen ydinvoimalan rakentamisesta eduskunnassa käytiin kiihvasta keskustelua 1980- ja 1990-luvuilla, energiapolitiikka ei ole dominoinut eduskuntavaalikampanjoiden aikana käytyä keskustelua. Pitkälti tämä on johtunut siitä, että suuret puolueet vihreitä ja kokoomusta lukuun ottamatta ovat olleet sisäisesti jakautuneita suhtautumisessa ydinvoiman lisärakentamiseen, minkä vuoksi ydinvoimasta on tehty omantunnonkysymys. Kansanedustajien mielenkiinto monia muita energiapolitiikan strategisesti merkittäviä kysymyksiä kohtaan on ollut vähäinen, mikä oli nähtävissä esimerkiksi eduskunnassa 1990-luvulla käydyissä keskusteluissa hallituksen sähkömarkkinalakiesityksestä (sähkömarkkinoiden avaaminen kilpailulle) ja kahden valtio-omistaisen energiayhtiön (Neste, Imatran Voima) fuusiosta (Ruostetsaari 1998, 200). Borgin ja Moringin (2005, 54) tutkimuksen mukaan energia/ydinvoima vaikutti merkittävästi äänestyskäyttäytymiseen eduskuntavaaleissa vuosina 1991–2003 vain 15–23 prosentilla suomalaisista.

Myös vuonna 2007 tehdyn kyselytutkimuksen perusteella saman vuoden eduskuntavaaleissa energiakysymysten vaikutus äänestäjien äänestyskäyttäytymiseen jäi verraten vähäiseksi. Neljäsosa (25 %) kansalaisista myönsi energiakysymysten vaikuttaneen omaan äänestyspäätökseen, kun taas kolmella viidesosalla (61 %) sillä ei ollut vaikutusta. Aiempiin tutkimuksiin verrattuna vaikutuksen myöntäneiden osuus

on verraten suuri, mikä voi osittain johtua tämän kyselytutkimuksen kohdistumisesta pelkästään energia-asioihin.

Suomalaisilla on kuitenkin voittopuolisesti myönteinen kuva vaaleista energiapolitiittisen vaikuttamisen kanavana. Vajaa kolme viidesosaa pitää vaaleissa äänestämistä hyödyllisenä (erittäin hyödyllistä 26 %, melko hyödyllistä 31 %) vaikuttamiskanavana energiapolitiikassa, kun taas runsas kolmasosa näkee sen hyödyttömänä (täysin hyödytöntä 14 %, melko hyödytöntä 24 %).

Energiapolitiikkaan vaikuttaminen henkilökohtaisten kulutusvalintojen kautta

Vaikka suomalaiset voittopuolisesti uskovat voivansa vaalien kautta vaikuttaa energiapolitiikkaan, oman toiminnan vaikutukseen luotetaan selvästi vähemmän. Mikäli tuotteiden, tuottajien ja palveluiden valintaa ohjaa hinnan ja laadun asemasta enemmänkin niihin liittyvät arvot ja eettiset näkökohdat, voidaan puhua poliittisesta kuluttamisesta eli poliittisesta konsumerismista (Micheletti 2003). Vastajille esitettiin väittämä: ”Pystyn vaikuttamaan Suomen energiapolitiikkaan omalla toiminnallani”. Tulosten mukaan omiin vaikutusmahdollisuuksiin uskovia on vain neljäsosa, mutta sitä epäilee puolet kansalaisista.⁴

Michelettin (2003) oletus naissukupuolen ja nuoren iän poliittisen kuluttajuuden kannatusta lisäävästä vaikutuksesta saa tukea myös suomalaisesta aineistosta: 28 prosenttia naisista mutta 22 prosenttia miehistä uskoo voivansa vaikuttaa energiapolitiikkaan omalla toiminnallaan. Iän ja kansalaispätevyuden välillä on erittäin merkitsevä riippuvuus: nuoret luottavat vanhempia enemmän omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Riippuvuus ei kuitenkaan ole suoraviivaista, sillä usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin on suurinta 57–61-vuotiaiden

4. Väittämän kanssa täysin samaa mieltä on 6 %, jokseenkin samaa mieltä 19 %, täysin eri mieltä 20 %, jokseenkin eri mieltä 30 %, vaikea sanoa 26 %.

(30 %) ja 21–26-vuotiaiden (29 %) ikäryhmissä ja heikointa 21 vuotta täyttäneiden tai sitä nuorempien keskuudessa (21 %) ja 72-vuotiaiden tai sitä vanhempien ryhmässä (14 %). Nuorimman ikäryhmän vähäistä uskoa omalla toiminnalla vaikuttamiseen voidaan ainakin osittain selittää kysymyksen vaikeudella: nuorimmasta ikäryhmästä selvästi suurempi osa (47 %) kuin vanhemmista valitsi vastausvaihtoehdon ”vaikea sanoa”.

Koulutuksen on yleisesti nähty lisäävän kansalaispätevyyttä eli uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Myös tässä aineistossa koulutuksella on erittäin merkittävä yhteys kansalaispätevyyteen, joskaan ei suoraviivainen. Yliopisto- tai korkeakoulututkinnon suorittaneissa niiden osuus, jotka uskovat pystyvänsä vaikuttamaan energiapolitiikkaan omalla toiminnallaan on suhteellisesti suurin (32 %). Matalin kansalaispätevyyttä kokevien osuus ei kuitenkaan ole kokonaan ammatillista koulutusta vailla olevien keskuudessa, vaan ammattikurssein tai muun lyhyen ammattikoulutuksen suorittaneiden ryhmässä (22 %).

Korkealla ammatillisella asemalla ei ole suoranaista yhteyttä kansalaispätevyyteen, sillä niiden osuus, jotka katsovat voivansa vaikuttaa omalla toiminnallaan energiapolitiikkaan on matalin sekä johtajien (20 %) että työntekijöiden (20 %) keskuudessa, mutta suurin alempien toimihenkilöiden (31 %), ylempien toimihenkilöiden (29 %) ja opiskelijoiden (28 %) ryhmissä.

Kansalaisten arviot *konkreettisten vaikuttamiskeinojen* hyödyllisyydestä kuitenkin muuttavat kuvaa heidän käsityksistään omista vaikutusmahdollisuuksistaan. Kyselyssä vastaajille esitettiin strukturoitu väittämä: ”Jokainen kansalainen/kuluttaja voi periaatteessa vaikuttaa omalta osaltaan energiapolitiikkaan omilla valinnoillaan”, ja heitä pyydettiin arvioimaan 21 keinon hyödyllisyyttä.

Tämän kysymyksenasettelun perusteella käy ilmi, että suomalaisten käsitykset mahdollisuuksistaan vaikuttaa energiapolitiikkaan kulutusvalintojen kautta ovat hyvin positiiviset. Kaikki yksilölliseen kuluttamiseen perustuvat keinot arvioidaan pikemminkin hyödyllisiksi kuin hyödyttömiksi. Hyödyllisimpänä keinona nähdään sivistys- ja valistususkoa heijastava energiakysymysten opettaminen lapsille, jota

piti hyödyllisenä 94 prosenttia vastaajista. Seuraavina tulevat vähäkulutuksisten, ”energiapihien” laitteiden valitseminen, ympäristöystävällisten tuotteiden valitseminen ja liikkuminen kävellen tai pyörällä henkilöauton sijaan.

Henkilökohtaiset kulutusvalinnat nähdään energiapoliittisessa vaikuttamisessa jopa hyödyllisempinä kuin poliittisten, hallinnollisten tai joukkotiedotusinstituutioiden kautta tapahtuva vaikuttaminen. Toisin sanoen kaikki yksilölliset kulutukseen perustuvat keinot arvioidaan hyödyllisemmiksi kuin äänestäminen vaaleissa (57 % pitää hyödyllisenä), yhteydenotot kansanedustajiin (28 %), viranomaisiin (23 %) tai energiantuotantoyrityksiin (25 %), kirjoittaminen energia-asioista sanomalehtien yleisönosastoihin (39 %) tai kirjoittaminen internetin keskustelupalstoille (30 %). Vähiten hyödyllisinä keinoina näyttäytyvät radikaali ympäristöaktivismi (13 %) ja osallistuminen joukkomielenosoituksiin (13 %). Näiden rauhanomaisten keinojen suosiminen noudattaa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan traditiota, jolle ovat olleet leimallisia konventionaaliset, rauhanomaiset, vakavat, objektiiviset, järjestöpohjaiset ja valtiokeskeiset vaikuttamismuodot (Siisiäinen 1998).

Kulutusvalintojen merkitys tulee kasvamaan, se on havaittu meilläkin. Kuluttajat tekevät eettisiä valintoja. Niitä täytyy kunnioittaa, jos aikoo olla liiketoiminnassa mukana. Valmius maksaa paremmasta enemmän ei aina tositilanteissa toteudu. Siinä on dilemma. Erilaisissa kyselyissä moni ilmaisee positiivisia asenteita: valitsen mielelläni ympäristöä vähemmän kuormittavaa, mutta jos se maksaa enemmän, silloin se alkaa kääntyä reaalityodellisuuden puolelle.

Suhtautumisessa henkilökohtaisin kulutusvalintoihin energiapoliittisen vaikuttamisen välineenä on selviä eroja eri väestöryhmien välillä, mikä tukee poliittisen konsumerismin oletuksia. Yhtä keinoa lukuun ottamatta (lentomatkojen vähentäminen) naiset kokevat kaikki kyselylomakkeessa listatut keinot hyödyllisemmiksi vaikuttamiskeinoiksi kuin miehet. Esimerkiksi naisista 65 prosenttia mutta miehistä vain

45 prosenttia pitää ympäristöystävällisten tuotteiden valitsemista hyödyllisenä keinona. Sukupuolten välinen ero on suurin suhtautumisessa toimimiseen kansalaisjärjestöissä ja kulutuselektroniikan käytön vähentämiseen ja pienin suhtautumisessa äänestämiseen vaaleissa ja yhteydenottoihin kansanedustajiin.

Sitä vastoin poliittisen konsumerismin oletus nuoren iän ja kulutusvalintojen hyödylliseksi vaikuttamisen välineeksi kokemisen välisestä yhteydestä ei saa selvää tukea suomalaisten energia-asenteista. Kyselyssä mainituista 22 vaikuttamiskeinosta vain 10 kohdalla on tilastollisesti merkitsevä, mutta negatiivinen yhteys iän ja vaikuttamiskeinon hyödyllisenä pitämisen välillä. Toisin sanoen vanhemmat ihmiset korostavat hieman enemmän kuin nuoret seuraavien tekojen hyödyllisyyttä: vähäkulutuksisten laitteiden valitseminen, omasta kulutustasosta tinkiminen, yhteydenotot kansanedustajiin, energia-asioista internetin keskustelupalstoille kirjoittaminen, vaaleissa äänestäminen, kulutuselektroniikan käytön vähentäminen ja sähkösaunan käytön vähentäminen.

Nuorin ikäluokka (enintään 21 vuotta) korostaa selvästi vähemmän kuin vanhemmat ikäryhmät useiden kulutukseen perustuvien vaikuttamiskeinojen hyödyllisyyttä. Esimerkiksi toiseksi nuorin ikäryhmä (22–26 -vuotiaat) painottaa eniten (20 %), mutta nuorin ikäluokka (enintään 21-vuotiaat) vähiten (3 %) radikaalin ympäristöaktiivismin hyödyllisyyttä vaikuttamisen välineenä. Nuorimmasta ikäluokasta jopa 47 prosenttia kokee sen kokonaan hyödyttömänä ja 32 prosenttia jossakin määrin hyödyttömänä. Niin ikään toiseksi nuorin ikäluokka kokee vaaleissa äänestämisen kaikkein hyödyllisimpänä (65 %), mutta nuorin ikäluokka vähiten hyödyllisenä (47 %). Vaikka nuorimpaan ikäluokkaan kuuluvia vastaajia kyselyssä on kaikkein vähiten (n=38), nämä yllättävät tulokset viittaavat yhtäältä energia-asioiden vierauteen nuorille ja toisaalta heidän voimattomuuden tunteeseen ja heikkoon kansalaispätevytyteen energiapolitiikassa. Vanhemmat ihmiset kokevat hyödyllisempänä kuin nuoremmat jopa energia-asioista kirjoittamisen internetin keskustelupalstoille!

Koulutuksella on ikää vahvempi yhteys kulutusvalintojen kokeamiseen hyödyllisenä energiapolitiittisen vaikuttamisen välineenä. 17 keinon kohdalla 22:sta riippuvuus on tilastollisesti merkitsevä. Vaikka koulutuksen vaikutus ei ole suoraviivainen, korkeimmin koulutetut (yliopisto- tai korkeakoulututkinto) painottavat eniten henkilökoh- taisten kulutusvalintojen hyödyllisyyttä. Korkeasti koulutetut kokevat kansalaisyhteiskunnassa toimimisen (varsinkin äänestämisen vaaleissa ja toiminnan kansalaisjärjestöissä, mutta myös yhteydenotot viranomai- siin, osallistumisen mielenosoituksiin ja radikaalin ympäristöaktivismi- n) ylipäätään hyödyllisempänä vaikuttamiskeinona kuin vähemmän koulutetut. Samoin he kokevat jalan tai pyörällä liikkumisen autoilun sijaan ja vihreän eli uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön käyttämisen hyödyllisempänä kuin vähemmän koulutetut.

Kuitenkin useimpien keinojen kohdalla yhteys on negatiivinen: mitä korkeampi ammatillinen koulutus, sitä vähemmän kulutusvalin- tojen hyödyllisyyteen uskotaan. Yhteys on positiivinen vain seitsemän keinon kohdalla: ympäristöystävällisten tuotteiden valitseminen, ja- lan/pyörällä liikkuminen henkilöauton sijaan, asunnon lämpötilan alentaminen/seuranta, yleensä omasta kulutustasosta tinkiminen, toimiminen kansalaisjärjestöissä, yhteydenotot viranomaisiin ja ää- nestäminen vaaleissa.

Tarkastelun kohteena olevan kyselytutkimusaineiston tulokset viit- taavat siten siihen, että kansalaiset kokevat – poliittisen konsumerismia koskevan teorian oletuksen mukaisesti (Micheletti 2003) – voivansa vaikuttaa energiapolitiikan päätöksentekoon enemmän kuluttajina kulutusvalintojensa kautta kuin kansalaisina äänestämällä vaaleissa, poliitikkoihin ja virkamiehiin suuntautuvien kontaktien avulla tai toimimalla kansalaisjärjestöissä. Tätä suhtautumistapaa voidaan selittää Suomen poliittisella kulttuurilla: suomalaisia luonnehtii kansainväli- sessä vertailussa samanaikaisesti sekä suuri luottamus instituutioihin että heikko kansalaispätevyys eli epäluottamus omiin mahdollisuuk- siinsa vaikuttaa instituutioihin (esim. Paloheimo 2005). Toisin sanoen kansalaiset luottavat demokraattisiin poliittisiin instituutioihin, mutta

eivät poliitikkojen⁵ toimintaan kansalaisten hyväksi. Suomalaisten alamaisasenne suhteessa auktoriteetteihin näkyy myös siinä, että poliisi ja armeija ovat kaksi luotetuinta instituutiota, mikä on poikkeuksellista kansainvälisessä vertailussa (Tiedebarometri 2007).

Asenteet eivät kuitenkaan välttämättä johda toimintaan. Kulu- tusvalintojen hyödylliseksi kokeminen ei välttämättä merkitse niiden käyttämistä energiapoliittisen vaikuttamisen välineenä. Esimerkiksi suomalaiset ovat kilpailuttaneet ja vaihtaneet sähkönmyyjäänsä harvemmin kuin muiden Pohjoismaiden kansalaiset (EMV 2007).

Energiaeliitin vaikutusvaltakäsitykset ja koheesio

Sekä kansalaisten kyselytutkimuksessa että energiaeliitin haastatteluisia esittämässä arvioissa Suomen energiapolitiikan ydinvaikuttajaryhmä koostuu viidestä kehästä. Siihen ryhmään, jossa vaikutusvalta koetaan yleisemmin suureksi kuin vähäiseksi, kansalaiset sijoittavat 16 insti- tuutiota, mutta energiaeliitti vain 13 tahoja. Eliitin arvioissa selvästi keskeisin energiapolitiikan vaikuttaja on työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), joka muodostettiin vuoden 2008 alussa yhdistämällä kaup- pa- ja teollisuusministeriö ja työministeriö. Toinen vaikutusvaltaisten toimijoiden kehä koostuu hallituksesta ja Euroopan unionista, kun taas energiantuotantoyritykset, eduskunta, valtiovarainministeriö, metsä-

5. Reader's Digest toteutti vuodenvaihteessa 2010 kirjekyselyn 16 Euroopan maassa, jossa tutkittiin kansalaisten luottamusta 20 ammatin edustajiin. Kyselyssä vastaajia oli yhteensä 32163 henkilöä, joista suomalaisia 1338. Kyselyn mukaan suomalais- ten luottamus eri alojen ammattilaisiin on keskimääräistä vahvempaa kuin muissa Euroopan maissa. Erityisen vahvaa suomalaisten luottamus on taksinkuljettajiin, poliiseihin, pappeihin ja tuomareihin, mutta keskimääräistä vähäisempää vain sijoitusneuvojiin ja toimittajiin muiden Euroopan maiden kansalaisiin verrattuna. Suomalaiset luottavat eniten lentäjiin, mutta vähiten poliitikkoihin. Myös muissa Euroopan maissa poliitikot ovat vähiten luotettujen ammattien joukossa, mutta suomalaisten luottamus (10 %) heitä kohtaan on keskimääräistä (8 %) suurempaa. Vahvinta luottamus poliitikkoihin on Ruotsissa ja Sveitsissä, jossa 20 prosenttia vastaajista sanoi luottavansa heihin suuressa määrin tai melko paljon. Vähäisintä luottamus on Tšekissä (1 %) ja Venäjällä (5 %). (Valitut Palat 2010.)

Taulukko 2. Osuus kansalaisista ja energiaeliittiin kuuluvista, jotka arvioivat instituutiot vaikutusvaltaisiksi (erittäin tai melko paljon) Suomen energiapolitiikan päätöksenteossa (%)

Instituutio	Eliitti	Kansalaiset	Ero (E-K)
Työ- ja elinkeinoministeriö	100	63	+37
Hallitus	96	86	+10
Euroopan unioni	92	69	+23
Energiantuotantoyritykset	88	78	+10
Eduskunta	88	82	+6
Valtiovarainministeriö	84	49	+35
Metsäteollisuusyritykset	84	56	+28
Suuryritykset	80	74	+6
Tiedotusvälineet	79	44	+35
Ympäristöministeriö	71	68	+3
Metalliteollisuusyritykset	71	45	+26
Kansalaisjärjestöt	67	12	+55
Työnantajajärjestöt	62	26	+36
Valtion tutkimuslaitokset	42	50	-8
Maa- ja metsätalousministeriö	38	51	-13
Kansainvälinen energiajärjestö (IEA)	37	54	-17
Yliopistot ja korkeakoulut	33	25	+8
Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA)	29	48	-19
Kuluttajat/kansalaiset	29	24	+5
Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö(OECD)	21	39	-18
Palkansaajajärjestöt	21	13	+8
Yksityiset tutkimuslaitokset	17	32	-15
Kunnallishallinto	17	20	-3
Liikenne- ja viestintäministeriö	17	41	-24
Maakuntien liitot	17	17	-
Elektronikkateollisuusyritykset	12	27	-15
Sisäasiainministeriö	4	29	-25
Ulkoasiainministeriö	-	24	-24
Sosiaali- ja terveysministeriö	-	17	-17
Puolustusministeriö	-	14	-14
N=	24	1180	

teollisuusyritykset ja suuryritykset kuuluvat kolmannelle kehälle. Neljäs vaikutusvallan kehä koostuu joukkotiedotusvälineistä, ympäristöministeriöstä, metalliteollisuusyrityksistä, kansalaisjärjestöistä ja työnantajajärjestöistä. (Taulukko 2.)

Kun haastatelluilta energiaeliitin jäseniltä tiedusteltiin avoimella kysymyksellä viittä energiapolitiikkaan eniten vaikuttavaa tahoa, tulos oli lähes sama kuin strukturoidulla kysymyksellä saatu järjestys: kaksi vaikutusvaltaisinta instituutiota ovat hallitus ja työ- ja elinkeinoministeriö, jonka jälkeen tulee Euroopan unioni. Strukturoidusta kysymyksen tuloksesta poiketen neljänneksi vaikutusvaltaisimmaksi nousee eduskunta ennen energiantuotantoyrityksiä. Suuryritykset, varsinkin energiaa paljon käyttävät, arvioidaan myös vaikutusvaltaisiksi. Lähimmäksi tätä Top5-ryhmää sijoittuvat järjestyksessä ympäristöministeriö, joukkotiedotusvälineet ja valtiovarainministeriö.

Eliitin ydinvaikuttajien listalla on kolme tahoa, jotka puuttuvat kansalaisten listalta: joukkotiedotusvälineet, kansalaisjärjestöt ja työnantajajärjestöt. Tulos ei ole yllättävä, sillä koko suomalaisen yhteiskunnan valtarakennetta koskeneen tutkimuksen mukaan vuonna 2001 eliitti piti juuri näitä samoja instituutioita kansalaisia vaikutusvaltaisempina (Ruostetsaari 2003, 364). Vastaavasti kansalaisten ydinvaikuttajien listalla on 6 instituutiota, jotka puuttuvat eliitin listalta: Kansainvälinen energiajärjestö, maa- ja metsätalousministeriö, valtion tutkimuslaitokset, Kansainvälinen Atomienergiajärjestö, liikenne ja viestintäministeriö ja Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö.

Kokonaisuutena kansalaisten ja energiaeliitin arviot energiapolitiikasta vallankäytöstä eivät ole merkittävästi erilaiset. Ainoa eroa viiden kärkivaikuttajan listoilla on siinä, että eliitti painottaa työ- ja elinkeinoministeriön vaikutusvaltaa kansalaisten korostaessa suuryritysten valtaa. Myös koko Suomea koskeneen valtarakennetutkimuksen mukaan kansalaiset korostivat vuonna 2001 eliittiä enemmän kaikkien taloudellisten instituutioiden valtaa (mts).

Suurimmat erot kansalaisten ja energiaeliitin arvioissa koskevat kansalaisjärjestöjä, työ- ja elinkeinoministeriötä, työnantajajärjestöjä,

valtiovarainministeriötä, joukkotiedotusvälineitä eliitin korostaessa niiden vaikutusvaltaa kansalaisia selvästi enemmän. Kansalaiset puolestaan painottavat suhteellisesti enemmän kuin eliitti poliittisten instituutioiden (hallitus, eduskunta) ja kansainvälisten järjestöjen (IEA, IAEA, OECD) ja joidenkin ministeriöiden energiapolitiittista vaikutusvaltaa. Hallitusta ja eduskuntaa lukuun ottamatta edellä mainittujen kansalaisten merkittävänä pitämien tahojen muodolliset vaikutusmahdollisuudet Suomen energiapolitiikan päätöksenteossa ovat kuitenkin vähäiset.

Energiaeliitin ja kansalaisten poliittisten instituutioiden valtaa koskevat arviot poikkeavat verraten paljon vuoden 2001 valtarakennetutkimuksen tuloksista. 2000-luvun alussa sekä valtaeliitti että kansalaiset arvioivat hallituksen vaikutusvaltaisimmaksi instituutioksi, kun taas eliitti korosti jopa kansaa enemmän eduskunnan valtaa. 2000-luvun alussa valtaeliitti, jonka jäsenistä useimmat olivat tavalla tai toisella tekemisissä EU:n kanssa, arvioi sen vasta kuudenneksi vaikutusvaltaisimmaksi instituutioksi, kun taas kansalaisten arvioissa se oli toiseksi vaikutusvaltaisoin instituutio heti hallituksen jälkeen. (Ruostetsaari 2003, 274, 364). Vuosina 2008–2009 tehdyissä haastatteluissa energiaeliitti arvioi kansallisessa energiapolitiikassa EU:n jo selvästi vaikutusvaltaisemmaksi kuin kansalaiset. Nämä tulokset kertovat omalta osaltaan EU:n kansallisen vaikutuksen lisääntymisestä.

Mielenkiintoisimmat tulokset koskevat energiaeliitin ja kansalaisten käsityseroja erityisesti kansalaisjärjestöjen, mutta myös poliittisten instituutioiden vaikutusvallasta. Miten näitä eroja voidaan selittää? Eliitin korostamaa kansalaisjärjestöjen suurta vaikutusvaltaa voidaan selittää sillä, että varsinkin ympäristönsuojelujärjestöjen nähdään vaikuttavan julkiseen keskusteluun ja poliittisiin päätöksentekijöihin median kautta, joka rajoittaa energiantuottajien ja elinkeinoelämän liikkumatilaa energiapolitiittisessa edunvalvonnassa.

Huolimatta siitä, että kansalaiset arvioivat poliittiset instituutiot vaikutusvaltaisimmiksi toimijoiksi energiapolitiikan päätöksenteossa, he ovat skeptisiä mahdollisuuksistaan vaikuttaa poliittisten instituutioiden

tioiden kautta. Vuonna 2007 jopa 67 prosenttia oli sitä mieltä, että kansalaisten mielipiteitä ei ole riittävästi otettu huomioon energiapolitiittisissa päätöksissä (Energia-asenteet 2007).

Valtakäsityksiä koskevaa yksimielisyyttä energiaeliitin ja kansalaisten välillä sekä eliitin sisällä sen eri osaryhmien välillä voidaan mitata indeksillä: (erittäin paljon % + melko paljon %) – (melko vähän % + erittäin vähän %)/ N. Mitä suurempi indeksiluku on, sitä yksimielisempiä eliitti tai kansalaiset ovat. Esimerkiksi jos kaikki vastaajat pitävät eduskuntaa hyvin tai melko vaikutusvaltaisena energiapolitiikassa, indeksiarvo on 100.

Valtakäsitysten suhteen energiaeliitin yksimielisyyssindeksiksi saadaan 61,9 ja kansalaisten indeksiluvuksi 33,7. Energiaeliitti on siten huomattavasti yksimielisempi eli kohesiivisempi kuin kansalaiset valtakäsityksissään. Kohesio eliitin sisällä on paljon korkeampi kuin eliitin ja kansalaisten välillä, ja eliittiä voidaankin pitää melko kohesiivisena. Alaeliittien indeksiluvut ovat poliitikot: 69,0, yritykset 68,2, kansalaisjärjestöt 65,3, energiajärjestöt 63,9 ja virkamiehet 62,9. Tulos on yllättävä. Huolimatta siitä, että energiaeliittiin kuuluvat poliitikot edustavat eri puolueita, tämä alaeliitti on kaikkein kohesiivisin, kun taas virkamiehistä koostuva alaeliitti on heterogeenisin. Ainakin osittain viimeksi mainitun alaeliitin vähäinen yhtenäisyys johtuu sen kokoonpanosta: perinteisesti kauppa- ja teollisuusministeriön ja ympäristöministeriön näkökulmat energiapolitiikkaan ovat poikenneet toisistaan. Kuvion 1 termein silloin kun asenteellinen valtakäsityksiä koskeva ero eliitin ja kansalaisten välillä suuri ja kun indeksiarvot alaeliiteissä ovat korkeat ja niiden väliset erot ovat pienet, energiaeliittiä voidaan pitää kohesiivisena eli yhtenäisenä.

Valtarakenteen muutokset 1998-2009

Energiapolitiikan sisäpiirit

Seuraavassa tutkimustehtävänä on määritellä suomalaisen energiapolitiikan vaikutusvaltaisimmat toimijat eli sisäpiirit 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla eli rederegulaation kaudella. Sisäpiirien määrittely ei ole kuitenkaan mahdollista pelkästään kansalaisten ja energiaeliitin strukturoituun kysymyksen antamien vastausten pohjalta, koska osa kysymyksessä listatuista tahoista oli organisaatioita, osa taas instituutioita. Asiaan haetaan lisävalaistusta energiaeliitin haastatteluaineistosta.

Huolimatta uusista pelisäännöistä (regulaatiosta deregulaation kautta rederegulaatioon) ja energiasektorin eurooppalaistumisesta (suomalaisten energiantuottajien etabloituminen ulkomaille ja ulkomaisten toimijoiden establoituminen Suomeen), energiapolitiikan ydinvaikuttajaryhmän kokoonpano on pysynyt varsin stabiilina 1980-luvun lopulta lähtien. Kun energia-alan vuorovaikutusverkosto ja energiapolitiikan valmistelukäytännöt ovat saaneet vakiintuneet muotonsa vuosikymmenien kuluessa, ei edes pelisääntöjen ja toimintaympäristön osittainen muuttuminen ole automaattisesti avannut vaikuttajan paikkoja uusille toimijoille.

...kun Suomi on pieni maa ja jos energia-alaa ajattelee, täällä on vuosikymmeniä totuttu hoitamaan asiat pienellä porukalla, siihen porukkaan uutena tulijana tuleminen on haaste. Se vaatii lobbausta.

Suurin muutos valtarakenteessa on liittynyt energiapolitiikan päätöksenteon eurooppalaistumiseen, jolla terminä tarkoitetaan laajasti ottaen EU:n tai integraation vaikutusta kansalliseen politiikkaan (Raunio & Saari 2006, 12–13.) Suomesta tuli EU:n jäsen vuonna 1995, josta lähtien EU:n rooli Suomen energiapolitiikassa on kasvanut, varsinkin ilmasto- ja ympäristöpolitiikan kautta. Kun SDP menetti hallitusasemansa vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen, samalla se menetti

asemansa energiapolitiikan sisäpiirissä kokoomukselle. Vastaavasti keskustan palattua hallitusvastuuseen, se sai takaisin asemansa sisäpiirissä. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön yhdistämisestä vuoden 2008 alussa syntyi superministeriöksikin kutsuttu työ- ja elinkeinoministeriö, jonka johtoon tuli keskustalainen elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen. Suomessa politiikka, myös energiapolitiikka on siinä määrin hallitusvetoista, että enemmistöhallituksen puolueet asemansa puolesta kykenevät johtamaan eduskunnan työtä suvereenisti, myös energiapolitiikassa. Eduskunta ei siten instituutiona kuulu energiapolitiikan sisäpiiriin, vaikka jokaisen ydinvoimalan rakentaminen on eduskunnan periaatepäätöksestä riippuvainen.

Eduskunnan rooli on pudonnut, [se vaikuttaa]erittäin vähän tänä päivänä. EU:n kautta se menettää valtakirjaansa, kun EU:ssa tehdään päätökset ja Suomen hallitus keskustelee suoraan EU:n kanssa. Siellä sovitaan jutut ja eduskunta lyö ikään kuin leiman. Se ei pysty oikein mitään.

Käänteisesti kysymys on siitä, että kansallisen energiapolitiikan eurooppalaistuminen on vahvistanut erityisesti hallituksen roolia energiapolitiikassa. Hallituksen rooli myös energiapolitiikkaan liittyvien asioiden valmistelussa on vahvistunut. Ilmastopolitiikan yhteiskunnallisen painoarvon korostumisen seurauksena vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ei jäänyt perinteiseen tapaan virkamies-tasolle, vaan loppuvaiheessa valmistelua tehtiin hallituksessa ministeriöryhmätasolla.

Kaikki kolme aikaisempinakin kausina energiapolitiikan sisäpiiriin kuulunutta ministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö ovat säilyttäneet asemansa. Sähkön tuottajista ja tukkumyyjistä Fortum Oyj ja Pohjolan Voima Oyj (ydinvoimayhtiö Teollisuuden Voima Oy:n pääomistaja) ovat myös säilyttäneet sisäpiirisemansa. Siinä suhteessa tämän ydinryhmän koko on jopa kasvanut, että Imatran Voima Oy:n ja Neste Oy:n fuusio purettiin vuonna 2005, jolloin yhtiön sähkötoimiala siirrettiin

Fortum Oyj:hen ja öljytoimiala Neste Oil Oyj:hen. Näin ollen Neste sai takaisin asemansa ydinvaikuttajaryhmässä. Fortumin ja Neste Oilin asema valtionyhtiönä vahvistaa niiden asemaa sitä kautta, että niiden poliittisilla perusteilla nimitetyt hallintoneuvostot muodostavat vaikuttamiskanavan poliittisten päätöksentekijöiden ja ministeriöiden virkamieskunnan suuntaan. Paradoksaalisesti valtion niukka osake-enemmistö valtion energiayhtiöissä vahvistaa niiden asemaa suhteessa valtioon: omistajaohjauksesta vastaavat toimijat eivät katso voivansa ohjata näitä yhtiöitä niiden pörssiyritysoikeuden vuoksi huolimatta siitä, että niille on valtion omistajaohjauksessa määritelty strateginen asema.

Silloin kun aikanaan oli pari isoa energiayhtiötä, Neste ja IVO [Imatran Voima], neidän olivat lähellä valtiota jo omistuspohjansa takia, niiden edut kieltämättä kyllä huomioitiin. Nyt on vähän ongelma. Fortum on täysin kapitalistinen yritys, ja valtio toisaalta sanoo, että ei voi ohjata, mutta silti pitää sitä strategisena yhtiönä. Tämä on hirveän vaikeaa, kun kuitenkin ihmiset, myös poliitikot, näkevät energian infrastruktuurina ja silti kuitenkin samaan aikaan halutaan puhua markkinoista. Tässä asiassa ei voi määräänsä enempää istua kahdella tuolilla.

Energia-alan järjestökentän asema energiapolitiikassa on jopa lujitunut järjestöjen voimien kokoamisen seurauksena. Nyt sisäpiiriin voidaan lukea kuuluvan Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:n (EK) ja Energiateollisuus ry:n (ET). EK syntyi yhdistämällä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT) ja toimialakohtaiset elinkeinoelämän järjestöt. ET puolestaan on energiasektorin teollisuuspoliittiseen ja työmarkkinapoliittiseen edunvalvontaan keskittyvä järjestö, joka syntyi vuonna 2005 fuusioimalla Energia-alan Keskusliitto (FINERGY), Sähköenergialiitto (SENER), Suomen Kaukolämpöyhdistys (SKY) ja Energia-alan työnantajajärjestö (ENERTA). ET ja Metsäteollisuus ry ovat Elinkeinoelämän Keskusliiton jäsenjärjestöjä.

Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT) on säilyttänyt asemansa sisäpiirissä, joskin se näyttää menettäneen oligopoliasemansa valtiovallan energiakonsulttina. Yksityinen, varsinkin metsäteollisuuden käyttämä konsulttiyritys Ekono Oy eli nykyinen Pöyryn konsultti-toimisto on menettänyt asemansa vaikutusvaltaisimmassa ryhmässä, joskin sekin konsultoi usein energiapolitiikan valmistelua.

Yhteenvedonomaaisesti todettuna Suomen energiapolitiikan vaikutusvaltaisimman ryhmän muodostavat Euroopan unioni, hallitus ja kaksi johtavaa hallituspuoluetta, keskusta ja kokoomus, työ- ja elinkeino-, ympäristö- ja valtiovarainministeriöt, valtion energiayhtiöt Fortum ja Neste Oil, metsäteollisuuden omistama Pohjolan Voima, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, Energiateollisuus ry ja Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT. Nämä toimijat muodostavat ryhmän, jota voidaan kutsua energiapolitiikan *ydinsisäpiiriksi* (core insider groups): ne ovat vaikutusvaltaisia ja niitä poliittiset päättäjät ja viranomaiset konsultoivat säännöllisesti laajassa joukossa energiapolitiikkaan liittyviä kysymyksiä (Maloney 1994, 30).

...kun mennään huippupolitiikkaan, niin näyttäisi siltä, että aika isoissakin asioissa aika pieni piiri vetää loppujen lopuksi sen linjan.

Energiapolitiikan ydinsisäpiirin jälkeen toiseksi keskeisimmälle vaikutusvallan kehälle kuuluu ensinnäkin Vattenfall, joka on Ruotsin valtion omistama sähköyhtiö ja joka omistaa sähköntuotantoa ja -siirtoverkkoja myös Suomessa. Tukkusähkön myyjänä se on pohjoismaisen sähköpörssin yksi keskeisimmistä, ellei jopa keskeisin toimija. Suomen energiapolitiikan eurooppalaistumista kuvaa siten se, että ensimmäistä kertaa energiapolitiikan sisäpiireihin kuuluu ei-kansallisia toimijoita: Euroopan unioni ja yksi ulkomaisessa omistuksessa oleva sähköyhtiö.

Vaikka elinkeinoelämän edunvalvonta kanavoituu energiakysymyksissä pitkälti etujärjestöjen (EK, ET) kautta, energiaintensiivistä metsä- ja teknologiateollisuutta harjoittavat suuryritykset, kuten StoraEnso, UPM, M-Real, Outokumpu, Rautaruukki kykenevät myös

itsenäisesti vaikuttamaan energiapolitiikkaan ja kuuluvat siten tälle toiselle sisäpiirin kehälle. Niin ikään tälle kehälle kuuluu myös valtiolinainen turveyhtiö Vapo Oyj, jonka turvetuotannolla ja puunjalostuksella on merkittäviä aluepoliittisia vaikutuksia.

Kun valmisteltiin kansallista energia- ja ilmastostrategiaa, suuryrityksiä kuultiin paljon.

Tätä toista vaikutusvallan kehää voidaan kutsua *spesialistisisäpiiriksi* (specialist insider groups), koska siihen kuuluvilla on spesifimpi intressi rajatuilla politiikka-alueilla, mutta energiapolitiikan tekijät kokevat ne luotettavina ja auktoritatiivisina informaation lähteinä omilla toimialoillaan. Niitä todennäköisesti konsultoidaan rutiininomaisesti useimmissa kysymyksissä, joskin energiapolitiikan tekijät näkevät niiden merkittävän vaikutusvallan rajoittuvan erityiskysymyksiin. (Maloney 1994, 30.) Vapo on tyypillinen spesialistisisäpiiriläinen turvetuotannon ollessa sen keskeinen toimiala, kun taas Vattenfallin toimenkuva on lähellä Fortumia. Vattenfallin kuitenkin pudottaa sisäpiirin toiselle kehälle sen ulkomainen omistus pohja, minkä johdosta sen yhteydet Suomen energiapolitiikan valmisteluun ja päätöksentekoon jäävät Fortumia ohuemmiksi, joskin se kytkeytyy tiiviisti energiasektorin sisäisiin vuorovaikutusverkostoihin.

1980-luvun jälkipuoliskolla joukkotiedotusvälineet eivät toimineet itsenäisenä vastavoimana keskeisille energiapolitiikan toimijoille. Energia-asiantuntijat ja hallituspuolueet pitkälti määrittivät sen, mitkä energiakysymykset nousivat julkiseen keskusteluun. 1990-luvun jälkipuoliskolle tultaessa tilanne oli kutakuinkin sama. Kuitenkin ympäristönäkökohtien mukaantulo energiapolitiittiseen keskusteluun median kautta oli monipuolistanut keskustelua ja rajannut energiapolitiikan liikkumatilaa. Tuolloin oli kuitenkin arvioitavissa, että markkinakilpailun lisääntyessä energia-alalla on todennäköistä, että median merkitys tulee korostumaan yritysten välisen kilpailun areenana. (Ruostetsaari 1998, 225–226.)

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla tämä ennuste näyttää toteutuneen. Käsillä olevaa tutkimusta varten haastatelluista energiaeliitin jäsenistä 29 prosenttia katsoo joukkotiedotusvälineiden vaikuttavan erittäin paljon ja 50 prosenttia melko paljon Suomen energiapolitiikan päätöksentekoon. Vuoden 2008 lopulla Suomen eri eliittiryhmille (työmarkkinoiden, elinkeinoelämän, hallinnon, kansalaisjärjestöjen, oikeuslaitoksen ja poliisin, politiikan ja tutkimuksen eliitit, N=376) tehdyn internet-pohjaisen kyselytutkimuksen mukaan 63 prosenttia on samaa mieltä väittämän kanssa, että ”joukkotiedotusvälineiden suhtautuminen eri energiamuotojen käyttöön vaikuttaa merkittävästi maamme energiapolitiikan muotoutumiseen”. Eri mieltä väittämän kanssa on 37 prosenttia eliitteihin kuuluvista.⁶ Median vaikutus nähdään suurimpana tutkimuseliitissä (72 % samaa mieltä) ja pienimpänä poliittisessa eliitissä.

Se että mediassa tai paikallismediassa kirjoitetaan myönteisiä artikkeleita vaikkapa jostakin voimalaitoshankkeesta, sillä on merkittävä vaikutus hankkeen läpimenoon.

Se [median valta energiapolitiikassa] on ollut erittäin iso ja on edelleenkin. Kyllähän [sen] tämän edellisen [ydinvoima]keskustelun aikana näki. Se oli aidosti ydinvoima vastaan uusiutuva tai ydinvoima vastaan se vuoden 2001–2 keskustelu. Se oli täysin eri tyyppinen kuin tällä hetkellä, mutta kyllähän media sen hyvin pitkälle ratkaisi. Pääkirjoittajilla on omat mielipiteensä ja sitten uutistoimistotkin valitsevat oikeastaan sen ja kerrotaan vain siitä.

Median onkin tulkittu toistavan ja muokkaavan, joskus jopa vaientavan ydinvoiman lisärakentamista tukevaa ja vastustavaa argumentaatiota ja informaatiota. Esimerkiksi Lappeenrannan teknillisen yliopiston tutkimusraporttia, joka julkaistiin juuri ennen vuoden 2001 ydinvoimakeskustelua ja jossa uuden ydinvoimalan kustannukset arvioitiin mataliksi,

6. Täysin samaa mieltä 11 %, jokseenkin samaa mieltä 52 %, jokseenkin eri mieltä 31 % ja täysin eri mieltä 6 %. Aineistosta tarkemmin ks. Kunelius ym. 2009.

siteerattiin laajasti mediassa ja poliittisessa keskustelussa. Myös kansalaisjärjestöt käyttivät keskustelussa vakiintuneiden julkisten organisaatioiden ja yliopistojen aiemmin tuottamia taloudellisia argumentteja. Toimittajat esittivät tuolloin kysymyksen, miksi kansalaisjärjestöt olivat nyt kiinnostuneita ydinvoiman taloudellisista aspekteista ja epäilivät sitä, että ympäristöväellä olisi parempi ymmärtämys talouskysymyksistä kuin ydinvoiman lisärakentamista kannattavilla yrityksillä. Harvat todella perehtyivät kansalaisjärjestöjen alun perin käyttämään materiaaliin. Kansalaisjärjestöjen auktoriteetti taloudellisissa kysymyksissä ei ollut riittävä poliittisesti uskottavien argumenttien esittämiselle. Valtion tutkimuslaitosten hyödyntäminen osoittautui tehokkaaksi keinoksi ydinvoimalobbauksessa, minkä kanssa kansalaisjärjestöt eivät kyenneet kilpailemaan. 1990-luvun alun ydinvoimakeskusteluun verrattuna, jonka seurauksena eduskunta eväsi ydinvoiman lisärakentamisen, merkittävin muutos viidennestä ydinvoimalasta käydyssä keskustelussa 2000-luvun alussa oli tehdyn mielipidetutkimuksen (2001) mukaan se, että suuri enemmistö tärkeimpien sanomalehtien päätoimittajista kannatti ydinvoiman lisärakentamista. (Lammi 2009, 70, 73–74.)

Energia-asiantuntijoiden kokemaa median vaikutusvaltaa voidaan selittää sillä, että median riippuvuus energiantuottajista ja elinkeinoelämästä informaatiolähteinä on vähentynyt. Ympäristöviranomaisten ja -järjestöjen näkyvyys ja legitimitetti informaatiolähteinä ovat kasvaneet ympäristöpolitiikan yhteiskuntapoliittisen painoarvon kohoamisen myötä.

Mediahan painottaa päättäjien näkemyksiä. Kansalaisjärjestöt saavat nykyään ehkä paremmin sanansa esille kuin aiemmin, mutta ei sillä oikein suurta merkitystä ole.

Monet haastatellut energiaeliitin jäsenet kokevat median vastavoimaksi, joka vaikuttaa energiantuottajien ja energiahallinnon liikku- matilaan energiapolitiikassa. Energia-alaa pidetään niin spesifinä, että toimittajien ammattitaitokin nähdään puutteellisena energiapolitiikan ymmärtämiseksi.

Mediassa on nykyään se ongelma, että toimittajakunnasta 80 prosenttia istuu päätteen ääressä. Syvällistä osaamista puuttuu, jolloin mennään pintaliidon mukana eikä halutakaan perehtyä asiaan. Kun energia-asiat eivät hirveän yksinkertaisia ole, tässä valtakunnassa on yhden käden sormin lueteltavissa toimittajat, jotka ymmärtävät vähänkin syvällisemmin näistä asioista. Se tekee tietenkin sen, että energiastakin tulee tällainen populistinen, kaikki on sitä miltä näyttää... Minun mielestäni media on siinä syyllinen, että luodaan mielikuvia asioista eikä pystytä kirjoittamaan analyttisesti. 20 vuotta sitten joku toimittaja piti kunnia-asianaan, että oli ymmärtänyt asian ja kirjoittaa siltä pohjalta... Se tekee haastavammaksi meille toimijoille, että jos halutaan viestiä jotakin, meidän tulee viestiä mielikuvilla.

Eliittihaastatteluissa tuli kuitenkin esille näkemys, että energiapolitiikan toimijat voivat käyttää mediaa hyväkseen omien intressiensä ajamiseksi julkaisemalla esimerkiksi selvityksiä ja tutkimuksia koskevia tiedotteita, joiden paikkaansa pitävyyttä media ei lähde esimerkiksi aikataulupaineiden tai resurssipulan vuoksi kriittisesti analysoimaan. Toinen energiapolitiikan toimijoiden vaikuttamiskeino on tiedon syöttäminen toimittajille.

*Esimerkiksi...Helsingin Sanomien jutusta oli selkeästi luettavissa syyt-
tehtaalle johtavat jäljet, että kuka oli syöttänyt tietoa toimittajille.*

Median kasvaneesta vaikutusvallasta huolimatta sillä ei ole omaa agenda energiapolitiikassa, vaikka eräät haastatellut toivat esille tällaisen agendan olemassaolon. Tämän vuoksi mediaa instituutiona ei voida lukea instituutiona energiapolitiikan sisäpiireihin kuuluvaksi.

...välillä tuntuu, että joillakin [medioilla] on oma agendansa, ja ne yrittävät sitä tuoda esille. Toisaalta ei se kauhean paljon voi poiketa siitä eli ne heijastelevat keskustelua.

Median vaikutus energiapolitiikkaan perustuu lähinnä siihen, että se heijastelee jo tapahtunutta ja muiden toimijoiden, energiantuottajien, energiahallinnon ja nyt myös ympäristöjärjestöjen agendalle nostamia asioita. Media vaikuttaa agendalle nousseiden asioiden saamaan sävyyn ja mittasuhteisiin tavalla, jota on muiden toimijoiden on vaikea ennakoita. Esimerkiksi ydinjätteen loppusijoituslaitoksen rakentamisesta 2000-luvun alussa käydyssä keskustelussa agendan määritteli pitkälti hanketta ajanut Fortumin ja Teollisuuden Voiman yhteisyrittäjä Posiva Oy ammattimaisella julkisuuden hallinnallaan, ja jopa toimittajat kokivat ongelmana ydinjätteen loppusijoituksesta kirjoittaessaan pätevien asiantuntijoiden tai luotettavien kansalaisaktivistien löytämisen Posivan tuottaman informaation tasapainottamiseksi (Litmanen 2009, 204).

En usko, että Suomessa elinkeinoelämä kovinkaan paljon vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Ei poliittiseen päätöksentekoon [elinkeinoelämä] voi sillä tavalla vaikuttaa... kuten ei voi vaikuttaa tai ohjata mediaa.

Se mikä on ajankohtaista, media tarttuu siihen, mutta kukaan ei osaa etukäteen sanoa, mitä se sitten sanoo.

Tiedotusvälineet eivät ole niitä, jotka luovat tavoitteen, vaan edesauttavat sitä, tulevat seuraavassa aallossa. Silloin kun oli 2002 ydinvoimapäätös [eduskunnassa], käytiin spekulatiota, että päätoimittajat tapasivat toisensa ja sopivat yhdessä ydinvoimalinjasta. Ainoastaan yhden lehden päätoimittaja ei ollut sen takana.... Itse kiistävät väitteen. Heillä on päätoimittajayhdistys, jossa varmaan keskusteltiin.

Energiatoimijoiden mahdollisuutta ennakoita median toimintaa ja jopa kontrolloida sitä koetaan vaikeuttavan median toimintalogiikassa tapahtuneet muutokset, kuten mediakentän kilpailun lisääntyminen, vastakkainasettelujen etsintä ja viihteellistyminen.

Media haluaa vastakkainasetteluja. Tyypillistä on, että järjestetään keskustelu, johon kutsutaan EK:n [Elinkeinoelämän Keskusliiton] tai joku elinkeinoelämän edustaja ja joku Greenpeacen edustaja.

Me elämme jotenkin sellaisessa huomiotaloudessa ja sellainen performatiivisuus ja näyttävyys kiinnostaa. Medialla on hirvittävän iso rooli tässä kentässä. Tietyllä tavalla se hakee ja haluaa viihteellisyyttä, että miten voidaan osittain viihteellistää todella vakavia kysymyksiä. Se on haaste yhtä lailla päätöksentekijöille kuin ympäristöjärjestöille, että ne pystyvät syöttämään sellaista aineistoa, joka saa median kiinnostumaan.

Vaikutusvaltaansa vahvistaneet ja menettäneet

Energiaeliitiltä kysyttiin avoimella kysymyksellä, mitkä tahot ovat kasvattaneet tai menettäneet energiapoliittista vaikutusvaltaansa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Arviot hajaantuivat voimakkaasti, mutta yleisimmin valtaansa kasvattaneina instituutiona pidetään järjestyksessä Euroopan unionia, ympäristöministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä ja kuluttaja- ja kansalaismielipidettä. Vaikutusvaltaansa menettäneinä näyttäytyvät lähinnä yleisimmin eduskunta ja energiaintensiivinen metsäteollisuus.

Kansalaisvaikutuksen merkityksestä energiaeliitissä esiintyy erilaisia, jopa vastakkaisia näkemyksiä, jotka voidaan jakaa yhtäältä *elinkeinoelämä-* ja toisaalta *ympäristöpolitiikkalähtöiseen näkemykseen*. Kun elinkeinoelämälähtöisen näkemyksen mukaan kansalaismielipiteellä on ainakin ajoittaista ja tapauskohtaista vaikutusta energiapolitiikkaan, ympäristöpolitiikkalähtöisessä näkemyksessä kansalaismielipide näytetään vähämerkityksellisenä jopa isoissa linjakysymyksissä.

Kansalaiset vaikuttavat kaikkeen päätöksentekoon silloin, kun muodostuu kansalaismielipide, joka jollain tavalla tulee julki tai tuodaan julki. Joskus se vaikuttaa jollain alueella, joskus toisella, mutta se ei ole jatkuvaa ja konsistenttia. Jos joku asia on kovasti tapetilla, silloin myös tuntuu kansalaismielipide ja sen paine. Se vaihtelee.

Energiapolitiikassa näkyy se sama epäsuhta kansalaisten ja heidän edustajiensa näkemysten välillä, mikä näkyy monella muullakin politiikan osa-alueella. Jos käyttää jälleen ydinvoimaa esimerkkinä, niin kansalaisten keskuudessa ydinvoiman kannatus ja vastustus on mennyt fifty-fifty jo aika pitkään, viime aikoina vastustajat ovat niskan päällä. Toisaalta monien uusiutuvien energiamuotojen kannatus huitelee yli 90 prosentin luokassa. Sitten taas jos katsotaan sitä politiikkaa, mitä poliitikot harrastavat, siellä prioriteetit ovat ihan toisenlaiset ja kannatusluvut ovat toisenlaisia kuin kansalaisten keskuudessa.

Sama jakolinja koskee myös suhtautumista yritysten ja elinkeinoelämän energiapolitiittiseen vaikutusvaltaan. Kun elinkeinoelämälähtöisen näkemyksen mukaan yritysten vaikutus energiapolitiikkaan on supistunut, ympäristölähtöisen näkemyksen mukaan niillä on edelleen erittäin paljon vaikutusta energiapolitiikan muotoutumiseen.

Jossakin yhteydessä suomalaisen energiaintensiivisen teollisuuden tarpeilla on ollut Suomen historiassa merkitystä suomalaiseen energiapolitiikkaan. Onko enää siinä määrin kuin aikaisemmin, siinä poliittinen ilmasto on ehkä vähän muuttunut osittain senkin takia, että energiaintensiivisen teollisuuden BKT-osuus on laskenut. Voi olla, että monesta muustakin syystä... mielestäni tuntuu siltä, että yleensä teollisuuden ja elinkeinoelämän vaikutus poliittiseen päätöksentekoon on pikemminkin vähentynyt kuin lisääntynyt viime aikoina. Sitten on tullut ehkä muita asioita, kansalaisvaikutus ja kansainvälinen vaikutus, jotka ovat korvanneet sitä.

Isot tavoitteet tulee EU:sta, aloite on siellä. Konkreettisemman tason energiapolitiikassa työ- ja elinkeinoministeriö on sinänsä aloitteellinen ja tuottaa ratkaisuja, mutta kyllähän yrityksistä jatkuvasti kuiskutellaan korvaan asioita, että mitä pitäisi tehdä. On esimerkkejä, että ne ovat vaikuttaneet päätöksentekoon erittäin paljon. Jos katsoo vaikka sitä, että millä neuvottelutavoitteilla Suomi lähi huippukokoukseen neuvottelemaan EU:n ilmasto- ja energiapakettista, kyllähän kaikille neuvottelutavoitteille löytyy kotipesä jostakin elinkeinoelämän puolelta. Jossakin määrin ne olivat identtisiä joidenkin elinkeinoelämän tavoitteiden kanssa.

Erityisesti kahden instituution, ympäristöministeriön ja kansalais- ja ympäristöjärjestöjen, vaikutusvallan määrittelyssä energiaeliitin jäsenten arviot hajaantuvat. Vaikka yleisesti myönnetään ympäristöpolitiikan yhteiskuntapoliittisen painoarvon vahvistuneen, erityisesti ilmastonmuutoksesta käydyn keskustelun seurauksena, eräiden haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ympäristöministeriöllä on vähän muodollisia valtaoikeuksia energiapolitiikan päätöksenteossa, joskin se on vastuussa kansainvälisistä ilmastoneuvotteluista. Koska työ- ja elinkeinoministeriö on vastuussa energiapolitiikan valmistelusta (esim. vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiasta) ja edustaa Suomea EU:ssa energiakysymyksissä, ympäristöministeriön kansallinen rooli energiapolitiikassa on jopa supistunut.

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja ympäristöministeriön välillä käytiin 2000-luvun alussa kilpailua siitä, kumpi niistä saa hallinnonalalleen ja johtoonsa päästöoikeuksien jaon ja ylipäänsä päästökaupan. KTM:n tahtotila oli kovempi, ja se vei voiton. Päästökaupan operatiivinenkin toimeenpano annettiin KTM:n alaiselle Energiamarkkinavirastolle eikä esimerkiksi ympäristöministeriön alaiselle Suomen ympäristökeskukselle. Kun päästökauppa-asiat yleensä EU-maissa kuuluvat ympäristöministeriöille, ei niiden sijoittaminen Suomessa kauppa- ja teollisuusministeriöön ollut itsestäänselvyys.

Kauppa- ja teollisuusministeriön/työ- ja elinkeinoministeriön voittoihin voidaan lukea myös se, että se sai EU:n ilmasto- ja energia-

paketin toimeenpanoa ohjaavan ilmasto- ja energiastrategian (2008) valmisteluvastuun.

Kun nykyisen hallituksen ohjelma tehtiin, siinä riisuttiin ympäristöministeriöltä valta ja käännettiin kauppa- ja teollisuusministeriölle. Se oli olennainen homma. Ohjelmaan kirjattiin, että ilmasto- ja energian valmistelee KTM. Siinä käytiin kädenvääntö siitä, kuka johtaa tätä hommaa. Siinä aikalailla vetäistiin YM:ltä [ympäristöministeriöltä] hampaat suusta, lukuun ottamatta Kioto-prosessia, jossa se pyörii johtavana.

Ympäristöministeriön voittoihin voidaan lukea lähinnä sen saama vastuu YK:n ilmastoneuvotteluiden kansallisesta valmistelusta, joskin valmistelussa ovat mukana myös työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja ulkoasianministeriö. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja ympäristöministeriön välinen kilpailuasetelma ei sinänsä ole uusi ilmiö, vaan jo aiemmin ministeriöt olivat laatineet keskenään kilpailevia luonnoksia hallitukselle energiapoliittisiksi selonteoiksi.

Ympäristöministeriöllä ei ole Suomen sisällä vastoin monien luuloa hirveän suurta merkitystä. Vesiensuojelukysymyksissä tai soiden käyttösuojeluohjelmassa ympäristöministeriöllä on painava vaikutus. Kaavoitus on välillinen keino vaikuttaa energian käyttöön. Ei kovin merkittävää ohjaavaa vaikutusta energiapolitiikassa.

Pakko sanoa, että työ- ja elinkeinoministeriö kyllä rakentaa tätä politiikkaan energiantuotannon näkökulmasta. Se näkyy ihan selkeästi energia- ja ilmastostrategiassa, että jos sen olisi laatinut ympäristöministeriö, se olisi totta kai tavattoman paljon erilainen.

Kuitenkin sen [työ- ja elinkeinoministeriön] merkitys tässä energiapoliittisessa keskustelussa on edelleen vain vahvistunut entisestään ja ympäristöministeriön heikentynyt... Päätösvalta ja oikeastaan arvovaltajärjestys on parhaiten havainnollistettavissa turvekysymyk-

sen kohdalla, joka on ympäristön näkökulmasta täysin kestämaton energialähde, pahin vaihtoehto kaikista näkökulmista. Silti se on meidän kansallisessa energiapolitiikassa keskeinen, ja ilmeisesti taistelu jatkuu edelleenkin. Olisin kuvitellut, että kun aletaan puhua vakavasti ilmastokysymyksistä, niin turve olisi noussut esiin sellaisena aiheena, josta pikkuhiljaa halutaan päästä eroon. Näin ei todellakaan tapahtunut.

Eräät haastatellut, etupäässä yrityssektoria edustavat energiaeliitin jäsenet päinvastoin katsovat, että ympäristöministeriön vaikutusvalta on kasvanut, koska se voi toimivaltansa puitteissa vaikuttaa energiapolitiikkaan voimalaitosten ja siirtojohtojen rakennuslupamenettelyn sekä maakäytön suunnittelun ja kaavoituksen kautta. Uutta vaikutuskeinoa ympäriministeriölle on merkinnyt sille annettu vastuu voimalaitosten ja sähkönsiirtojohtojen rakentamisen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Ydinvoimaloiden rakennuslupia ja ympäristövaikutusten arviointia koskevat asiat kuitenkin kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Ympäristöministeriölläkin on tietyllä tavalla keskeinen rooli nykyään, erityisesti kun puhutaan uusiutuvasta energiasta, energiatehokkuudesta ja energiansäästästä.

Ympäristöministeriö on niin itsenäinen maailma, että työ- ja elinkeinoministeriöllä ei oikein ole mitään sanottavaa... [ympäristöministeriö] vaikuttaa [yhä enemmän energiapolitiikkaan], koska siellä on niin poliittisesti värittyä virkamieskuntakin. Tuulivoiman laajentamisen esteeksi tulevat voimalaitosten ympäristöluvut. Ne tulevat viivästyään vuosia sen takia, että niille ei saada lupia.

Haastatteluissa tuli esille myös kolmas näkemys näiden kahden ministeriöiden välisen suhteen muutoksesta, jonka mukaan toimintaympäristön muutos on parantanut niiden yhteistyösuhteita ja lisännyt osapuolten keskinäistä ymmärtämystä.

Vähän tuntuu, että siinä on tapahtunut jonkinlaista lähentymistä. Ehkä kahdesta syystä. Voi olla, että ympäristöministeriössäkin on enemmän jouduttu integroitumaan muuhun yhteiskuntaan ja tavaltaan enemmän joudutaan ottamaan huomioon realiteetteja. Ehkä taas toisin päin kun ilmastopolitiikasta on tullut niin vahva alue, niin taas työ- ja elinkeinoministeriössäkin joudutaan ottamaan se vahvemmin huomioon.

Oma vaikutuksensa työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön väliseen yhteistyösuhteeseen on myös niitä johtavien ministerien puoluekannalla. Mikäli molemmat ministerit edustavat samaa puoluetta, se helpottaa yhteistyötä.

...puoluepolitiikka vaikuttaa tietenkin aika paljon siinä. Keskustalla on kuitenkin sekä ympäristöministeri että elinkeinoministeri niin se, että hallituksen sisäinen yhtenäisyys pysyy yllä, eikä synny mitään isoa jännitettä tai ristiriitaa, mitä voisi ehkä jossakin muissa tilanteissa syntyä.

Kolmannen energiapolitiikan ydinsisäpiiriin kuuluvan ministeriön, valtiovarainministeriön (VM), asemassa energiapolitiikassa ei ole tapahtunut mainittavaa muutosta.

VM pitää käsissään veropolitiikan ja tukijärjestelmän. Sitä kautta se on aika iso vaikuttaja.

Valtiovarainministeriöllä on aika paljon merkitystä, että se on aina haasteellista tässä ilmasto- ja energiapolitiikassa, että mitä tahansa uusia ohjauskeinoja tai –mekanismeja halutaan luoda, niiden pitää aina mennä VM:n kautta...Joskin sieltä jotain pieniä aloitteita on tullut niin kuin tämä auto- ja ajoneuvoverouudistus, joka tosin lässähti sitten sisällöltään, mutta kuitenkin ajatuksena hyvä. Sitten toisaalta tätä polttoaineveroporrastusta. Kyllä yhä enemmän ja enemmän alkaa tulla valtionvarainministeriöltä yritystä, mutta se on ollut kuitenkin

aina sellainen lukko ja takaportti, joka sitten viime kädessä torppaa kunnianhimoiset yritykset energiapolitiikan suhteen.

Vaikka liikenne on merkittävä kasvihuonepäästöjen aiheuttaja, liikenne- ja viestintäministeriön roolin ilmasto- ja energiapolitiikassa koetaan jääneen vähäiseksi. Niinikään maa- ja metsätalousministeriön panoksen nähdään jääneen energiapolitiikassa vähäiseksi, ja se on keskittynyt enemmän perinteiseen maatalouspolitiikkaan ja teollisuuden puunsaantiin huolimatta siitä, että pellolta ja metsästä saatava energia kytkeytyy tiiviisti uusiutuvan energian lisäämistavoitteisiin.

Liikenteen merkitys päästöistä on viidennes, mutta liikenne- ja viestintäministeriö ei pysty vaikuttamaan liikenteen energiaveroihin, polttoaineveroihin juuri mitään.

Hyvin vähän siellä [maa- ja metsätalousministeriössä] on ollut energia-asioita. Jonkun verran ilmastojuuttua, hiilen sidontaa ja laskentamalleja, jotka tulevat Kioton sopimuksesta. Siinä se on ollut mukana.

Atkinsonin ja Colemanin termein vahvassa valtiossa perimmäinen päätöksentekovalta on keskittynyt suhteellisen pienelle toimijajoukolle, ja nämä toimijat kykenevät toimimaan itsenäisesti. Tavallisesti valta keskittyy, kun yksittäinen virasto tai hallintoyksikkö kykenee dominoimaan vuorovaikutussuhteita jollakin sektorilla. Tällainen virasto kykenee hankkimaan tukea ja informaatiota alueellisista hallintoyksiköistä ja sektoritason toimijoilta, joko yrityksiltä tai eturyhmiltä. Sitä vastoin valtio on heikko kyseisellä sektorilla, jos toimivalta hajautuu ja mikään toimijaryhmä ei kykene johtamaan politiikan formulointia. Näissä olosuhteissa toimivalta tyypillisesti hajautuu useille virastoille ja hallinnon tasoille aiheuttaen kompetenssin päällekkäisyyttä ja byrokraattista kilpailua. (Atkinson & Coleman 1989, 51.) Onkin ilmeistä, että Suomen energiapolitiikalle on yhä ominaista vahva valtio: energiapolitiikan valmistelu ja toimeenpano keskittyy työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka hallinnonalalle kuuluvat sekä valtion energia-

yhtiöt että energiapolitiikan valmistelussa ja valvonnassa keskeiset viranomaiset ja laitokset, VTT, Tekes ja Energiamarkkinavirasto (ks. Lampinen 2009). Valtion keskittyneisyyden astetta energiapolitiikassa on kuitenkin vähentynyt ympäristöministeriön aseman vahvistuminen ilmastopolitiikan kautta.

Energiaeliitin esittämät arviot jakautuvat myös ympäristöjärjestöjen vaikutusvallan muutoksesta, joskaan näkemyserot eivät ole yhtä selkeät kuin ministeriöiden ja yritysten kohdalla. Elinkeinoelämän edustajien tulkinnassa, jolle myös viranomaistaholla on kannatusta, ympäristöjärjestöjen energiapolitiittinen vaikutusvalta on kasvanut merkittävästi ilmastonmuutosta kohtaan koetun globaalien huolen vuoksi, minkä seurauksena hallitus, ministeriöt ja eduskunta konsultoivat niitä säännöllisesti.

Kansalaisjärjestöjen arvo on noussut ihan merkittävästi...Kyllä ne...ovat mukana [energiapolitiikan valmistelussa] verrattuna aikaan parikymmentä vuotta sitten, jolloin ne tavallaan koettiin aina häirikköiksi.

Toisen näkökulman mukaan ympäristöjärjestöjen näkemyksiä ei oteta huomioon energiapolitiikan valmistelussa ja päätöksenteossa niiden lisääntyvästä kuulemisesta huolimatta. Ympäristöjärjestöjen tosiasiallinen merkitys energiapolitiikassa on jäänyt marginaaliseksi. Tälle näkemykselle on kannatusta sekä energiantuottajien että ympäristösuojelua edustavien asiantuntijoiden keskuudessa. Kansalaisjärjestöjen kuulemisessa koetaan edelleen olevan puutteita, kuten sen ajoittuminen päätöksentekoprosessin myöhäiseen vaiheeseen, jolloin sillä pyritään lähinnä legitimoimaan päätöksentekoa.

...jos ottaa esimerkiksi kansallisen ilmasto- ja energiapolitiikan, joka viime marraskuussa [2008] tuli hallitukselta ulos, niin kyllä ministeriryhmässä kuultiin suurien energiantuottajien, tutkimuslaitosten ja liike-elämän edustajia, mutta ei esimerkiksi ympäristöjärjestöjen edustajia tai uusiutuvan energiateknologiateollisuuden yrityksiä tai

esimerkiksi energiatehokkuuteen liittyviä yrityksiä jne. [Ympäristöjärjestöjä] kyllä kutsutaan vaikkapa eduskunnan ympäristövaliokuntaan kuultavaksi, vähän niin kuin siinä vaiheessa, kun ne päätökset on pitkälti tehty, ja se on enää sellaista muodollista löpinää siitä, että miten homman pitäisi mennä.

Yhden haastatellun mukaan Suomen ympäristöjärjestöjen rooli yhteiskunnallisessa keskustelussa on vähäisempi kuin niiden sisarjärjestöillä on esimerkiksi Skandinaviassa, Iso-Britanniassa, Alankomaissa ja Saksassa. Tämä johtuu siitä, että Suomessa kansalaisyhteiskunta on jossakin määrin heikompi kuin monissa läntisissä demokratioissa.

[Ympäristöjärjestöjen kuulemisella]ei ole mitään vaikutusta. Silloin kun muun muassa Hesarin palstoilla käytiin keskustelua [8.6.2008] Korholoiden pariskunnan [europarlamentaarikko ja ilmastonmuutoksen tutkimuksen professori] virittelemästä ajatuksesta, että Suomi on ympäristöjärjestöjen talutusnuorassa ilmasto- ja energiapolitiikassa, oikein miettimällä mietin, missä olisi sellaisia esimerkkejä päätöksistä, joissa kansalaisjärjestöjen kanta olisi vaikuttanut lopputulokseen. En pystynyt keksimään mitään, että kansalaisjärjestöt olisivat muuttaneet päätöstä verrattuna siihen, mitä [virkamiehet] olivat alun perin valmistelleet tai poliitikot alun perin linjanneet. Meillä on erittäin vakiintunut ja jalostunut tapa kuulla erilaisia intressiryhmiä, mutta niiden kuulemisten vaikutus on monissa tapauksissa marginaalinen. Sitten on taas maita, joissa tällaisia muodollisia kuulemisprosesseja ei välttämättä ole niin vahvasti, mutta joissa kansalaisjärjestöjen paine tosiasiallisesti vaikuttaa päätöksentekoon. Tässä suhteessa meidän demokratia on aika toisentyypinen kuin monessa muussa maassa, näin väitän. Sitten yksi sellainen olosuhdetekijä on meidän elinkeinorakenne: Suomi on läntisistä teollisuusmaista yksi energiaintensiivisimpiä, raskasteollisuusvaltaisia elinkeinorakenteeltaan. Olisihan se yllättävää, jos se ei vaikuttaisi johonkin. Se on antanut tahoille, joiden keskeinen intressi on saada edullista sähköä ja energiaa pitkälle tulevaisuuteen, paljon enemmän poliittista painovaltaa kuin monissa muissa maissa.

Toinen haasteltu puolestaan selittää Suomen ympäristöjärjestöjen heikkoutta niiden konsensushenkisellä strategialla. Toisin sanoen suomalaisten ympäristöjärjestöjen poliittinen toimintatapa on yhteistyöhön pyrkivä eikä niinkään aggressiivinen valtiovaltaa kohtaan.

Kansalaisjärjestöjen merkitys on Suomessa selkeästi pienempi kuin Ruotsissa tai Saksassa... Suomen kansalaisjärjestöt eroavat siinä niiden ruotsalaisista ja saksalaisista kollegoista, että ne ovat yhteistoiminnallisia luonteeltaan... suomalaiset vapaat kansalaisjärjestöt poikkeavat ruotsalaisista ja saksalaisista siinä, että ne ovat yhteistyökykyisiä [muiden energia-alan toimijoiden kanssa]

Haastateltava tosin myönsi, että ympäristönsuojelujärjestöjen vaikutusvalta ei ole kovin huomattava, mutta ne voivat olla vaikutusvaltaisia niiden pitkän aikavälin lobbausstrategioidensa ansiosta. Tämä koskee kuitenkin lähinnä Suomen Luonnonsuojeluliittoa (SLL), joka on perustettu jo vuonna 1938 luonnonsuojelun tieteelliseksi järjestöksi. Sen taustalla ei siten ole 1960- ja 1970-lukujen radikalismia ja ydinaseiden vastustusta.

Suomen Luonnonsuojeluliittoa voidaankin pitää energiapolitiikan *perifeerisenä sisäpiiriläisenä* (peripheral insider group), jota konsultoidaan ja jolle on annettu kosmeettinen sisäpiiriläisen status, mutta jonka vaikutus politiikan muotoiluun on korkeintaan marginaalinen (Maloney ym. 1994, 32). Yhden haastatellun mukaan luonnonsuojeluliitto on jopa menettänyt asemaansa.

...ei Luonnonsuojeluliitto enää ole se arvovaltainen liitto, joka perustaa kannanottonsa tieteellisiin selvityksiin. Esimerkiksi Suomen Luonto-lehtihän on hyvin korkeatasoinen, siellä on tieteellisiä artikkeleita ja selvityksiä. Mutta sitten tämä toiminta, joka näkyy kannanottoina ja muina, siitä on tullut yhä enemmän kamppailusta.. Entinen Luonnonsuojeluliitto osallistui tähän yhteiskunnalliseen keskusteluun eri tavalla. Nyt heillä on ihan selkeitä kannanottoja esimerkiksi vesivoiman lisärakentamista vastaan. Ihan sellaista äkkiväärää, totta

kai esimerkiksi ydinvoimaan, jotka eivät perustu sen kummempaan tietoon. Ihan yhtä asenteellisia kuin Greenpeacen kannanotot. Se on kyllä harmi.

Muita Suomessa toimivia ympäristöjärjestöjä, esimerkiksi Greenpeacea, WWF:ää ja Maan Ystäviä voidaan pitää vaikutusvallaltaan energiapolitiikan *sisäpiiriin kuulumattomina* (outsider groups). Sisäpiirin ulkopuolelle jääminen ei kuitenkaan perustu tämän tyyppisten eturyhmien omaan valintaan. (Maloney ym. 1994, 32.) Esimerkiksi suorasta toiminnasta tunnettu Greenpeace on joutunut jossakin määrin mukauttamaan edunvalvontastrategiaansa Suomen konsensushenkiseen poliittiseen kulttuuriin, ja sen edustajia on ollut mukana energiapolitiikkaa valmistelemaan asetetuissa työryhmissä. Monet Greenpeaceessa 2000-luvun alussa vaikuttaneet energiakampanjoitsijat ovat aiemmin toimineet vuonna 1995 perustetussa Dodossa, joka pyrki välttämään perinteisiä ympäristökeskustelun vastakkainasetteluja ja kampanjoin-tikeinoja, kuten mielenosoituksia turvautumalla kampanjoinnissaan asialliseen argumentaatioon, jossa korostuivat tekniset ratkaisut ja ilmasto (Lammi 2009, 83). Vaikka ympäristönsuojelujärjestöt tekevät keskenään yhteistyötä, niiden välillä on myös kilpailua. Tässä tilanteessa ne ovat vaikuttaneet toinen toisiinsa siten, että niiden vaikuttamismuodot ovat lähentyneet toisiaan ja yhdenmukaistuneet.

Kansalaisjärjestöjen vaikutusvaltaa koskevien kahden ääripään näkemysten välille sijoittuu näkemys, jonka mukaan ne voivat vaikuttaa energiapolitiikkaan julkisuuden kautta.

Kun komitealaitosta ei enää ole, se tarkoittaa myös sitä, että siinä pöydän ympärillä ei ole myöskään kansalaisjärjestöjä. Tyypillistä Suomelle ovat olleet ne porukat, joissa on mukana elinkeinoelämän edustajat, mutta myös kansalaisjärjestöjen edustajat. Nyt kaikki ollaan laajojen kuulemisten kuultavien joukossa tai sitten oman aktiivisuuden puitteissa. Kansalaisjärjestöt ehkä ovat julkisuuden hyvin osaavia, pystyvät vaikuttamaan sitä kautta.

Eduskunta näyttäytyy monelle energiaeliittiin kuuluvalla vaikutusvaltaansa menettäneenä instituutiona, mikä johtuu todennäköisesti EU:n lisääntyvästä vaikutuksesta kansalliseen energiapolitiikkaan. Tosin osa haastateltavista katsoo ilmastopolitiikan lisännen poliitikkojen mielenkiintoa energiapolitiikkaa kohtaan, joskaan kansanedustajien perehtyneisyyttä ei pidetä kovin syvällisenä.

Sellaisia ihmisiä, jotka olisivat erikoistuneet ja erityisesti perehtyneet ilmasto- ja energiakysymyksiin, on eduskunnassa hirvittävän vähän. Paljon on sellaisia, jotka julkisuudessa mielellään asemoi itsensä ilmasto- ja energiapolitiikan aktiiveiksi, mutta sellaisia, joilla on taustalla pidempi perehtyminen, tällaisia esimerkkejä on hirvittävän vähän. Jos pitäisi eduskunnasta luetella, en saisi ehkä yhden käden sormilla laskettavaa määrää kasaan. Se ei estä ihmisiä ottamasta aktiivisesti kantaa kaikkiin asioihin. Ennen kaikkea kun mennään tiettyihin symbolikysymyksiin, tiettyihin energiamuotoihin, niissähän tuntuu, että jokaisella poliitikolla on vahva kanta ja kaikki osallistuu mielellään keskusteluun. Kyllä energiapolitiikasta käydään aktiivista keskustelua, en tiedä, onko joskus ollut toisin, mutta ainakin nykyään se menee näin. Keskustelu on jossakin määrin kapeata, että on muutamat symbolikysymykset. Yksi hyvä arvio oli se, että energiapolitiikassa ydinvoimalla on 10 prosentin merkitys, mutta 90 prosentin rooli julkisessa keskustelussa. Se on vähän karrikoitu, mutta pitääne suunnilleen paikkaansa. Tavallaan isompia systeemitason kysymyksiä pohditaan hirvittävän vähän.

Toisaalta useampikin haastateltu katsoo, että poliittisten päätöksentekijöiden rooli suhteessa virkamiehiin on jopa vahvistunut kansallisella tasolla, ja tämä liitetään uusiutuvan energian erilaisten tukimuotojen käyttöön ottoon. Tämän tulkinnan mukaan ilman poliittista ohjausta virkamiesvalmistelu olisi tuottanut toisentyypisiä ratkaisuja, vähemmän uusiutuvan energian tukemiseen panostavia. Toki on muistettava, että eduskunta käsittelee monet uusiutuvan energian tukimuodot

hallituksen esitysten pohjalta, joihin puolestaan vaikuttavat EU:n Suomelle säätämät tavoitteet.

Esimerkiksi nämä tällaiset ideat syöttötariffeista ja verot windfall-voitosta eivät ole virkamiestyön aivoituksia, vaan ne ovat ihan poliitikkojen aivoituksia. Monet yksityiskohdatkin, esimerkiksi turpeen syöttötariffi menneisyydessä oli ihan [elinkeinoministeri]Pekkarisen idea, että se tuli, vaikka kaikki sitä vastusti.

Siinä mielessä poliitikkojen rooli on vahvistunut, kun on otettu enemmän käyttöön uusiutuvia energialähteitä. Ne eivät vielä pärjää markkinahinnoin, tarvitaan hintoja vääristävää kilpailua, tukipoliitiikkaa eli eri tyyppisiä veroja jne. Siinä mielessä eduskunnan rooli on vahvistunut, joka säätää investointitukia, energiaveroja jne. Energiaveroja ei ennen ollut kuin liikennepolttoaineissa, joka oli täysin fisikaalista. Ohjausekinoja on tullut ja siinä mielessä poliitikkojen rooli on vahvistunut... Lähtökohta on ollut, että ei puupolttoaineen lisääminen ole ensimmäisenä lähtenyt virkamieskunnasta. Suomalaiset virkamiehet ovat hyvin teknokraattisia. Lähtenyt tutkijaporukoista, poliitikoista, kansanliikkeistä jne.

Vaikutusvallan henkilöityminen

Tähän saakka energiapolitiikan sisäpiirin koostumusta on tarkasteltu instituutioiden ja organisaatioiden tasolla. Vuosina 2008–2009 tehdyillä eliittihaastatteluilla pyrittiin selvittämään myös energiapolitiittisen vaikutusvallan henkilöitymistä. Näissä haastatteluissa vaikutusvaltaisina henkilöinä mainittiin 18 eri henkilöä, joista 10 mainittiin vain kerran. Asiantuntija-arvioiden perusteella energiapolitiittinen vaikutusvalta henkilöityy pieneen, viiden miehen muodostamaan ydinsisäpiiriin, johon kuluvat Mauri Pekkarinen, Mikael Lilius, Timo Rajala, Taisto

Turunen ja Juha Rantanen. Lähimmäksi tätä ydinsisäpiiriä sijoittuu ainoana naisena Metsäteollisuus ry:n toimitusjohtaja Anne Brunila, joka siirtyi jo vuoden 2009 lopulla Fortumin johtajaksi.

Mauri Pekkarinen arvioitiin tästä viisikosta selvästi vaikutusvaltaisimmaksi. Hänen vaikutusvaltansa ei perustu pelkästään hänen asemaan ”superministeriön” eli työ- ja elinkeinoministeriön päällikkönä ja Suomen edustajana EU:n energianeuvostossa, vaan myös henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Pekkarista pidetään tehtäviinsä poikkeuksellisen voimakkaasti paneutuva, aktiivisena (joidenkin arvioiden mukaan jopa yliaktiivisena) ja osaavana elinkeinoministerinä.

Pekkarinen ylitse muiden. Hän on uskottavuudessaan ohittamaton energia-asioissa. Tekee paljon työtä ja selvittää asioita myös muuta kuin virkamiestensä kautta. Hirvittävän hyvin perillä asioista. Samoin hänen avustajansa ovat jossakin määrin energia-asioita osaavia. Hän on aktiivinen, osaa myös substanssin, jota ministerit eivät välttämättä aina osaa, vaan puhuvat poliittista jargonia ja jäävät kiinni yksityiskohdista. Pekkarinen on opetellut ja korjaa äkkiä toisen virheet.

Mikael Liliuksen vaikutusvalta perustui haastatteluhetkellä hänen asemansa Fortumin toimitusjohtajana samoin kuin hänen aiempaan asemaansa Energiateollisuus ry:n hallituksen puheenjohtajana. Asema valtionyhtiön toimitusjohtajana luo väistämättä kontaktipintaa omistajatahoon eli poliittisiin päätöksentekijöihin ja virkamiehiin. Liliusta koskevat arviot olivat kuitenkin kaksijakoisia, sillä osa asiantuntijoista ei pitänyt häntä energiapolitiikan mielipidejohtajana, vaan yleisjohtajana. Liliuksella ei ollut energia-alan taustaa tullessaan Fortumin johtoon, jota ennen hän oli Ruotsissa lääketekniikkateollisuuden johtotehtävissä. Lilius erosi Fortumin toimitusjohtajan tehtävästä riitauduttuaan pääomistajatahon kanssa yhtiön optiojärjestelyistä.

Timo Rajala puolestaan toimii metsäteollisuuden omistaman sähköyhtiön Pohjolan Voiman toimitusjohtajana, ja on aiemmin toiminut Liliuksen tavoin Energiateollisuus ry:n hallituksen puheen-

johtajana. Taisto Turunen on toiminut pitkään, vuodesta 1984 maan korkeimpana energiavirkamiehenä kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston ylijohtajana. Juha Rantanen toimii energiaintensiivistä teknologiateollisuutta edustavan Outokumpu Oyj:n toimitusjohtajana ja omaa ydinvoimalahanketta ajavan Fennovoiman hallituksen puheenjohtajana. Energiaeliitissä Anne Brunilan arvioitiin pääsevän hyvin julkisuuteen, ja häntä myös kuunnellaan, mihin on vaikuttanut kollektiivinen huoli metsäteollisuuden kohtalosta.

Kaikkien edellä mainittujen energiapolitiittisen vaikutusvallan ytimeen kuuluvien henkilöiden valta perustuu heidän asemaansa vaikutusvaltaisten organisaatioiden johdossa. Harmaita eminenssejä eli henkilöitä, joiden vaikutusvalta ei perustuisi virka-asemaan, energiapolitiikassa ei ole. Energiapolitiikassa koolla on väliä: painoarvoa on nimenomaan suurten energiantuotantoyritysten ja energiaintensiivisten teollisuusyritysten johtajilla. Ydinvaikuttajaryhmän pieni koko ja sen vallan perustuminen virka-asemaan ei ole luonteenomaista pelkästään energiapolitiikan päätöksenteolle, vaan se on yleisemmin leimallista Suomen eliittirakenteelle ja poliittiselle kulttuurille (Ruostetsaari 2003).

Kuitenkin tässä on melko pieni piiri. Muutamassa vuodessa saa energia- ja ilmastotoimijoiden kentän tutuksi.

Ilmeistä on, että henkilötason vaikuttaminen on muuttumassa yhä enemmän asioiden johtamiseksi energiapolitiikan eurooppalaistumisen seurauksena. Energiapolitiikassa ei ole ”jaakkolassilaa” (ks. Ruostetsaari 1992), joka toimisi verkostojen keskuksena ja joka kykenisi yksin määrittelemään energiapolitiikan agendan. Esimerkiksi 2008 vuonna laadittu ilmasto- ja energiastrategia määräytyi pitkälle EU:n tavoitteista käsin, ei kotimaisten organisaatioiden tai yksilöiden vaikuttamisen tuloksena. On mahdollista, että valtion energiayhtiöiden roolin muutos ”energiavirastoista” pörssiyrityksiä on purkanut niiden johtajien vaikutusvallan perustana ollutta yhtiöiden erityissuhdetta poliittisiin

päätöksentekijöihin. Asema valtionenemmistöisen Fortumin toimitusjohtajanakaan ei pelastanut Mikael Liliusta optioskandaalista.

*Yleinen trendi on nyt se, että henkilöjohtajuus on muuttunut asiantuntijajoh-
tajuudeksi, ja ne asiat ovat raskaita.*

Asiantuntijavalta energiapolitiikassa

Kansalaisten luottamus energia-asioita koskevaan tietoon

Yhtenä edellytyksenä Suomen taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle kehitykselle on pidetty poliittista vakautta, joka puolestaan on perustunut korkeaan sosiaaliseen pääomaan. Vaikka sosiaalisen pääoman on havaittu vähentyneen 2000-luvun alussa, yksilötason luottamus on edelleen hyvin vahvaa. Luottamus on sosiaalisesti sitova, integroiva mekanismi, joka sekä luo että ylläpitää solidaarisuutta yhteisön jäsenten keskuudessa lisäten ja levittäen kollektiivista turvallisuuden tunnetta. Luottamuksen ilmapiiiriä Suomessa ovat edistäneet monet tekijät, kuten usko valistukseen, valtioon, teknologiaan ja byrokraati-
aan. Esimerkiksi keskeytymätön usko valistukseen on mahdollistanut kansallisvaltion kehittymisen 1800-luvulta nykypäivään. (Litmanen 2009, 196–198.)

Mielipidetutkimukset osoittavat, että suomalaiset ovat viranomaisten kanssa yhtä mieltä siitä, että yksi Suomen menestystekijä on investoiminen koulutukseen, tutkimukseen ja tieteeseen. Myös luottamus teknologiaan perustuu valistuksen tradition ohella Suomen teollistumisen historiaan. Kyky omaksua nopeasti uusia teknologia-innovaatioita on ollut luonteenomaista esimerkiksi metsäteollisuudelle, joka kehittyi 19. vuosisadalla maaseutualueilla saatavilla olevan vesivoiman ansiosta. Pienet yhteisöt kasvoivat suuremmiksi kaupungeiksi,

kun uudet paperitehtaat loivat työpaikkoja maataomistamattomalle väestölle. Sitten elektronikkateollisuuden ja muun informaatio-tekniikkateollisuuden menestystarina on vahvistanut uskoa uuden teknologian kaikkivoipaisuuteen, kun matkapuhelinyhtiö Nokia ja muut samanlaiset yritykset nostivat kansakunnan 1990-luvun talouskriisistä ja avasivat polun taloudelliselle kasvulle. Siten suomalainen teollisuus on saanut luottamuslauseen kansalta onnistuessaan vaikuttamaan positiivisesti yhteiskunnalliseen kehitykseen vuosituhannen vaihteessa. (Litmanen 2009, 196–198.)

Energiapolitiikkaa on tiede ja teknologiapolitiikan tavoin yleisesti pidetty politiikkasektorina, joita leimaa asiantuntijavalta ja poliitisten päätöksentekijöiden roolin heikkous (Chubb 1983, 258–9; Peterson & Sharp 2001; Lemola 2004; Kuitunen & Lähtenmäki-Smith 2006; Kantola 2007). Edellä valtakäytystä tarkasteltaessa kävi kuitenkin ilmi, että Suomessa kansalaiset ja energiaeliitti eivät pidä tiedeinstituutiota kovinkaan keskeisinä energiapolitiittisina vaikuttajina. Kansalaiset korostavat enemmän kuin energiaeliitin edustajat valtion tutkimuslaitosten ja yksityisten tutkimuslaitosten vaikutusvaltaa, kun taas eliitin jäsenet arvioi yliopistot ja korkeakoulut kansalaisia selvästi vaikutusvaltaisemmiksi.

Kansainvälisten vertailujen valossa suomalaisille on kuitenkin ollut tyypillistä keskimääräistä suurempi, jopa kasvava luottamus tiedeintituutioihin, mutta keskimääräistä vähäisempi luottamus poliittisiin päätöksentekijöihin ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin sekä muita muita Pohjoismaita vähäisempi tyytyväisyys demokratian toimivuuteen (Tiedebarometri 2007; Rask 2008b, 77; Paloheimo 2006, 141).

Suomalaisten vaitonainen suhtautumisen geenitekniikan kehittämiseen ja käyttöönottoon on ollut silmiinpistävää samaan aikaan, kun geenitekniikka on aiheuttanut kiivaita kiistoja muualla Euroopassa. Suomalaiset näyttävät hyväksyneen julkisten viranomaisten ja asiantuntijoiden harjoittaman, ”ylhäältä alas” suuntautuneen biotekniikkapolitiikan, kun taas vastaava politiikantekotapa on monissa muissa maissa herättänyt kasvavaa epäluottamusta ja kritiikkiä. (Rask 2008a, 42.) Myös ydinvoiman vastustus on ollut Suomessa vähäistä

kansainvälisen vertailun valossa (Rucht 1997, 283). Eurobarometrin mukaan Suomessa luotettiin vuonna 2009 enemmän (68 %) kuin missään EU-maassa siihen, että kansallinen lainsäätö takaa ydinvoiman turvallisen käytön (HS 30.4.2010). Suomalainen energia-asenemilasto osaltaan selittääkin sitä, että maahan rakennetaan (2010) uutta ydinvoimalaa, eduskunta on tehnyt kahta uutta ydinvoimalaa koskevat periaatepäätökset ja Suomi on ainoa maa maailmassa, jossa on olemassa poliittinen päätös ydinjätteen loppusijoituslaitoksen rakentamisprosessin käynnistämisestä (ks. Litmanen ym. 1999; Kojo 2004). Informaatioteknologiaa kohtaan suomalaiset eivät ole olleet pelkästään luottavaisia, vaan jopa innokkaita käyttöönottajia.

Toisaalta jo 1980-luvun alkupuolelta lähtien vähintään kaksi kolmasosaa suomalaisista on ollut sitä mieltä, että heidän mielipiteitään ei ole riittävästi kuultu energiapoliittisissa ratkaisuisissa (Energia-asenteet 2007). Kun vuonna 1989 suomalaisilta tiedusteltiin, mikä taho olisi pätevin päättämään viidennen ydinvoimalan rakentamisesta, selvästi suosituin päättäjä oli kansa (kansanäänestys 35 %), jonka jälkeen tulivat riippumattomat asiantuntijat (21 %), voimalayhtiöt (14 %) ja eduskunta (13 %) (SK 17/1989).

Luottamus voidaan nähdä ”näkymättömänä instituutiona”, joka säätelee informaatiota (Rosanvallon 2008, 55). Toisin sanoen toimijan maineella kansalaisten keskuudessa on vaikutusta sitä kohtaan tunnettuun luottamukseen. Suomalaiset eivät koe energiaa koskevaa tietoa salatuksi tai elävänsä tietotyhjössä. Vuonna 2007 noin puolet suomalaisista yhtiä väittämään, että riittävää ja luotettavaa tietoa on kaikkien saatavilla energia-asioista kolmasosan ollessa tyytymättömiä tiedon saatavilla oloon (Energia-asenteet 2007).

Kun suomalaiset kokevat hallituksen ja eduskunnan vaikutusvaltaisimmiksi toimijoiksi energiapolitiikan päätöksenteossa, luottavatko he sitten näiden edustuksellisten instituutioiden tuottamaan energia-asioita koskevaan tietoon vai pikemminkin asiantuntijoihin, joita edustavat verraten heikoiksi vaikuttajiksi arvioidut tutkimuslaitokset? Vastaajille esitettiin kysymys: ”Joukkotiedotusvälineiden välittämä tieto energiakysymyksistä perustuu pitkälti muiden tahojen (erilaiset

asiantuntija-, viranomais- ja intressitahot) tuottamaan tietoon. Kuinka luotettavina tietolähteinä pidätte energiaa koskevissa asioissa seuraavia tahoja?”

Kansalaiset arvioivat yleisesti kaikki asiantuntijatahot hyvin luotettaviksi.⁷ Useammin luotettaviksi kuin epäluotettaviksi arvioidut tahot voidaan jakaa viiteen ryhmään (Taulukko 3.). Valtion tutkimuslaitokset arvioidaan selvästi luotettavimmiksi energiatiedon lähteiksi, joita 84 prosenttia pitää luotettavina ja 30 prosenttia epäluotettavina. Toiseksi luotetuin ryhmä koostuu yliopistoista ja korkeakouluista, edustuksellisista instituutioista (hallitus, eduskunta) ja ympäristöviranomaisista (ympäristöministeriö, ympäristöviranomaiset yleensä). Kolmanneksi luotetuimman ryhmän muodostavat kuluttajaviranomaiset, yksityisen sektorin tutkimuslaitokset, ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt ja Euroopan unioni. Kaikki ympäristönsuojelua edustavat tahot arvioidaan siten elinkeinoelämän instituutioita, energian tuottajia ja energiaviranomaisia luotettavimmiksi energiatiedon lähteiksi.

Neljänneksi luotettavimpana koettu ryhmä koostuu energiapolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta vastuussa olevasta kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja energiasektorin verotuksesta ja tukimuodoista vastaavasta valtiovarainministeriöstä. Viidennen ryhmän muodostavat kuluttajat/kansalaiset ja maakuntien liitot, jotka voivat kaavoituksen kautta vaikuttaa energian tuotantolaitosten rakentamiseen.

Kaikkia muita tahoja suurempi osa kansalaisista pitää epäluotettavina kuin luotettavina energiatiedon lähteinä. Kaikkein vähäisintä luottamus on poliittisia puolueita ja poliitikkoja kohtaan, jotka lähes kolme neljäsosaa kansalaisista arvioi epäluotettaviksi, neljäsosa jopa hyvin epäluotettaviksi. Suomalaisten suhtautuminen edustuksellisen demokratian rooliin energiapolitiikassa näyttäisi siten olevan ristiriitainen: poliittiset instituutiot, joilla arvellaan olevan paljon energia-

7. Suomalaisten luottamus energiainformaatioon on myös keskimääräistä vahvempaa kansainvälisen vertailun valossa. Vuonna 2006 tehdyn tutkimuksen mukaan 77 % suomalaisista luotti tiedemiesten luottamaan energiainformaatioon, kun 25 EU-maan keskiarvo oli 71 %. Energiainformaation lähteenä suomalaisista luotti hallitukseen 52 % (EU-25 29 %), alueelliseen/paikalliseen hallintoon 52 % (38 %), sähkö-, kaasuihin yrityksiin 51 % (35 %), Euroopan unioniin 46 % (44 %) ja toimittajiin 34 % (31 %) ja poliittisiin puolueisiin 20 % (13 %). (Special Eurobarometer 2007).

poliittista valtaa, koetaan luotettaviksi energiatiedon lähteiksi, mutta näiden instituutioiden toiminnasta vastaaviin poliittisiin puolueisiin ja poliitikkoihin ei luoteta.

Taulukko 3. Instituutioiden luotettavuus tietolähteinä energiaa koskevissa asioissa (%)

	luotettava	epäluotettava	EOS
Valtion tutkimuslaitokset	84	9	7
Yliopistot ja korkeakoulut	75	15	10
Ympäristöministeriö	74	20	6
Hallitus	71	23	5
Eduskunta	70	25	5
Ympäristöviranomaiset yleensä	68	24	7
Kuluttajaviranomaiset	64	26	10
Yksityiset tutkimuslaitokset	62	26	13
Ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt	60	32	8
Euroopan unioni	60	32	8
Kauppa- ja teollisuusministeriö	58	31	10
Valtiovarainministeriö	56	31	13
Kuluttajat/kansalaiset	42	41	17
Maakuntien liitot	40	38	22
Energiantuotantoyritykset	39	50	11
Kunnallishallinto	38	44	18
Metsäteollisuusyritykset	33	55	13
Palkansaajajärjestöt	29	50	21
Metalliteollisuusyritykset	28	58	14
Muut kansalaisjärjestöt	27	47	26
Kansainväliset energiayhtiöt	27	62	11
Suuryritykset	27	66	7
Elektroniikkateollisuuden yritykset	26	58	16
Työnantajajärjestöt	21	59	20
Puolueet ja poliitikot yleensä	21	70	10
N= 1180			

Kun ydinvoiman lisärakentaminen on vuosikymmeniä ollut keskeinen energiapolitiikan kiistakysymys, voidaan kysyä, onko suhtautumisella ydinvoimaan vaikutusta luottamukseen eri tahoja kohtaan tietolähteinä energiakysymyksissä. Kansalaisilta kysyttiin vuonna 2007 suhtautumista eri energialähteiden käyttöön.⁸ Kansalaisten suhtautumisella ydinvoimaan on tilastollisesti hyvin merkitsevä yhteys siihen, miten luotettavina energiainformaation lähteinä eri tahot koetaan. Kyselyn tulosten mukaan luottamus useimpien tahojen tuottamaan energiainformaatioon on matalinta niiden kansalaisten keskuudessa, jotka haluavat luopua kokonaan ydinvoiman käytöstä energialähteenä, kun taas suurinta luottamus energiainformaatioon on niillä kansalaisilla, jotka haluavat jonkin verran lisätä ydinvoiman käyttöä. Tuntuu ydinvoiman käytön lisäämistä kannattavat luottavat tiedonlähteinä vähemmän ympäristöministeriöön, yleensä ympäristöviranomaisiin, ympäristönsuojelujärjestöihin, kuluttajaviranomaisiin, muihin kansalaisjärjestöihin ja palkansaaajajärjestöihin tietolähteinä kuin ydinvoimaan negatiivisemmin suhtautuvat. Ydinvoiman kannattajat luottavat eniten suuryritysten ja yksityisen sektorin tutkimuslaitosten tuottamaan tietoon.

Kuitenkaan tutkimuslaitosten kohdalla riippuvuus energiatietoon kohdistuvan luottamuksen ja ydinvoima-asenteiden välillä ei ole täysin suoraviivainen. Yliopistojen ja korkeakoulujen tuottamaan energiainformaatioon luottavat eniten kansalaiset, jotka haluavat jossakin määrin lisätä ydinvoiman käyttöä, kun taas tähän informaatioon luottavat vähiten ne, jotka haluavat luopua kokonaan ydinvoiman käytöstä.

Koulutustasolla on yhteys luottamukseen useimpien instituutioiden tuottamaa energiainformaatiota kohtaan. Luottamus on vähäisintä vähiten koulutettujen eli kokonaan ammatillista koulutusta vailla olevien keskuudessa. Kuitenkin yhteys luottamuksen ja koulutuksen välillä on suoraviivainen ainoastaan neljän instituution kohdalla 24:n instituution ryhmässä: mitä korkeampi kansalaisten koulutustaso on, sitä enemmän he luottavat tieteelliseen tutkimukseen eli yliopistoihin ja korkeakouluihin, valtion ja yksityisen sektorin tutkimuslaitoksiin,

8. Tähän kysymykseen palataan myöhemmin yksityiskohtaisemmin.

mutta myös ympäristöviranomaisiin yleensä ja kuluttajaviranomaisiin. Koulutus ei kuitenkaan pelkästään lisää luottamusta tieteellistä tutkimusta kohtaan, vaan myös kriittistä asennetta joitakin energiasektorin vakiintuneita toimijoita kohtaan.

Koulutustason ohella myös akateemisen koulutuksen suuntautumisella on vaikutusta luottamukseen eri tahoja kohtaan. Humanistisen ja yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneet luottavat vähemmän kuin keskimäärin akateemisesti koulutetut elinkeinoelämään, mutta keskimääräistä enemmän ympäristönsuojelu- ja muihin kansalaisjärjestöihin. Teknisen koulutuksen saaneiden erityispiirre on se, että yliopistot ja korkeakoulut sekä valtion tutkimuslaitokset ovat ainoat instituutiot, joiden tuottamaan tietoon he luottavat vähän enemmän kuin akateemisesti koulutetut keskimäärin. Teknisen koulutuksen saaneiden luottamus yksityisen sektorin tutkimuslaitoksia kohtaan on jopa vähäisempää kuin akateemisesti koulutettujen näitä instituutioita kohtaan tuntuma luottamus keskimäärin. Toisin sanoen teknisen koulutuksen saaneiden luottamus yrityksiä kohtaan on keskimääräistä tasoa, kun taas ympäristöjärjestöjä, viranomaisia sekä poliittisia puolueita ja poliitikkoja kohtaan se on muita akateemisesti koulutettuja alhaisempaa. Teknisen koulutuksen saaneiden luottamus yleensä ympäristöviranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja kuluttajia/kansalaisia kohtaan tietolähteinä on myös vähäisempää kuin akateemisesti koulutettujen keskuudessa keskimäärin. Luonnontieteellisen koulutuksen saaneet kokevat energiantuottajat selvästi epäluotettavampana kuin ne koetaan muilla koulutusaloilla.

Maa- ja metsätieteellisen akateemisen koulutuksen saaneiden luottamus ympäristöinstituutioita kohtaan on lähes yhtä matala kuin teknisen koulutuksen saaneilla. Heidän luottamuksensa ympäristöviranomaisten, kuluttajaviranomaisten ja kaikkien tutkimusinstituutioiden tuottamaan energiatietoon on myös matalampaa kuin muun tyyppisen koulutuksen saaneilla. He myös luottavat keskimääräistä vähemmän ympäristönsuojelu- ja muihin kansalaisjärjestöihin. Tätä voidaan selittää intressikonfliktilla: maa- ja metsätaloudessa työskentelevät voivat kokea ympäristönsuojelun, esimerkiksi EU:n Natura-

ohjelman rajoittavan heidän mahdollisuuksiaan harjoittaa elinkeinoaan. Toisaalta maa- ja metsätaloustieteellisen koulutuksen saaneet luottavat, itsekin usein yrittäjän asemassa toimineina, vahvasti elinkeinoelämän tuottamaan energiainformaatioon.

Ammatillisen aseman korkeus ei kuitenkaan ole yhteydessä luottamukseen kaikkia instituutioita kohtaan energiatiedon lähteitä. Johtavassa asemassa olevat luottavat vähemmän kuin muiden ammattiryhmien edustajat poliittisiin instituutioihin, palkansaajajärjestöihin, maakuntien liittoihin, ympäristöministeriöön ja kansalaisjärjestöihin, mutta enemmän kuin muihin ammattiryhmiin kuuluvat suuryrityksiin, kauppa- ja teollisuusministeriöön sekä valtion ja yksityisen sektorin tutkimuslaitoksiin. Luottamus yliopistoja ja korkeakouluja kohtaan on suurinta ylempien toimihenkilöiden keskuudessa, mutta yllättäen vähäistä johtavassa asemassa olevien ryhmässä ja vähäisintä maatalousyrittäjien ja työntekijöiden piirissä. Opiskelijat luottavat muita enemmän kaikkiin ympäristöinstituutioihin ja kansalaisjärjestöihin, mutta muita vähemmän kauppa- ja teollisuusministeriöön ja elinkeinoelämään, mukaan lukien energiantuotantoyritykset ja kansainväliset energiayritykset.

Tutkimuksen rooli energiapolitiikan valmistelussa ja päätöksenteossa

Suomalainen tiede- ja teknologiapolitiikka on ollut asiantuntijavaltaista, ehkä jopa asiantuntijavaltaisempaa kuin mikään muu politiikan alue. Elintärkeästä asemastaan huolimatta se on jäänyt poliittisten puolueiden ja eduskunnan toiminnassa marginaaliseen asemaan. Jo 1960- ja 1970-luvuilla useimmilla puolueilla oli perusteelliset tiedepoliittiset ohjelmat, mutta sellaisia ei ole enää ollut pitkään aikaan. Jos tiede- ja teknologiapolitiikan suhde poliittisiin päätöksentekijöihin on jäänyt etäiseksi, vielä etäisemmäksi se on jäänyt kansalaisyhteiskuntaan. (Lemola 2004, 301.)

Suomessa energiatutkimusta on perinteisesti harjoitettu osana kansallista valmistelutyötä, jolla on pyritty ratkaisemaan kulloinkin ajankohtaisia energia- ja teknologiapoliittisia ongelmia. Tutkimusorganisaatiot ovat toimineet läheisessä vuorovaikutuksessa energiapolitiikan päätöksentekijöiden ja energia-alan yritysten kanssa. Onkin pidetty mahdollisena, että energiatutkimuksen alueella vapaan akateemisen tutkimuksen perinne on heiveröisempi kuin monilla muilla tutkimuksen alueilla. (Lievonen & Lemola 2005, 93.)

Tekniset ja luonnontieteelliset argumentit ovat voimakkaasti hallinneet suomalaista energiakeskustelua (Kantola ym. 1993). Vaikka teknokraatit eivät ole yhtä mieltä toimintapolitiikkoja koskevista ratkaisuista, he ovat yleensä yksimielisiä niitä koskevien näkemuserojen ratkaisemisessa käytettävistä menetelmistä (Fischer 1990, 20–21). Tämä konsensus on ainakin osittain seurausta siitä, että teknokraatit usein jakavat samanlaiset arvot ja ammatilliset intressit, jotka perustuvat yhteiseen, usein tekniseen tai taloudelliseen koulutukseen ja samantyyppisiin uramalleihin.

Mallintamista ja ennustamista on perinteisesti pidetty neutraaleina tekniikoina tulevaisuuden kehityksen analysoimisessa. Käytännössä ennusteita on kuitenkin usein käytetty puolueellisiin tarkoituksiin joko edistämään tai vastustamaan jotakin energia-alan kehityspiirrettä. Useat toimijat ovat tuottaneet tässä tarkoituksessa spesifejä ”energia-tulevaisuuksia”, jotka hyödyttäisivät niiden laatijoita ja legitimoisivat niitä teknologisella ja/tai taloudellisella rationaalisuudella, joka on implisiittisesti sisäänrakennettu mallintamisvälineisiin. Kilpailu markkinaosuuksista energiataloudessa on siten muutettu metatason neuvotteluprosessiksi, jossa poliittiset, hallinnolliset ja teolliset intressit kilpailevat energiatulevaisuuksien määrittämisen hegemoniasta mallintamisen ja ennustamisen avulla. (Midttun & Baumgartner 1986, 219.)

Tulevaisuuden mahdollisuuksien ja rajoitusten kuvaamisella tutkijat voivat tosiasiallisesti muovata tulevaisuutta. Stimuloimalla kehitystä tiettyyn suuntaan ja sulkemalla pois muut mahdolliset kehityspotut ennusteet voivat olla itseään toteuttavia tai johtaa reaktioihin, jotka

ovat vastakkaisia ennusteiden oletuksille. Ennusteet voivat vaikuttaa poliittisten päätösten legitimitettiin ja auttaa poliittisen vallan säilyttämisessä. Useissa maissa harjoitettavan energiapolitiikan vastustajat ovat syyttäneet eliittijä ennusteiden käyttämisestä pääasiassa perinteisen energiapolitiikan legitimointiin. Energiaeliitit ovat puolestaan syyttäneet ympäristöliikkeitä vastuuttomista ja epärealistisista ennusteista. (Midttun & Baumgartner 1986, 219, 221.)

Suomessa tehtiin vielä 1980-luvulla tavoitteellisia energian kulu- tusta koskevia skenaarioita, joille oli ominaista sidonnaisuus laatijansa intresseihin. Valtiollisen öljy-yhtiö Neste Oy:n arviot sähköntarpeen kehityksestä olivat huomattavasti maltillisempia kuin sähköntuottajien vastaavat arviot. Kauppa- ja teollisuusministeriön ylempi arvio sijoit- tui suunnilleen edellä mainittujen arvioiden puoliväliin, alempi jopa Nesteenkin skenaarion alapuolelle. (Ruostetsaari 1989, 191.)

Sittemmin kauppa- ja teollisuusministeriön vaihtoehtotarkas- telut ovat Lampisen mukaan rajoittuneet ydinvoimaa ja fossiilisia energialähteitä koskeviin skenaarioihin, kuten hallituksen vuoden 2001 ilmastostrategiassa, jolla oli merkittävä rooli viidennen ydinvoi- malan päätöksentekoprosessissa. KTM:n vaihtoehtotarkasteluihin ei yleisemminkään sisältynyt uusiutuvaa energiaa koskevaa skenaariota. Silloin kun uusiutuva energia on ollut mukana pitkän aikavälin ske- naariovertailussa, kuten Kansainvälisen ilmastopaneelin skenaariossa vuonna 2000, ne ovat yleensä viitanneet suurempaan bruttokansan- tuotteen kasvuun kuin skenaariot, jotka ovat korostaneet muiden kuin uusiutuvien energiateknologioiden roolia. Tämä johtopäätös on esitetty myös suomalaisten yliopistojen ja ympäristöjärjestöjen tekemissä skenaarioissa, mutta niitä ei ole otettu mukaan poliittisiin ja hallinnollisiin päätöksentekoprosesseihin. KTM:n on nähty kyenneen luomaan hegemonisen poliittisen diskurssin, jossa vain yksi tai kaksi sen itsensä valitsemaa vaihtoehtoa on kuvattu relevanteiksi, vaikka paljon laajempaa vaihtoehtojoukkoa olisi voitu pitää tarkastelun arvoisina. (Lampinen 2009, 44.) Harri Lammi (2009, 77–78) on kuvannut yksityiskohtaisesti energiaskenaarioiden käyttöä taktisen poliittisen vaikuttamisen välineenä:

Molempiin KTM:n skenaarioihin sisältyi sama, melko rajoitettu uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden lisäys, jotka KTM ja teollisuus olivat määritelleet maksimipotentiaaleiksi. Tämä merkitsi sitä, että vuonna 1999 määritellyt uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden tavoitetasot siirrettiin strategiaan muuttamattomina. Skenaarioiden valmistelusta vastasivat KTM:n virkamiehet, joskin työtä ohjasi ministereistä koostuva ohjausryhmä. Ohjausryhmään kuulunut Vibreää liittoa edustanut ympäristöministeri Satu Hassi hyväksyi skenaariot kompromissina.

Eduskunta hyväksyi skenaariot vuonna 2001, vaikka suuri valiokunta vaati kolmatta, olennaisesti enemmän uusiutuvaan energiaan perustuva skenaariota. KTM ei kuitenkaan valmistellut sitä. Vuotta myöhemmin strategiakeskustelun aikana sosiaalidemokraattinen kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre julisti jopa maakaasuvaihtoehdon ”ei-vaihtoehdoksi”. Ministerin mukaan maakaasuskenaariion ongelmana olivat maakaasun tarjonnan varmuus ja hinta, vaikka hän oli vain vuotta aikaisemmin vakuuttanut kansanedustajille, että heillä oli valittavanaan kaksi todellista vaihtoehtoa. Ydinvoimaskenaarion energiansäästöpotentiaali kaksinkertaistui yhdessä yössä, juuri ennen kuin hallitus oli käsittelemässä viidettä ydinvoimalaa koskevaa periaatepäätöstä. Perustelu tämän äkillisen ’lisä’potentiaalın taustalla oli se, että maakaasun hankkimisesta säästynyt raha voitiin käyttää energiatehokkuusinvestointeihin.

Ympäristöministeri ei hyväksynyt KTM:n analyysiä, ja tilasi Valtion taloudelliselta tutkimuslaitokselta (VATT) tutkimuksen, jossa verrattaisiin eri skenaarioita ja niihin sisältyviä säästöpotentiaaleja. Tätä ympäristöministerin toimintaa kritisoitiin laajasti sekä hallituksen sisällä että mediassa. Episodi korostaa KTM:n monopolia energiaskenaarioiden laadinnassa, joka monien mielestä oli sekä oikeutettu että itsestäänselvyys.

Energiaskenaarioilla oli merkittävä vaikutus keskusteluun. Ne kehystivät ilmastostrategiasta käytyä keskustelua analysoidulla informaatiolla ja visuaalisella materiaalilla, graafeilla ja laskelmilla, joita keskustelun osapuolet, mukaan lukien monet kansalaisjärjestöt käyttivät taustaineistona. Vaikka graafien taustaoletuksia kritisoitiin, skenaarioiden hyväksyminen keskustelun pääaiheiksi sitoi osapuolet tämän informaation tuottajiin, jotka eivät olleet millään tavalla neutraaleja. Suomessa oli hyvin harvoja organisaatioita, joilla oli tilastollista aineistoa ja tietokonemalleja uusien energiaskenaarioiden tuottamiseksi. Nämä organisaatiot toimivat portinvartijoina sen suhteen, mitä skenaarioita voitaisiin laatia, esimerkiksi toistuvasti sivuuttamalla kansanedustajien tai kansalaisjärjestöjen esittämän vaatimuksen kolmannen skenaarion laatimisesta, joka perustuisi uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden lisäämiseen. Kun maakaasuskenaario oli esitetty ”ei-vaihtoehtona”, ydinvoimakeskustelun aikana oli jo liian myöhäistä pyytää uusien skenaarioiden laatimista.

Myös valtioneuvoston myöhempään ilmasto- ja energiastrategiaan (2008) ja siihen liittyvään selontekoon eduskunnalle (2009) sisältyi skenaariotarkastelu. Ensiksi mainitussa tarkastelujakso ulottui vuoteen 2020, kun taas jälkimäinen pyrki luomaan polkuja, joita seuraamalla saavutettaisiin valtioneuvoston tavoitteeksi asettaman, kansallisten päästöjen leikkaamisen vähintään 80 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Selonteossa määriteltiin neljä skenaariota (”tehokkuuskumous”, ”kestävä arkikilometri”, ”omassa vara parempi” ja ”teknologia ratkaisee”), jotka ovat mahdollisia ja sisäisesti johdonmukaisia kuvauksia tulevaisuuden kehitymisestä. Skenaarioilla katsotaan voitavan havainnollistaa, millaiset tulevaisuuskuvat ja -polut ovat mahdollisia tietyillä oletuksilla – politiikoilla, teknologian ja käyttäytymisen muutoksilla, talouden tai valtioiden välisten suhteiden kehityksillä. Esimerkiksi yhdyskuntarakenne, ydinvoiman osuus ja teollisuuden energiantarve voivat olla vähäpäästöisessä Suomessa hyvin erilaisia. Kaikilla poluilla oli kuitenkin normatiivisena tavoitteena siirtyminen käytännössä lähes päästöttömään energia- ja liikennejärjestelmään. Ske-

naarioilla voidaan tunnistaa, mitä on tehtävä haluttujen tulevaisuuksien saavuttamiseksi tai ei-toivottujen tulevaisuuksien välttämiseksi. Selonteossa tuodaan selkeästi esille, että skenaariot eivät ole ennusteita, eikä niillä siten pyritä veikkaamaan sitä, miltä tulevaisuus näyttää. (VNK 2009, 43.) 2000-luvun alkuun verrattuna skenaariotyön luonne on siten olennaisesti muuttunut: jokaisella skenaariolla todettiin olevan sekä vahvuuksia että haasteita, eikä mitään niistä valittu toteutettavaksi. Uusiutuvan energian roolin pohdinta nousi nyt suoranaisesti skenaariotyön kohteeksi.

Myös energiaeliitissä on havaittu skenaarioiden käyttöön liittyvä taktinen vaikuttamismahdollisuus.

Ylipäätään vaihtoehtojen ehdottomuus kuuluu Suomen poliittiseen kulttuuriin monista syistä. Se näkyy monilla alueilla, energiapolitiikassa ehkä erityisesti. Se konkretisoituu vaikka siinä, että nyt kun hallitus laatii ilmasto- ja energiastrategian, puhutaan skenaarioista. Mitä skenaarioita ne sellaiset on, että puhutaan ettei tehdä mitään ja sitten on se politiikkaskenaario. Itse ymmärrän skenaarionteen luonteen niin, että se tarjoaa vaihtoehtoja, avaa mahdollisuuksia poliittiselle päätöksenteolle. Mutta jos on täysin mahdoton ”ei tehdä mitään” skenaario ja sitten on tasan yksi politiikkaskenaario, eihän se avaa erilaisten poliittisten valintojen kirjoa lainkaan.

Teknis-taloudellisten energiatutkimusten ohella myös mielipidetutkimuksilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan energiapolitiikan päätöksentekoon. Esimerkiksi jo 1980-luvun puolivälissä Kollajan säännöstelyaltaan rakentamisesta käydyssä keskustelussa sekä hankkeen kannattajat että vastustajat perustelivat argumenttejaan altaan suunnitellulla rakentamisalueella tehtyjen mielipidetutkimusten tuloksilla. Osa kiistan osapuolista myös itse tilasi mielipidetutkimuksia alan tutkimuslaitoksilta. Leimallista rakentamishankkeesta käydylle keskustelulle oli se, että osapuolet syyttivät toistensa käyttämiä mielipidetutkimuksia toteuttamistavaltaan virheellisiksi ja harhaanjohtaviksi. (Ruostetsaari & Säynässalo 1988, 49–52). Tieteellisten tutkimusten hyödyntäminen

on siten osa valtakamppailua. Osapuolet palkkaavat omia asiantuntijoitaan, markkinoivat ”omia” tutkimuksiaan ja ovat välittämättä toisen osapuolen tutkimuksista. Asiantuntijoita voidaan käyttää siten jopa ”palkkamurhaajina”. (Fischer 1990, 350.)

Energiasektorilla tutkimusten ohella konsulttien käyttö on perinteisesti ollut verraten laajaa energiapolitiikan valmistelussa. Konsulttiselvitysten tilaajina ovat toimineet sekä energiahallinto että alan yritykset ja järjestöt. Kaksi keskeisintä toimijaa, joilta energia-alan selityksiä tilataan, ovat Valtion teknillinen tutkimuskeskus ja konsultti-toimisto Ekono, nykyinen Pöyry. Yliopistot ja korkeakoulut ovat myös perinteisiä energiatiedon tuottajia. Konsulttien joukko on 1990-luvulla laajentunut käsittämään myös ulkomaisia yrityksiä, joita on käytetty esimerkiksi valtion energiayhtiöiden omistussuhteita pohdittaessa. Konsulttien rooli energiapolitiikan valmistelussa vahvistui jo 1990-luvulla, mikä liittyi laaja-alaisten komiteoiden käytön vähenemiseen sekä työryhmien ja virkamiesvalmistelun käytön lisääntymiseen energiapolitiikan suunnittelussa. Konsulttien ja selvitysmiesten käytöllä on haluttu nopeuttaa asiantuntijatiedon hankintaa ja säästää kustannuksia. (Ruostetsaari 1998, 184–185.)

Tutkimusten taktinen käyttö voi merkitä sitä, että konfliktit ja argumentit voidaan muuttaa poliittisista teknisiksi. Tämä vähentää legitiimien kriitikoiden joukkoa rajaten heidät tutkimuksen tekijöiden kanssa samanlaisiin ammatillisiin ryhmiin ja samalla tavalla sosiaalistuneisiin asiantuntijoihin. Keskustelun muuttuminen poliittisesta teknisiksi merkitsee sitä, että keskustelua politiikan ongelmista kykenevät käymään vain ne, jotka hallitsevat tekniikkaa. Tieteellisen tutkimuksen käsitteistä tulee välttämättömiä todellisuuden ymmärtämiseksi eikä ymmärtämystä tarvita enää niiden ihmisten kokemasta todellisuudesta, joihin politiikka kohdistuu. (Midttun & Baumgartner 1986, 225.)

Esimerkiksi moraalisten argumenttien käytön on havaittu vähenyneen kansalaisjärjestöjen ydinvoima-argumentaatiossa 2000-luvun ensimmäisinä vuosina 1990-luvun alkuun verrattuna muun muassa siitä syystä, että niitä käyttävät tahot vedettiin vastentahtoisesti mukaan teknologiseen keskusteluun. Toisin sanoen jos kansalaisjärjestöt

toivat esille ydinjätteen tuottamiseen liittyviä moraalisia ongelmia tai ydinonnettomuuksien riskejä, heille vastattiin teknisillä argumenteilla, joiden mukaan näitä riskejä ei ole olemassa. Tämä houkutteli joitakin kansalaisjärjestöjä menemään mukaan teknisiä ongelmia koskevaan argumentaatioon. Ydinvoiman puolesta lobbaavat korostivat tätä vaikutusta syyttämällä ydinvoiman vastaisia kansalaisjärjestöjä siitä, että ne käyttävät pelottelutaktiikkaa ja tunteenomaista kampanjointia, jossa korostuu reaktoreiden räjähtämisestä ja ydinjätteen vuotamisesta aiheutuvaa vaara ja joka eivät perustu riskejä koskevaan tosiasiatietoon. Moraalisia ja turvallisuusargumentteja eniten käyttäneet kansalaisjärjestöt eivät menestyneet hyvin käydyssä teknisessä keskustelussa. Onnistuessaankin turvallisuuskeskustelu oli usein liian teknistä kansanedustajien seurattavaksi. Kun kansalaisjärjestöt yrittivät käyttää moraalisia argumentteja esimerkiksi osoittaakseen dokumentoitujen ydinvoimaonnettomuuksien terveysvaikutuksia, niitä arvosteltiin eduskunnan valtiokuntakuulemisissa riskien lietsomisesta. Moraalisia argumentteja ei siten voitu juurikaan käyttää ilman, että olisi ajaututtu mukaan teknologiseen keskusteluun, mikä puolestaan heikensi näiden argumenttien voimaa. (Lammi 2009, 84.)

Kansalaisjärjestöjen argumentointitavan muutoksella oli myös vaikutusta eduskuntakeskusteluun, koska kansalaisjärjestöt olivat yksi aktiivisimmista ydinvoiman vastaisen taustainformaation tuottajista kansanedustajille. Vuonna 2002 vain harvat ympäristöjärjestöt tuottivat ydinturvallisuutta tai ydinjätettä koskevaa aineistoa (päävastoin kuin 1990-luvun alussa), minkä johdosta ydinvoimakriittisillä kansanedustajilla oli vähän materiaalia käytettävissään argumenttiansa tueksi. Lisäksi kansalaisjärjestöjen taloudellisesti ja teknologisesti painottunut informaation asetti kansanedustajat kiusalliseen asemaan, kun professionaaliset energiaekonomistit ja jopa uusiutuvan energian puolesta puhuvat organisaatiot vähätelivät heidän keskeisimpiä argumenttejaan. Ympäristöjärjestöt eivät voineet kilpailla perinteisen asiantuntemusalueensa ulkopuolella yhteiskunnallisessa uskottavuudessa näiden organisaatioiden kanssa. (mt, 80.) Toisin sanoen asiantuntijoiden taustalla on myös väliä: päättäjiin ja ehkä myös mediaan näytti vaikuttavan

paljon voimakkaammin se, kuka talousargumentteja esittää kuin se, pitävätkö ne paikkaansa (Lammi 2004, 30).

Energiahallinnon virkamiehillä voi olla alan tutkijoiden kanssa samanlainen koulutuksellinen ja ammatillinen tausta sekä positiivinen suhtautuminen tutkimuksessa ja suunnittelussa käytettäviä metodeja kohtaan, mikä voi harmonisoida heidän keskinäisessä keskustelussaan käyttämän kielen ohella myös arvoja ja asenteita (Ruostetsaari 1998, 182). Tutkijat ja virkamiehet voivat ”salakuljettaa” arvonsa ja intressinsä kvantitatiivisten mallien kautta päätöksentekoon (Jauho 1989).

Energiakeskustelua on tietystä mielessä yritetty depolitisoida. Ajatellaan, kysymys siitä, että mikä on rationaalisin tapa tuottaa energiaa, on teknis-taloudellisesti-hallinnollinen päätös, ikään kuin se olisi arvoista ja poliittista ristiriidoista ja erimielisyyksistä vapaata. Tämä on se argumentti tai diskurssilinja, jota ydinvoimaa puolustava lobby aika paljon käyttää. Nehän käyttää myös hirvittävän paljon vaihtoehtotomuuden puheenpartta.

Suomessa energiatutkijat ovat voineet vaikuttaa energiapolitiikan päätöksentekoprosessiin rajaamalla keskustelua ja harkinnan kohteeksi tulevien vaihtoehtojen määrää. Energiavirkamiehet ovat puolestaan kyenneet vaikuttamaan päätöksentekoon tavanomaisen valmistelutyön ohella määrittelemällä sen, keneltä ja minkälaisella toimeksiannolla selvityksiä ja ennusteita tilataan. Energiahallinnon liikkumatilaa tässä on kuitenkin rajoittanut sen riippuvuus suhteellisen pienestä määrästä energiatutkimuksen tuottajia. Itse asiassa energiatutkimus on voinut vahvistaa niiden toimijoiden vaikutusvaltaa, joilla on henkilö- tai taloudellisia resursseja teettää tutkimusta tai ainakin hyödyntää sitä päätöksentekoprosessissa. (Ruostetsaari 1998, 183.)

Pidemmällä aikavälillä tarkasteltaessa tutkimuksen arvo poliittisen vaikuttamisen välineenä on kuitenkin muuttunut. Pyrkimykset kytkeä yhteiskuntatieteellinen tutkimus osallistuvan demokratian kehittämiseen nousivat osaksi poliittista kamppailua 1960-luvulla. Osana yleisempää professionaalisen asiantuntemuksen kritiikkiä vaa-

dittiin normatiivista tai jopa kantaa ottavaa (advocacy) orientoitumista yhteiskuntatutkimukseen. Normatiivista tutkimusta alkoi määrittää pyrkimys vastustaa valtavirtatutkimuksen elitististä poliittista perustaa. Muutosta ajoivat edistyksellisen politiikan kannattajat, joita motivoi esimerkiksi ympäristökriisi, ydinaseiden vastustus ja naisliike. (Fischer 1990, 348.)

Normatiivinen tutkimus antoi ammatillista asiantuntemusta ryhmille, jotka yleensä olivat suljetut päätöksentekoprosessien ulkopuolelle ja myös vaati kiinnittämään huomiota osallistumis- ja kuulemiskäytäntöihin kätkeytyvään piiloiseen elitistiseen politiikkaan. Tästä syystä normatiivinen tutkimus muodosti tärkeän poliittisen ja menetelmällisen askeleen kohti vähemmän elitististä ja demokraattisempaa asiantuntijakäytäntöä. (mts.)

Suomessa energiaturkimusta tekevien toimijoiden joukko on 1980-luvun alkupuolen jälkeen laajentunut käsittämään energiategnologiatutkimusta tekevien tahojen ohella aluksi yhteiskuntatieteilijät (ns. vaihtoehtoiset energiankysyntäskenaariot) ja myöhemmin myös ympäristötutkijat. Tämä on merkinnyt energiantuottajien, teollisuuden ja energiahallinnon informaatiomonopolin murtumista siten, että vallitsevan energiapolitiikan kriitikoilla on tieteelliset edellytykset haastaa energiapolitiikan vakiintuneiden toimijoiden argumentteja. Energiapolitiikan valmistelusta ja päätöksenteosta vastaavat toimijat eivät oman legitimitteettinsä säilyttämiseksi voi kokonaan sivuuttaa näiden uusien toimijoiden tuottamia tutkimuksia. (Ruostetsaari 1989, 195; 1998, 185; Midttun 1988, 137.)

Valtioneuvoston ilmasto- ja energiapolitiikkaa koskevan selonteon (2009) valmistelussa kansalaisia pyrittiin uudella tavalla osallistamaan skenaarioiden valmisteluun. Selonteon valmistelussa mukana oli ministeriyöryhmän ja asiantuntijatyöryhmän ohella sidosryhmäpaneelleita, ja kansalaiset saivat osallistua verkkokeskusteluun otakantaa.fi-foorumilla. Skenaarioiden laadinta- ja luonnosvaiheissa järjestettiin vielä verkkokyselyjä. (VNK 2009, 178.)

Vaikka ilmasto- ja ympäristöpolitiikka yhä enemmän määrittelee energiapolitiikan liikkumatilaa, yhden haastatellun mukaan ympäristö-

poliittisen tutkimuksen hyödyntämiseen poliittisessa päätöksenteossa kuitenkin liittyy ongelmia:

...akateeminen ympäristö-, jossakin määrin ympäristöpolitiikan tutkimus on aivan äärettömän epäpoliittisesti relevanttia, äärettömän irtautunut siitä, mitä oikeasti päätöksenteossa tapahtuu. Meillä poliittikkarelevantin ympäristöpuolen tutkimuksen puolella on hirvittävän iso ammottavan iso aukko...Mutta jos katsoo muita maita, muissa maissa on paljon sellaisia ajatushautomoita, jotka eivät ole puhtaasti akateemisia, mutta jotka ovat jossakin määrin riippumattomia tai ainakin valtiosta riippumattomia, että ne kykenevät tuottamaan erilaisia taustoitettuja, punnittuja kannanottoja...Meillä ei ole valtion asettamia tai valtion päätöksentekoa palvelevia tieteellisiä elimiä, meillä ei ole tieteellistä neuvonantajaa valtioneuvoston käytettävissä, meillä ei ole Saksan mallin mukaista riippumattomien asiantuntijoiden neuvonantajaelintä globaalimuutosasioissa. Meillä ei ole monia niitä instituutioita, jotka muualla maailmassa tuottavat tutkimustietoa, joilla on jokin kytkös todelliseen elämään ja joka vielä ehkä elää ajassa...

Aiemmin on käynyt ilmi, että kansalaiset luottavat vahvasti tieteellistä tutkimusta tuottaviin tahoihin energiakysymyksiä koskevan tiedon lähteinä. Tehdyissä haastatteluissa energia-asiantuntijoilta eli energiaeliitiltä ei tiedusteltu heidän luottamustaan eri instituutioiden tuottamaan energiatietoon, vaan keskityttiin tutkimuksen rooliin energiapolitiisessa keskustelussa ja päätöksenteossa.

Energiaeliitin piirissä tutkimuksen roolin energiapolitiikassa nähdään jopa kasvaneen.

Minusta tuntuu, että se [tutkimuksen rooli] on kasvava. Kun maailma menee entistä monimutkaisemmaksi, nämäkin [energia]asiat muuttuvat monimutkaisemmiksi niin päätöksentekijät peräänkuuluttavat entistä enemmän tutkimustietoa. Sama pätee meihinkin.

Energiaeliitti korostaa enemmän yliopistojen ja korkeakoulujen kuin tutkimuslaitosten roolia energiapolitiittisina vaikuttajina.

Yliopistojen ja korkeakoulujen merkitys on kymmenessä vuodessa kasvanut aika paljon, Valtion viranomaiset kuuntelevat tutkijoita aika paljon. Kun taas samaan aikaan valtion tutkimuslaitosten rooli, ellei puhuta energiansäästöstä tai vastaavasta, on ehkä vähän heikentynyt.

Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT oli pitkään viranomaisten, yritysten ja järjestöjen oligopoliasemassa oleva tutkimustiedon tuottaja. Edelleenkin VTT kiistatta kuuluu energiapolitiikan ydinsäpiiriin, jonka ohella keskeisiä tiedon tuottajia ovat Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Valtion taloudellinen tutkimuslaitos (VATT) ja konsulttiyritys Pöyry. Kun ympäristöasioiden painoarvo energiapolitiikassa on kasvanut, VTT on menettänyt suhteellista asemaansa ympäristöalan tutkimusta tekeville tahoille. Energiaeliitissä VTT:n roolin muutosta selitetään myös sillä, että kun energia-ala ja metsäteollisuus ovat perinteisesti panostaneet vähän tutkimustoimintaan ja käyttäneet VTT:tä konsulttinaan, energia-alan tutkimustoimintaa on vähitellen siirtynyt enemmän alan yritysten ja toimialajärjestöjen harteille. Tässä suhteessa Imatran Voima Oy oli hyvin tutkimusintensiivisenä yrityksenä poikkeus muusta energia-alasta, mutta sen tutkimusosasto lopetettiin IVO:n ja Neste Oy:n fuusion yhteydessä.

IVOllakin oli iso tutkimusosasto, jossa oli tuhat insinööriä töissä. Se lopetettiin ja ajettiin alas kun yhtiöt yhdistettiin. Silloin tuli kvartaalitalousnäkökulma, että täytyy tuottaa arvoa omistajille. Tutkimus tuotti mahdollisen hyödyn niin kaukana tulevaisuudessa. Kun se diskontataan nykyhetken kvartaalitalouden korkokannoilla, se oli hyödytöntä ja lopetettiin...Nyt Fortum on pikkuisen käynnistänyt teknologiatutkimusta, mutta on aika vähäistä verrattuna IVO:n aikaan. IVOahan syytettiin siitä, että se kerää liian paljon rahaa maksuilla sähköstään ja panee turhaan [rahaa]insinöörien leikkimi-

seen. Insinöörit leikkivät uusilla voimalaitoskonsepteilla ja käyttävät sen rahan ihan hukkaan.

Nykyisin energia-alan yritysten tutkimustoiminta on hyvin verkottunutta: omaan ydintoimintaan liittyvä tuotekehitys tehdään itse, joskin tuotekehityksessäkin tehdään yhteistyötä kotimaisten ja ulkomaisten yritysten kanssa. Pitemmän aikavälin tutkimustoiminnassa yhteistyötä tehdään sekä yritysten että VTT:n, Tekesin ja Suomen Akatemian kanssa.

Erityisesti VTT:n tekemä tutkimus näyttäytyy useammallekin haastatellulle energiapolitiikan pelivälineenä, jota voidaan käyttää omien intressien ajamisessa. Osittain tämä liittyy VTT:n rahoitus pohjaan, mikä suurimmaksi osaksi perustuu ulkopuoliseen rahoitukseen. Sen rahoituksesta noin 30 prosenttia on tilaustutkimusta ja 40 prosenttia yhteisrahoitteista tutkimusta, jossa on mukana yritysten ja esimerkiksi Tekesin rahoitusta. Tämän yhteensä 70 prosentin osalta yritykset antavat tutkimuksen tavoitteen. Näin ollen itseohjautuvaa tutkimusta, joka tehtäisiin VTT:n tutkijoiden lähtökohdista, on hyvin vähän.

Kun yritykset maksavat tutkimuksen, ne haluavat hyötyä myös siitä. Tutkimusprosessissa on useita vaiheita, joissa tilaaja voi pyrkiä vaikuttamaan lopputulokseen ja siitä käytävään julkiseen keskusteluun. Ensinnäkin tutkimuksen tai konsulttiselvityksen tilaaja voi vaikuttaa tutkimustehtävän rajaukseen ja sen lähtöoletuksiin, ja tällä tavalla voidaan vaikuttaa jopa lopputulokseen. Rajaamalla toimeksianto esimerkiksi etukäteen määritellyn ratkaisuvaihtoehdon vaikutusten tarkasteluun edellyttämättä eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten tarkastelua, tutkimus- ja selvitystoimintaa voidaan hyödyntää valmistelun ja päätösten legitimoinnissa.

Ja yleensä tutkimuksessa on myös [keskeistä] se, kuka antaa tehtävänannon ja miten. Sillä on täysin ratkaiseva vaikutus sille, että mitä tulee tutkimustuloksiksi. Voidaan ottaa hyväksi esimerkiksi siitä edellisen ydinvoimalan päätöksenteon keskustelusta, siellähän tehtiin keskeinen oletus siitä, että ydinvoiman valmistuminen ei vaikuta sähkökaupan

taseeseen. Tähän on täysin järjetön oletus. Sillähän saatiin näyttämään siltä, että tänne rakennettava ydinvoimala korvaa täysimääräisesti kotimaista hiililaudetta. Kun todellisuushan on se, että se korvaa noin 40 prosenttia suomalaista hiililaudetta, noin 40 prosenttia tanskalaista, puolalasta ja eurooppalaista, ehkä vähentää sen 20 prosenttia tuontia Venäjältä. Kaikki laskelmat tehtiin niin, että annettiin alussa tietyt oletukset ja sitten tehtiin laskelmat. Ja niiden oletusten antajalla on sitten vahva valta päättää ne lopputulokset jo suoraan sillä, että se antaa ne alkuoletukset. ...ne [alkuoletukset] on kerrottu jossain tietyssä raportissa, mutta nekin on kerrottu aika piilotetusti. Siellä mainitaan se, että tämä tutkimus on tehty olettaen, että sähkökaupan tase ei muutu. Se että olisi kommentoitu sen oletuksen järkevyyttä, sitä ei tehdä...jos ei ole asiantuntija, ei välttämättä pysty näkemään, ovatko lähtöoletukset oikeellisia vai ei.

Toinen taktisen vaikuttamisen paikka ajoittuu tutkimustuloksista tiedottamiseen, jota varten tehdään tiivistelmä, jonka tekemisestä ei välttämättä vastaa itse tutkija. Tutkimuksesta tehty mediatiedote ja tulosten tiivistelmä voidaan tehdä tavalla, jossa tutkimustuloksia raportoidaan valikoidusti, jopa tutkimuksen johtopäätöksistä poiketen. Merkitystä on myös sillä, mikä taho vastaa tiedottamisesta, tutkimuksen tekijä vai tilaaja.

...samoista tutkimustuloksista voidaan tehdä erilaisia tiedotteita.

Tutkimustiedotteen ja -tiivistelmän merkitystä vaikuttamisessa korostaa se, että pääosan toimittajista (joko asiantuntemattomuuttaan tai työpaineen vuoksi) ja heidän kirjoittamiensa juttujen lukijoista ei uskota perehtyvän kokonaisuudessaan tutkimusraporttiin.

Nämä ovat hyvin oleellisia asioita, että ei kukaan näistä päättäjistä tai oikeastaan jotkut freelancerit lukevat raportteja läpi, pääosa lukee vain sen tiivistelmän ja lehdistötiedotteen, ja tästä tehdään pääosin ne uutiset...kyllähän toimittajista iso osa aavisti, että tässä on nyt jotain

mätää kun tämä on kirjoitettu sellaiseen muotoon. Siellä oli muutama lehti, joka teki ne väärät johtopäätökset ja osa sitten siteerasi sitä sanasta sanaan. Sen takia ne eivät itse halunneet tehdä mitään johtopäätöksiä eikä halunneet itse tulkita sitä, vaan siteerattiin sitä lehdistötiedotetta sanasta sanaan. Jätetään tavallaan lukijalle se tulkinta.

Tutkijoiden roolista energiakysymyksiä koskevassa tutkimusprosessissa tuli esille erilaisia, jopa vastakkaisia näkemyksiä. Yhden näkemyksen mukaan tutkijat tekevät rehellistä työtä eikä tutkimuksen tilaaja pysty vaikuttamaan heidän työhönsä muilla keinoin kuin tutkimustehtävän rajauksella sekä mahdollisesti myös tutkimusraportista laaditun tiivistelmän ja lehdistötiedotteen osalta. Toisen näkemyksen mukaan tutkijoiden omat asenteet voivat vaikuttaa tutkimuksen lopputulokseen.

Tutkimuksessa kaiken kaikkiaan poliittinen kemia on tullut liian paljon vastaan eli kun tutkijalla on jonkun näköinen asenne asioihin, niin hän tekee tutkimusta siltä pohjalta. Se on väärin. Tutkimuslaitokset ovat myös menneet semmoisiksi, että ne eivät voi yksittäistä tutkijaa pitää ruodussa. Yksittäinen tutkija voi käyttää tutkimuslaitoksen nimeä ja silti puhua puuta heinää.

Kolmannen näkemyksen mukaan tutkijan rooli tilaustutkimuksessa on julkisuuteen päin rajallinen:

Yksi keskeinen ongelma, joka tulee VTT:n tutkijoiden suunnalta on se, että kun meidän tutkimuslaitokset ovat niin riippuvaisia tilaustutkimuksista, se hankaloittaa hirveän paljon tutkijoiden osallistumista julkiseen keskusteluun, koska ne pelkää, että menetetään isoja tilauksia. Tästä on konkreettisia, hyvin dokumentoituja esimerkkejä... VTT:stä ei saanut tietenkään ketään sanomaan poikkipuolista sanaa ydinvoimasta. Se meni jopa niin, että kun eduskunta lähetti tietylle VTT:n tutkijalle pyynnön nimellä, että voitteko tulla eduskunnan kuultavaksi asiantuntijaksi, VTT:ltä lähetettiin eri tyyppi tai kiellettiin yhtä ihmistä, et saa mennä. Tämä tuottaa perustuslaillisia

kysymyksiä, koska eduskunnan tiedonsaantioikeuden pitää olla rajoittamaton... myös niin, että VTT:n tutkija päästettiin valiokuntaan, siellä skreenattiin hyvin tarkkaan se, että mitä hänen esityksessään oli. Se ei auta tuottamaan riippumatonta asiantuntijakeskustelua julkisuudessa. Toinen esimerkki on Vapo... Vapon ja VTT:n välillä on ollut hyvin kipakkaa kirjeenvaihtoa kulissien takana, kun VTT:n tutkijat ovat erehtyneet toteamaan sen ilmeisen tieteellisen tosiasian, että turve tuottaa huomattavan paljon ilmastopäästöjä... Sellaisia riippumattomia asiantuntijoita, jotka uskaltavat tulla julkisuuteen näkemyksineen, ei ole tässä maassa kauhean paljon. Mistä suunnasta niitä on tullut: SYKE [Suomen ympäristökeskus], siellä on muutama ihminen, joka uskaltaa tätä tehdä. SITRA on jonkun verran tuottanut tällaista asiantuntijajaimputia keskusteluun.

Sitaatissa viitataan VTT:n tekemään turvetutkimukseen, jonka tuloksia Vapo Oy käytti vuonna 2008 sanomalehtimainoksessaan, mutta tässä mainoksessa esitetyn tulkinnan tutkimuksesta VTT:ssä vastannut henkilö myöhemmin kiisti yleisönosastokirjoituksessaan.

Tutkimuksia käytetään päätöksentekoprosessin valmisteluvaiheessa erilaisten vaihtoehtojen kartoittamiseen, mutta niitä voidaan käyttää myös taktisesti tai legitimoivasti: niillä voidaan oikeuttaa tehtyjä ratkaisuja tai niitä voidaan käyttää lobbauksen apuvälineenä. Litmasen mukaan voidaankin puhua ydinvoimalobbauksen tieteellistymisestä: kun vielä 1990-luvun alussa ydinvoimakeskustelun osapuolet vetosivat maailmankuvaan tai ideologiaan, mikä edisti keskustelua päätösten taustalla olevista arvoista, 2000-luvun alussa, jolloin eduskunta hyväksyi valtioneuvoston periaatepäätöksen viidennen ydinvoimalan rakentamisesta, sekä lisärakentamisen kannattajat että vastustajat perustivat argumenttinsa enemmän tieteellisen tutkimuksen tuottamiin tuloksiin. Osapuolet pyrkivät myös edistämään tutkimusta, jota olisi mahdollista hyödyntää lobbauksessa. (Litmanen 2009, 205-206.)

*Minä näen YVA:n [ympäristövaikutusten arviointimenettelyn] tuos-
sa ydinvoiman kanssa sen takia vaarallisena, että se toimii ikään*

kuin leimasimena. On prosessi, joka menee läpi ja tämä raporttihan on Pöyryn tekemä. Siellä tuodaan jonkin verran joissakin kohdin, kohtuuhyvin, myös negatiivisia asioita esiin, mutta se on selvästi puutteellinen kuitenkin. Se uhka on kuitenkin se, että tämä prosessi käydään läpi, siinä tulee vastakkaisia lausuntoja ja selvästi ongelmia esiin, mutta silti todetaan, että YVA käytiin läpi, että siinä tuli nämä ongelmat ja nämä kaikki ei ole kunnossa, mutta tämä prosessi on kuitenkin nyt käyty läpi ja voidaan iskeä leimasimella päälle...siellä lisäselvityspyynnöissä, jotka tulee työ- ja elinkeinoministeriöltä, siinä huomioidaan käytännössä viranomaistahot ja naapurimaiden kommentit. Ympäristöjärjestöt ja vähänkään sinne viittaavat eivät ikinä päädy sinne lisäselvityspyynnön alueelle.

Poliittiset päätöksentekijät voivat käyttää tieteellistä tutkimusta vaikuttamiskeinona parlamentaarisella areenalla. Asiantuntijoiden ja poliitikkojen välillä on nähty esiintyvän politiikka-alueita koskevia ”diskurssikoalitioita” (Fischer 1990) tai ”alasysteemejä” (Richardson & Jordan 1979): poliittinen eliitti voi legitimoida poliittiset päätöksensä tukeutumalla koalitioon kuuluvien asiantuntijoiden teknisiin analyyseihin. (Fischer 1990, 19.) Tällaisia koalitioita tai alasysteemeitä, joiden jäseniä yhdistävät esimerkiksi jotakin energiamuotoa koskevat identtiset käsitykset, on esiintynyt Suomenkin energiasektorilla (Tähän kysymykseen palataan yksityiskohtaisesti myöhemmin). Esimerkiksi kansanedustajat pyrkivät ajoittain saamaan eduskunnan valiokunnissa kuultavaksi asiantuntijoita, joilla on heidän kanssaan samanlaiset käsitykset käsiteltävästä asiasta. Kansanedustajat voivat myöhemmin perustella omia kantojaan vetoamalla valiokunnassa kuultuihin asiantuntijalausuntoihin. (Ruostetsaari 1998, 183.) Viidettä ydinvoimalaa koskevan eduskuntakäsittelyn osalta 2000-luvun alussa on havaittu, että valiokunnassa kuultavaksi kutsuttu taho on jopa kieltänyt uusiutuvan energian asiantuntijoitaan ja tutkijoitaan menemästä kuultavaksi, ja heidät on korvattu ydinvoimaa kannattavilla esimiehillä (Lammi 2009, 79). Sama havainto on tehty myös vuoden 2010 ydinvoimaratkaisun eduskuntakäsittelystä: eduskunnassa kuultu valtiollisen tutkimuslai-

toksen tutkija sai varoituksen työnantajaltaan, koska hän oli esittänyt asiantuntijana eduskunnassa ja mediassa työnantajansa linjasta poikkeavia näkemyksiä ydinvoiman lisärakentamisesta (Kekkonen 2010.)

Energiaeliitin piirissä poliitikkojen katsotaan kuitenkin osaavan suhtautua kriittisesti tutkimustuloksiin ja jopa käyttävän niitä taktisesti hyväkseen tai osaavan olla välittämättä tutkimustuloksista tarpeen vaatiessa. Esimerkiksi viidennestä ydinvoimalasta eduskunnassa käydyssä keskustelussa 2000-luvun alussa kansanedustajien on havaittu luottaneen vahvasti asiantuntijoihin, kuten yliopistotutkijoihin ja ministeriöiden edustajiin. Tästä huolimatta kansanedustajat eivät perustaneet kannanottojaan pelkästään valiokunnissa tapahtuneeseen asiantuntijakuulemiseen, vaan myös taustaryhmiensä, kuten eduskuntaryhmien ja eturyhmien näkemyksiin sekä heidän omiin pitkän ajan kuluessa muotoutuneisiin laaja-alaisempiin yhteiskunnallisiin näkemyksiinsä. Eturyhmät (esim. MTK, SAK, TT) vaikuttivat vahvasti niitä lähellä oleviin kansanedustajiin, joskin eturyhmien tuottamaa informaatiota pidettiin riippumattomien asiantuntijoiden, kuten professoreiden ja ministeriöiden edustajien tuottamaa asiantuntemusta vähemmän luotettavana. (Berg 2009, 113–114).

Onhan se ihan luonnollista, ainakin tiettyyn rajaan asti [että päättäjät tulkitsevat tuloksia omalta kannaltaan sopivalla tavalla]. Ei tietysti mitään saa tulkita väärin, harhaanjohtavasti. Ovathan tutkimukset kuitenkin aina tietyllä tavalla rajoittuneita. Poliitikko joutuu ottamaan vielä laajemmin asioita huomioon.

Valmistelussa käytetään tutkimuslaitoksilta tilattuja selvityksiä, ja ne osittain ohjaavat päätöksentekoa. Kyllähän sitten on valmiutta myös hylätä ne aika nopeasti, jos ne eivät tyydytä poliittisesti, mikä näkyy vaikka turvekeskustelussa erinomaisen hyvin, mutta se näkyy myös siinä, että kun VATT pyöräyttää masinastaan aina toinen toistaan katastrofaalisempia lukuja siitä, jos päästöjä uskalletaan vähentää Suomessa, niin kuinka paljon BKT laskee, työllisyys laskee. Toisaalta kyllä poliitikot ymmärtävät suhtautua niihinkin lukuihin tietyllä

kriittisyydellä ja ymmärtävät, että hieman taitaa riippua siitä, millä mallilla ja oletuksilla lasketaan. Tutkimustulokset eivät sanele päätöksentekoa, ja se näkyy hyvässä ja pahassa. Yksi konkreettinen esimerkki on se, että jos vertailee ilmasto- ja energiastrategian oletuksia teollisuuden energiankulutuksesta siihen, mitä riippumattomat tutkimuslaitokset sanovat. Ne ovat täysin eri lukuja. Kaikilta riippumattomilta tutkimuslaitoksilta erittäin yhdenmukaisesti tulee viestiä, että raskaan teollisuuden energiankulutus ei enää merkittävästi lisäännny, koska ei ole merkkejä sellaisista investoinneista ja tuotannosta, jotka lisääisivät sitä kulutusta. Poliitikot sivuuttavat hyvin johdonmukaisesti tämän hyvin johdonmukaisen, erittäin tarkkaan dokumentoidun viestin tutkimuslaitoksilta ja toteaa, ei kyllä teollisuuden energiakulutus kasvaa ja meidän täytyy perustaa politiikka tämän oletuksen mukaisesti, jonka kaikki tutkimuslaitokset tyrmää, ”ei mitään perustetta” ja jonka TEM:n omat valmistelijat toteaa, että ei mitään asiaperustetta tälle johtopäätökselle. Sieltä tulee taas politiikka mukaan ja poliitikot päättää, että faktat on näin.

Helsingin Sanomat ja Aamulehti käynnistivät samana päivänä (28.6.2010) keskustelun tieteellisen tutkimuksen valikoivasta käytöstä poliittisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Näitä keskustelunavauksia kommentoitiin laajasti sanomalehtien pääkirjoituksissa, uutisjutuissa ja yleisönosastokirjoituksissa. Helsingin Sanomien uutisen mukaan valtiovarainministeriön taloustieteellisen neuvoston kolme asiantuntijajäsenenä olevaa professoria kirjoittivat ministeriölle lähettämään sähköpostiviestissä, että ”neuvoston tosiasiallinen kuihtuminen vakavan talouskriisin keskellä puhuu kuitenkin selkeää kieltä: nykyuotoinen neuvosto ei ole kyennyt tukemaan VM:n päätöksentekoa”. Professo-
reiden mielestä heillä ei ole ollut mahdollisuutta tuoda riittävästi esille tieteellisiä tutkimustuloksia päätöksenteon tueksi tai talouspolitiikan onnistumisen arvioimiseksi. Neljäs asiantuntijajäsen erosi neuvostosta jo alkuvuodesta 2010, koska hänen mielestään asiantuntijoiden taloustieteellinen osaaminen laiminlyötiin eikä hän halunnut olla mukana kuolleessa keskustelukerhossa kantamatta vastuuta. Neuvoston

puheenjohtajan valtiosihteeri Raimo Sailaksen mielestä se ei ole epäonnistunut, mutta sen toimintatapaa voisi kehittää: ”Puolin ja toisin on käyty keskustelua ja mietitty sitä, miten akateeminen osaaminen voitaisiin paremmin valjastaa palvelemaan etenkin finanssipoliittista päätöksentekoa”. (HS 28.6.2010.)

Aamulehden uutisen mukaan Suomessa halutaan tuottaa viljasta etanolia, vaikka VTT:n ja Maatalouden Taloudellisen Tutkimuslaitoksen tutkijat ovat useiden tutkimusten perusteella päätyneet siihen, että viljasta ja öljykasveista ei kannata Suomessa ryhtyä tekemään biopolttoainetta, koska se tuottaa lähes yhtä paljon päästöjä kuin bensiinin käyttö tai jopa enemmän. Uutisen mukaan tuorein keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi on laskelmien kaunistelu. Maa- ja metsätalousministeriö lähetti huhtikuussa 2010 EU:n komissiolle raportin, jonka mukaan vehnän ja rapsin viljelyn päästöt alittavat juuri ja juuri komission asettamat oletusarvot Etelä- ja Länsi-Suomessa. Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen ilmoitti uusiutuvan energian paketin yhteydessä, että etanolituotannon investointeja tuetaan. Viljaetanolituotannon kannattavuutta koskevaan johtopäätökseen on päädytty tutkijoita hämmästyttävällä tavalla. Ensinnäkin jos peltojen kalkituksen päästöt olisi huomioitu, laskelmat olisivat ylittäneet odotusarvot ja etanolilaitosten suunnittelu kannattaisi lopettaa. Toiseksi viljan kuivatuksen todellisia päästöjä ei ole laskettu. Vilja oletettiin kuivattavan kokonaan biopolttoaineilla, joiden päästöt on aliarvioitu. (AL 28.6.2010.) Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttilan (kesk.) mukaan ministeriö on käyttänyt samaa laskentakaavaa kuin EU:n komissio ja esimerkiksi Ruotsi. ”Näistä systeemeistä saa vaikka miten paljon erilaisia mielipiteitä, kun lähtee kyselemään tutkijoilta”. (HS 29.6.2010.)

Jo ennen taloustieteellisestä neuvostosta ja viljaetanolista käytyä keskustelua 40 eri alojen tutkijaa arvosteli juhannuksen alla 2010 ydinvoimapäätöksenteon valmistelua siitä, että ydinvoiman vaihtoehtoja sähköntarpeen täyttämiseksi ei tutkittu. (mt.) Sähkönkulutuksen taktista käyttöä lobbauksen apuvälineenä epäiltiin esiintyneen kolmen ydinvoimayhtiön periaatepäätöshakemusten käsittelyn yhte-

ydessä keväällä 2010. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi marraskuussa 2009, että sähkön kulutus on Suomessa 91 terawattituntia vuonna 2020. Sähkönkulutusarviota matalana pitänyt, kolmea ydinvoimalaa ajanut Metsäteollisuus ry tiedotti, että sähköntuotantoa ei pidä rajoittaa alhaisten kasvuarvioiden perusteella. YLE Uutiset kertoi maaliskuun puolivälissä 2010, että metsäteollisuuden huoli ei kaikunut kuuroille korville, sillä hallituksen ydinvoimapäätöksen asiakirjoihin oli yllättäen lisätty metsäteollisuuden arvio tulevasta sähkönkulutuksesta. Ministeriön sähkönkulutusennustetta 'hilattiin' tuolloin ylöspäin viisi terawattituntia eli enemmän kuin puolet Loviisan ydinreaktoreiden vuosituotannosta. YLE Uutisten mukaan toinen, kahden terawattitunnin korostus sähkönkulutusennusteeseen tehtiin vain hieman ennen kuin hallitus löi lukkoon kantansa kahdesta ydinvoimalasta. Elinkeino- ministeri Mauri Pekkarisen mukaan korotettu ennuste ei kuitenkaan vaikuttanut ydinvoimalupien määrään:

Ensinnäkään ne eivät olleet ratkaisevia hallituksen esityksessä, mutta niillä oli kyllä oma roolinsa kokonaisuudessa. Kävimme aivan valmistelun viimeisessä vaiheessa neuvonpitoa ennen kaikkea metsäteollisuuden kanssa. Metsäteollisuus ry:n edustajat antoivat vahvaa viestiä siitä, että heillä on rohkeutta ja uskoa investoida Suomeen, ja että sähkön- tarve-ennusteet voisivat olla aavistuksen verran, ei kovin paljoa, mutta jonkin verran korkeammat. (YLE Uutiset 24.4.2010)

Verkkolehti *Uusi Suomi* uutisoi puolestaan Pekkarisen todenneen, että metsäteollisuuden sähkönkulutusarvioilla oli ydinvoimapohdinnoissa ”ei ratkaiseva, mutta melko merkittävä vaikutus” (AL 25.4.2010). Pekkarinen kiisti muun muassa ympäristöjärjestöjen esittämän arvostelun, että metsäteollisuuden näkemykset sähkönkulutuksesta vaikuttavat liikaa energialinjauksiin: ”Metsäteollisuudella ei taatusti ollut sen suurempi rooli kuin muillakaan energian käyttäjillä” (YLE Uutiset 24.4.2010).

Myös tutkijoita on syytetty tutkimustiedon käytöstä poliittisesti tarkoitushakuisella tavalla. Ennen joulukuussa 2009 pidettyä Kööpen-

haminan ilmastokokousta englantilaisesta East Anglian yliopistosta vuotivat julkisuuteen eräiden ilmastotutkijoiden sähköpostiviestit, joista saattoi saada sellaisen käsityksen, että tutkijat manipuloivat salaa aineistoaan antaakseen lisäpontta ilmaston lämpenemistä tukeville väitteille. Pian paljastui, että YK:n hallitusten välinen ilmastopaneeli IPCC oli esittänyt perättömiä väitteitä Himalajan jäätiköiden sulamisvauhdista. Sen vuoden 2007 raportissa jäätiköiden ennustettiin katoavan vuoteen 2035 mennessä, kun oikea vuosiluku oli 2350. Ennusteen laatinut tutkija jopa tunnusti, että sen avulla pyrittiin luomaan poliittista painetta päättäjiä kohtaan. (AL 31.1.2010; AL 27.2.2010.)

IPCC:n tutkijoita kohtaan esitettyjen syytösten todenperäisyyttä sittemmin tutki sekä riippumaton brittiläinen tutkijaryhmä (Climate Change Email Review, CCER) että Hollannin ympäristöarvointivirasto PBL, jotka päätyivät samansuuntaisiin johtopäätöksiin. CCER-raportti ei löytänyt todisteita väitteille, että tutkimustuloksia olisi muokattu tutkijoiden omien ennakkokäsitysten mukaisiksi. Se ei myöskään löytänyt perusteita epäillä tutkijoiden tinkimättömyyttä ja rehellisyyttä eikä sähköposteista ilmennyt mitään, mikä olisi heikentänyt ilmastopaneelin raporttien uskottavuutta. Tästä vapauttavasta johtopäätöksestään huolimatta East Anglian tutkijoita kritisoidaan avoimuuden puutteesta ja liiasta kärkkäydestä hylätä oman piirinsä ulkopuolelta tulevaa kritiikkiä. Julkisuuslain vaatimusten noudattamisessakin nähtiin parantamisen varaa. Hollantilaisen ympäristöarvointiviraston selvityksessä keskityttiin IPCC:n esittämiin väitteisiin, että Hollannista yli puolet on merenpinnan tason alapuolella ja että Himalajan jäätiköt voivat hävitä vuoteen 2035 mennessä. Viraston selvitys ei kuitenkaan pidä näitä yksiselitteisiä virheitä sellaisina, että ne vaarantaisivat IPCC:n tai sen raportin luotettavuuden. Arvointivirasto kuitenkin kritisoi sitä, että IPCC:n johtopäätöksissä on painotettu pääasiassa ilmastomuutoksen kielteisiä vaikutuksia, minkä vuoksi tulevaisuudessa raporteissa riskejä painottavaa näkemystä tulisi täydentää ilmastomuutoksen vaikutusten kokonaisarviolla sekä pahimpien skenaarioiden analyysillä. Lisäinvestointeja ilmastotutkimuksen laadun-

valvontaan pidettiin tarpeellisena virheiden ja puutteiden karsimiseksi mahdollisimman vähiin. (SK 28/2010.)

Edellä esitetyt esimerkit puhuvat vahvasti sen puolesta, että energiapolitiikkaa koskeva tutkimus- ja selvitystyö ei voi elää omassa nor-sunluutonissaan, vaan se on yhä selvemmin elimellinen osa politiikan valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Tutkimus- ja selvitystoiminta toimii pelivälineenä, jota poliitikot, virkamiehet, yritykset, järjestöt ja itse tutkijatkin hyödyntävät omien intressiensä ajamisessa. Tutkimuksen merkitystä ei ole kuitenkaan syytä ylikorostaa, koska eri tieteenaloihin ja lähestymistapoihin perustuva sekä erilaisia lähtökoh-tarajauksia ja -oletuksia käyttävä tutkimus väistämättä myös johtaa toisistaan poikkeaviin tuloksiin, jolloin päätöksenteon perustaminen yhteen tutkimukseen on ongelmallista. Poliitiikan valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden näkökulma energiapolitiikkaan on myös eri-lainen kuin tutkijoiden, sillä energiapolitiikan onnistuneisuutta ei voida arvioida pelkästään sen sisäisellä loogisuudella ja tieteellisellä kestävyydellä, vaan energiapolitiikka on väline muiden yhteiskunta-poliittisten tavoitteiden edistämisessä. Tällöin joudutaan väistämättä sovittamaan yhteen monia, jopa ristiriitaisia näkökohtia ja intressejä. Toisin sanoen energiapolitiikkaan tarvitaan enemmän politiikkaa eli arvojen ja intressien avointa esille tuomista ja vähemmän niiden legitimointia tutkimuksen arvovallalla. Hallituksen ilmastopoliittisen asiantuntijan, kansanedustaja Oras Tynkkysen (vihr.) termein ”demo-kratian toimivuuden kannalta olisi kuitenkin toivottavaa, jos poliitikot perustelisivat kantansa poliittisesti, eikä asiantuntijoiden tuottamaa tietoa rukattaisi keinotekoisesti” (AL 29.6.2010.)

Miten ja kenen energiapolitiikasta tulisi päättää?

Edellä on tarkasteltu kansalaisten ja energiaeliitin käsityksiä ener-giapoliittisen vaikutusvallan jakautumisesta. Vallankäytön analyysi

Taulukko 4. Eräitä periaatteita erittäin tai jossakin määrin tärkeinä energiapolitiisessa päätöksenteossa pitävien osuus energiaeliitistä ja kansalaisista (%)

	Eliitti	Kansalaiset	Ero (E-K)
Päätöksistä tiedotetaan mahdollisimman avoimesti	100	96	+4
Päätösten valmistelusta vastaavat asiantuntijat	100	95	+5
Päätöksissä huomioidaan laajasti niiden yhteiskunnalliset vaikutukset	100	95	+5
Päätökset ottavat eri eturyhmät huomioon	96	68	+28
Päätöksissä huomioidaan laajasti niiden ympäristövaikutukset	92	94	-2
Päätöksistä vastaavat ne, jotka ovat poliittisesti vastuussa äänestäjilleen	92	54	+38
Päätösten valmistelu on julkista	88	90	-2
Kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksiin	76	75	+1
Päätöksenteosta vastaavat asiantuntijat	38	90	-52
Päätösten tekoon osallistuvat yritysten edustajat	67	62	+5
Elinkeinoelämän järjestöillä on keskeinen asema päätöksenteossa	67	42	+26
Päätökset syntyvät yksimielisesti neuvottelujen tuloksena	33	65	-32
Ympäristöjärjestöillä on keskeinen asema päätöksenteossa	30	54	-24
Energiapolitiikka määräytyy ilman valtion ohjausta	12	29	-17
N=	24	1180	

siirretään nyt normatiiviselle tasolle tarkastelemalla osapuolten käsitteitä siitä, miten ja kenen tulisi päättää energiapolitiikasta. Energiaeliitille ja kansalaisille esitettiin strukturoitu kysymys: “Kuinka tärkeinä pidätte seuraavia periaatteita energiapoliittisessa päätöksenteossa?” Vastausvaihtoehdot olivat erittäin tärkeä, melko tärkeä, ei kovin tärkeä, ei lainkaan tärkeä, en osaa sanoa.

Suurin ero energiaeliitin ja kansalaisten näkemysten välillä koskee poliitikoiden ja asiantuntijoiden roolia energiapolitiikan päätöksentekoprosessissa. Eliitin korostaessa parlamentaarisen demokratian instituutioiden roolia kansalaisten suhtautuminen ilmentää pikemminkin epäluottamusta poliittisia päättäjiä kohtaan. Energiaeliitin jäsenistä jopa yhdeksän kymmenestä, mutta kansalaisista vain puolet pitää tärkeänä, että päätöksenteosta vastaavat ne, jotka ovat poliittisessa vastuussa äänestäjilleen. Kansalaisista taas yhdeksän kymmenestä, mutta eliitin jäsenistä vain kaksi viidesosaa kokee tärkeäksi, että päätöksenteosta vastaavat asiantuntijat. Seuraavaksi suurimmat näkemuserot koskevat päätöksenteon konsensusperusteista luonnetta sekä eturyhmien, elinkeinoelämän järjestöjen ja ympäristöjärjestöjen asemaa energiapolitiikan päätöksenteossa. Eliitin ja kansalaisten dramaattinen poliittikkojen ja asiantuntijoiden roolia energiapolitiikassa koskeva näkemusero johtuu ainakin osittain tiedollisista eroista: asemansa perusteella eliitin voi olettaa kansalaisia paremmin tunnevan eri instituutioiden valtiotäätösäntönmukaisen aseman. Poliitikoilta voidaan luonnollisesti odottaa poliittikkojen roolin puolustamista energiapolitiikan päätöksenteossa. Pääosa energiaeliitin jäsenistä ei ole kuitenkaan poliitikkoja vaan asiantuntijoita, minkä vuoksi energiaeliitin olisi voinut odottaa korostavan tapahtunutta selvästi enemmän asiantuntijoiden – eli itsensä roolia – energiapolitiikan päätöksenteossa.

Päätöksenteosta eivät saa vastata asiantuntijat. Edustuksellinen demokratia on keksitty sitä varten, että kansalaisten näkemykset huomioidaan. Voi olla asioita, joita ei yleisesti tiedetä, jotka on otettava huomioon. Kansalaiset eivät valitse ihmisiä tekemään heille mieleisiä päätöksiä, vaan sellaisia, joiden luotetaan tekevän oikeita päätöksiä.

Eliitti korostaa enemmän kuin kansalaiset eturyhmien huomioimista ja elinkeinoelämän järjestöjen keskeistä roolia päätöksenteossa, kun taas kansalaiset painottavat enemmän kuin eliitti päätöksenteon yksimielisyyden merkitystä ja ympäristöjärjestöjen keskeistä asemaa päätöksenteossa. Eliitti painottaa enemmän kuin kansalaiset valtion ohjauksen roolia energiapolitiikassa, kun taas kansalaiset korostavat yritysten asemaa jopa enemmän kuin poliitikkojen roolia. Tosin myös kansalaisten tuki valtion energiapolitiikkaa ohjaavalle roolille on kasvanut 2000-luvulla (Energia-asenteet 2007). Kun vielä 1990-luvun jälkipuoliskolla energiaeliitissä usko markkinamekanismiin energiapolitiikan ohjauksessa oli vahvaa (ks. Ruostetsaari 1998), nyt valtiota nähdään selvästikin tarvittavan energiapolitiikassa. Syynä ajattelutavan muutokseen on epäilemättä epävarmuustekijöiden lisääntyminen kansainvälisillä energiemarkkinoilla (öljy, maakaasu), mikä on korostanut omavaraisuuden ja huoltovarmuuden merkitystä. EU-jäsenyys on tuonut energia-alalle uutta säätelyä, jonka kohteina yritykset tarvitsevat valtiota puolustajakseen. Energia ei siten näyttäydy energiaeliitille pelkkänä markkinahyödykkeenä, vaan energiahuoltoajattelua nähdään edelleenkin tarvittavan.

...valtiota tarvitaan siihen, että puitteet ja toimintaympäristö on sellainen, että markkinat pystyisivät tehokkaasti toimimaan. Uuden tuotannon ja uusien toimijoiden kynnys tulla markkinoille olisi oltava mahdollisimman matala ja se, että siellä olisi näkyvä, pitkäjänteinen toimintaympäristö.

Varsinkin verkkopuolella pelinsäännöt olisivat aika villit, jos valtion ohjausta ei olisi. Sähkemarkkinoilla ei niinkään tarvita valtion ohjausta, mutta on hyvä, että verkkopuolella on tietyt sääntelyt.

Kansalaiset ja eliitti ovat varsin yksimielisiä siitä, että kansalaisten on voitava vaikuttaa päätöksiin, päätösten valmistelu on julkista ja että päätöksissä huomioidaan laajasti niiden ympäristövaikutukset.

Kansalaisten suhtautuminen energiapolitiikan päätöksentekoon viittaa ns. häivedemokratian (stealth democracy) kannatukseen. Tämän demokratiamuodon kannattajat eivät halua rutiininomaisesti osallistua poliittiseen päätöksentekoon tai jatkuvasti valvoa ja arvioida politiikkojen toimintaa. Pikemminkin he haluavat, että päätökset tehdään tehokkaasti ja objektiivisesti ilman liallista riitelyä. Pohjimmiltaan häivedemokratian kannattajat haluavat, että edustuksellinen demokratia toimii paremmin ja että poliittista asioista päättävät epäitsekkäät ja asiantuntevat poliitikot. He suhtautuvat positiivisesti esimerkiksi eri alojen asiantuntijoiden tai elinkeinoelämän ammattilaisten lisääntyvään osallistumiseen poliittisessa päätöksenteossa politiikkojen vaikutusvallan kustannuksella. Häivedemokratian taustalla on piirteitä Joseph Schumpeterin 1940-luvulla esittämästä demokratiamallista, joka perustuu eliittien keskinäiseen kilpailuun ja jossa kansalaisten vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat vaaleihin. (Bengtsson & Mattila 2009, 307–309; ks. myös Hibbing & Theiss-Morse 2002.)

Vuoden 2007 eduskuntavaaleihin kohdistuneen tutkimuksen mukaan suuri osa suomalaisista ei kuitenkaan varauksitta kannata poliittista kansalaiskeskustelua ja suoraa osallistumista, vaan he tukevat vahvasti sekä suoran demokratian että asiantuntijavallan lisäämistä. (Bengtsson & Mattila 2009, 316). Selvä enemmistö suomalaisista on jo pitkään kokenut, että heitä ei ole riittävästi kuultu energiapolitiittisia päätöksiä tehtäessä (Energia-asenteet 2008). Onkin ilmeistä, että suomalaisten asiantuntijavallan kannatus energiapolitiikan päätöksenteossa johtuu pikemminkin heidän yleisestä epäluottamuksestaan poliittisia päättäjiä kohtaan kuin heidän haluttomuudestaan itse osallistua päätöksentekoon.

Vuoden 2007 vaalitutkimuksen mukaan korkea koulutus ja vasemmistopuolueisiin samastuminen vähentävät häivedemokratian kannatusta (Bengtsson & Mattila 2009, 319). Energiapolitiikassa asiantuntijavallan kannatus on niin laajaa, että vaikutuksen suunta on jopa päinvastainen: koulutuksen vaikutus häivedemokratian kannatukseen jää marginaaliseksi (lisää hieman) ja vasemmistopuolueisiin samastuvat kannattavat vihreiden ja kristillisdemokraattien ohella häivedemokrati-

aa jopa enemmän kuin oikeistopuolueiden kannattajat. Kokoomuksen kannattajista pienempi osa kuin muiden puolueiden kannattajista, vajaa puolet, pitää äänestäjilleen vastuussa olevien poliitikkojen roolia tärkeänä energiapolitiikan päätöksenteossa. Asiantuntijavallan kannatus ei kuitenkaan ole leimallista pelkästään energiapolitiikalle, vaan se on yleisemminkin teknologiapolitiikan ja suomalaisen yhteiskuntapolitiikan ilmiö (ks. esim. Rask 2008a; 2008b).

Usein selitetään, että Suomessa kansalaiset luottavat julkiseen valtaan, luottavat siihen, että jos päättäjät lupaavat, että meillä on turvallinen ydinvoimala, joka tuottaa halpaa sähköä, tottahan sen täytyy pitää paikkaansa. Meillä on keskimääräistä vahvempi usko insinööritaitoon ja teknologiaan. Me ollaan teknologiauskovaisempia, mikä näkyy Nokian myytin rakentumisessa ja siinä, miten Nokia ja Suomi alkavat olla jossakin määrin yhtäläisyysmerkeillä varustettavat asiat.

Energiaeliitin sisällä näkemykset teknologisen asiantuntemuksen roolista energiapolitiikan päätöksenteossa jakautuvat voimakkaasti. Yhtä ääripäätä edustavan, lähinnä poliitikkojen suosiman näkemyksen mukaan energiapolitiikassa kysymys ei ole pelkästään ja ensisijaisesti teknis-taloudellisen asiantuntemuksen soveltamisesta, vaan siinä tehdään myös arvovalintoja, joista vallitsee erilaisia poliittisia näkemyksiä. Poliitiikka liittyy väistämättä energiapolitiikkaan.

Ei yksinomaan politiikkaa eikä asiantuntemusta, tarvitaan kumpaa-kin. Joskus joudutaan tekemään arvovalintoja. Niitä ei voida perustaa teknis-taloudellisiin laskelmiin. Poliitiikkaa tarvitaan, kun halutaan jokin laajempi tavoite toteuttaa.

Toisen, lähinnä yrityssektorilla kannatusta saavan näkemyksen mukaan energiapolitiikan päätöksenteossa tarvittaisiin vähemmän politiikkaa, mutta enemmän teknologia-asiantuntijoita.

...on ihmiset, jotka ovat erikoistuneita energia- ja ilmastopolitiikkaan, sitten on ihmisiä, jotka ymmärtävät ilmasto- ja energiateknologian päälle. Selvästi päätöksenteossa nämä politiikkaan erikoistuneet ovat niskanpäällä ja hyvä, jos muistetaan kysyä teknologia-asiantuntijoilta. Tässä tulee taas tiurilainen näkemys, että päästäisiin parempaan lopputulokseen, jos enemmän kysyttäisiin insinööreiltä ja vähemmän annettaisiin politiikkaan sotkeutuneita päättäjä.

Eliittitasolla on myös kannatusta sille, että energiakeskustelussa tarvitaan vähemmän kansalaisvaikutusta. Tämän tulkinnan mukaan energiakeskustelun tasossa ja tietopohjassa on puutteita: luuloja ja oletuksia on enemmän kuin arkijärkeä ja tosiasioita. Valtiovarainministeriön valtiosihteerin Raimo Sailaksen mielestä ”täällä on 5,3 miljoonaa asiantuntijaa laukomassa mielipiteitään usein ilman minkäänlaista suhteellisuudentajua tai faktoja. Suomessa energia-asiantuntijaksi voi julistautua kuka tahansa”. Hänen mukaansa vapaaehtoisuuteen perustuvaan kulutuksen vähentämiseen ei pidä asettaa turhia toiveita, koska suomalaiset eivät halua tinkiä kulutustasostaan ilmaston hyväksi. ”Toistaiseksi puheet ovat olleet ristiriidassa tekojen kanssa. Kaikki ammattiryhmät vaativat lisää palkkaa ja etuuksia.” (Energia 2/2010.)

Jonkinasteisista sisäisistä eroista huolimatta energiaeliitti on yksimielisempi kuin kansalaiset energiapolitiittista vallankäyttöä koskevien käsitysten ohella myös energiapolitiikan päätöksentekoa koskevista normatiivisista periaatteista. Eliitin osalta koheesioindeksi⁹ on 66,4 ja kansalaisten osalta 57,3. Energiaeliitti on siten kohesiivisempi kuin koko väestö, joskin nyt ero on pienempi kuin valtakäsitysten kohdalla. Alaeliiteistä poliittinen eliitti on jälleen sisäisesti yksimielisin (77,1) yrityseliitin ollessa toiseksi yksimielisin (69,4) ja kun taas virkamieseliitti on epäyhtenäinen. Energiajärjestöeliitin indeksiarvo on 68,6 ja kansalaisjärjestöeliitin 66,7.

9. (erittäin tärkeä % + melko tärkeä %) – (ei kovin tärkeä % + ei lainkaan tärkeä %)

Kansalaisten ja energiaeliitin suhtautuminen eri energialähteiden käyttöön

Energiaeliitin ja kansalaisten energiapolitiikkaa koskevien näkemuserojen kartoitusta voidaan jatkaa tarkastelemalla suhtautumista eri energiamuotojen käyttöön. Molemmille vastaajaryhmille esitettiin identtinen strukturoitu kysymys: ”Mihin suuntaan seuraavien energialähteiden käyttöä tulisi kehittää Suomessa?” Vastausvaihtoehdot olivat lisätä tuntuvasti, lisätä jonkin verran, nykyisin sopiva, vähentää hieman, vähentää tuntuvasti, luopua kokonaan, en osaa sanoa.¹⁰

Taulukko 5. Osuudet energiaeliitistä ja kansalaisista, jotka haluavat lisätä tuntuvasti tai jonkin verran eri energialähteiden käyttöä Suomessa (%)

Energialähde	Eliitti	Kansalaiset	Ero (E-K)
Tuulivoima	96	87	+9
Biokaasu	96	69	+27
Puu	96	64	+32
Ydinvoima	84	43	+43
Aurinkoenergia	76	91	-15
Vety	75	39	+36
Vesivoima	66	65	+1
Peltokasvit	63	69	-6
Turve	33	39	-6
Maakaasu	25	43	-18
Kivihiili	4	4	-
Öljy	-	3	-3
N=	24	1180	

10. Vuonna 2008 eri energialähteiden osuudet energian kokonaistuotannosta olivat seuraavat (%): öljy 25, puuperäiset polttoaineet 21, ydinvoima 17, maakaasu 11, kivihiili 10, turve 6, vesivoima ja tuulivoima 4, sähkön nettotuonti 3 ja muut lähteet 2 (Tilastokeskus 2009).

Energiaeliitti kannattaa huomattavasti enemmän kuin kansalaiset melkein kaikkien uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämistä. Tätä voidaan selittää ainakin osittain sillä, että energia-asiantuntijat ovat asemansa vuoksi kansalaisia tietoisempia EU:n Suomelle vuonna 2008 määrittelemistä tavoitteista: uusiutuvan energian osuutta tulee lisätä 28,5 prosentista (2006) 38 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Johdonmukaisesti uusiutuvan energian lisäämispyrkimyksensä kanssa eliitti kannattaa myös enemmän kuin kansalaiset fossiilisten energialähteiden käytön vähentämistä.

Suurin ero energiaeliitin ja kansalaisten välillä koskee ydinvoiman käytön tulevaisuutta eli kysymystä, joka on hallinnut pitkään Suomessa käytävää energiapolitiittista keskustelua. Energiaeliitin jäsenistä 84 prosenttia kannattaa ydinvoiman käytön lisäämistä, kun vastaava osuus kansalaisista on 43 prosenttia. Vain kahdeksan prosenttia energiaeliitistä, mutta 24 prosenttia kansalaisista haluaa vähentää ydinvoiman käyttöä tai lopettaa sen kokonaan. Suomalaisten ydinvoima-asenteet ovatkin eurooppalaisittain poikkeuksellisen myönteiset: Eurobarometrin mukaan 27:sta EU-maasta ruotsalaiset (73 %) ja suomalaiset (67 %) uskoivat vahvimmin vuonna 2009 siihen, että ydinvoiman käytöllä voidaan hillitä ilmastonmuutosta, kun kaikkien EU-maiden kansalaisista tähän uskoi vajaa puolet (46 %). (HS 30.4.2010.)

Ydinvoimalahakemukset eivät enää sijoitu niinkään turvallinen/leiturvallinen -janalle, vaan hiilioksidilei-hiilidioksidi -janalle.

Myös suhtautumisessa eri energialähteiden käyttöön energiaeliitti on kansalaisia paljon yksimielisempi: eliitin osalta indeksiarvo on 70,5 ja kansalaisten osalta 53,8.¹¹ Nyt ero eliitin ja kansalaisten välillä on jopa suurempi, mutta eliitin sisäinen koheesio on suhtautumisessa eri energialähteiden käyttöön pienempi kuin suhtautumisessa valtakäsi-tyksiin ja energiapolitiikan päätöksenteon normatiivisiin periaatteisiin. Alaeliiteistä kohesiivisin on kansalaisjärjestöjen eliitti (86,1) ja heterogeenisin energiajärjestöjen eliitti (65,0). Muiden eliittiryhmien

11. (lisätä tuntuvasti % + lisätä jonkin verran %) – (vähentää hieman % + vähentää tuntuvasti % + luopua kokonaan %).

osalta indeksiluvut ovat seuraavat: virkamiehet 83,3, poliitikot 75,0 ja yritykset 72,6. Energiajärjestöjä ja yrityksiä edustavien alaeliittien vähäisin koheesio selittyyneen pääosin sillä, että energiantuottajat ja niitä edustavat järjestöt edustavat eri energiamuotoja ja -tuotantotapoja.

Vaikka energiaeliitti on huomattavan yhtenäinen suhtautumisesaan eri energialähteiden käyttöön, turve muodostaa tästä poikkeuksen. Turpeen käyttö jakaa vahvasti energiaeliittiä: kun kaksi eliitin jäsentä haluaa lisätä sen käyttöä tuntuvasti, kuudelle riittää lisääminen jonkin verran, kuuden mielestä nykyinen käyttöaste on sopiva, neljän mielestä sen käyttöä tulee vähentää hieman kolmen halutessa vähentää tuntuvasti ja kolmen halutessa luopua turpeen käytöstä kokonaan. Jopa sen suhteen energiaeliitissä on erilaisia käsityksiä, voidaanko turvetta pitää lainkaan uusiutuvana energialähteenä. Erimielisyys ei koske pelkästään turpeen luonnontieteellisiä ominaisuuksia ja niiden tulkintaa, vaan myös siihen liittyviä aluepoliittisia ja puoluepoliittisia intressejä, joihin vaikuttaa puolueiden kannatuksen toisistaan poikkeava maantieteellinen jakautuminen.

Kyllä näkisin Suomen kannalta, että huoltovarmuus-, energiaomavaraisuus-, työllisyysnäkökulmasta turpeen käyttöä pitäisi lisätä. Paljon puhutaan siitä, että ei saisi enää ojittaa ja uusia turvesoita ottaa käyttöön, mutta ainakin nämä nykyiset jo käyttöön otetut varat pitää hyödyntää. Ilmaston kannalta, jos niitä ei hyödynnetä, kasvihuonekaasuja, metaania, niistä ojitetuista turvesoista vapautuu ilmakehään merkittävästi, jolloin ilmaston kannalta se on parempi, että ne käytetään hyödyksi.

Turpeen käytöstä polttoaineena pitäisi luopua kokonaan johtuen siitä, että se ei ole pelkästään rankka hiilidioksidin päästäjä, vaan myös rankka raskasmetallien päästäjä, josta ei Suomessa paljon puhuta.

Huolimatta siitä, että energiaeliitissä tuulivoiman kannatus on hyvin vahvaa, haastatteluissa tuli esille tämän energiamuodon merkittävää lisäämispotentiaalia koskevia epäilyjä. Ilmasto- ja energiastrategiassa

tuulivoiman lisääminen on nostettu keskeiseksi keinoksi EU:n Suomelle asettaman uusiutuvan energian lisäämistavoitteen saavuttamisessa: vuoteen 2020 mennessä rakennettua tuulivoimakapasiteettia tulisi olla 2000 MW. Tuulivoiman hyödyntämistä on ensinnäkin vaikeuttanut sen rakentamiseen kohdistuneiden tukimuotojen puuttuminen, mikä on voinut johtua siitä, että tuulivoima on koettu ”pelle pelottomien” harrastelijamaisena puuhasteluna.

Siihen [tuulivoimaan] on suhtauduttu tällaisena propellijuttuna, että sillä ei ole mitään merkitystä energihuollon kokonaisuuden kannalta, mutta myös sen takia, että meillä ei ole ollut ohjauskeinoja toisin kuin muualla Euroopassa. Sitten en voi olla sanomatta, että ilman muuta se ydinvoimapäätös on vaikuttanut vuoden 2002 jälkeen siihen, että ei ole uusiutuvia lisätty niin paljon... Esimerkiksi säätövoiman tarve, siitä on tullut oikein tuulivoiman vastustajien hokema. Ei pidä paikkaansa... Tanskassa ja Saksassa ei ole ollut tarvetta rakentaa mitään säätövoimakapasiteettia.

Toiseksi energia-alan varaukselliseen suhtautumiseen tuulivoimaa kohtaan on voinut vaikuttaa sen joutuminen välikappaleeksi ydinvoiman vastaisessa kamppailussa. Kun ydinvoiman vastustajat ovat tarjonneet tuulivoimaa ydinvoiman korvaajaksi, tämä on nostattanut vastareaktion ydinvoimaa vahvasti kannattavien keskuudessa.

Tuulivoimalla on ns. Greenpeace-rasite. Greenpeace haluaa ajaa ydinvoiman alas ja heille tuulivoima on keskeinen keino siinä. Tuulivoima on ainut uusiutuva energiantuotantomuoto, jota voidaan merkittävästi lisätä ja sitten Greenpeace on punainen vaate Suomessa monelle isolle yhtiölle, jonka johdosta he eivät voi kannattaa sellaista, jota Greenpeace kannattaa, vaikka se olisi muuten järkevää. Tämä on ollut rasite, mutta se on muuttunut 3–5 vuoden aikana hyvin merkittävästi.

Myös Matti Kojon (2009, 233) havaintojen mukaan ydinvoiman kannattajien suhtautuminen tuulivoimaan on muuttunut. Kun vielä

1990-luvun alussa ydinvoiman lisärakentamisen puolesta lobbaavat irvailivat tuulivoiman mahdollisuuksista energian tuotannossa, 2000-luvun alussa suhtautuminen sitä kohtaan oli jo positiivista. Pohjolan Voima, Teollisuuden Voiman pääomistaja, teki tuulivoimaa koskevia tutkimuksia, vaikka yhtiön usko siihen energiamuotona oli vähäinen. Kysymys oli Kojon mukaan pyrkimyksestä ”viherpestä” yhtiötä ja edistää siten viidettä ydinvoimalaa koskevan myönteisen periaatepäätöksen saamista eduskunnalta.

Energiaenergieliitin haastatteluiden perusteella voidaan piirtää kuva uusiutuvan energian vahvuuksista, heikkouksista, uhista ja mahdollisuuksista Suomessa (swot-analyysi). Vahvuutena näyttäytyy ensinnäkin uusiutuvan energia suuri osuus energiatuotannosta (28,5 %), mikä selittyy vesivoiman tuotannon ohella metsäteollisuuden sivutuotteena tuottaman mustalipeän ja kuorijätteen käytöllä energiantuotannossa. Tähän liittyvät myös suurimmat uusiutuvaan energiaan liittyvät heikkoudet ja uhkat. Metsäteollisuus tuottaa Suomen uusiutuvasta energiasta noin 70 prosenttia. Vuonna 2008 alkaneesta kansainvälisestä finanssikriisistä seurannut metsäteollisuuden viennin vaikeutuminen on johtanut sellutehtaiden sulkemiseen, mikä on vähentänyt samalla uusiutuvan energian tuotantoa. Selluun perustuvassa paperinvalmistuksessa puusta noin puolet menee tuotteeksi ja toinen puoli energiaksi. Metsäteollisuuden supistuminen Suomessa ei kuitenkaan johdu pelkästään lamasta, vaan yleisemminkin toimialan rakennemuutoksesta: tuotantoa siirtyy lähemmäksi markkinoita Keski-Eurooppaan, Aasiaan ja Etelä-Amerikkaan. Käytännössä metsäteollisuuden tuotannon väheneminen vaikeuttaa tuntuvasti Suomen mahdollisuuksia saavuttaa EU:n määrittelemää 38 prosentin tavoitetasoa uusiutuvan energian käytössä vuoteen 2020 mennessä. Energiantuotannosta voi tulla metsäteollisuudelle jopa tuottavampaa kuin puunjalostus.

Peltokasveihin liittynyt innostus, suoranainen hype on asteittain laantunut. Kesannolla ja vajaakäytössä olevaa peltopinta-alaa voidaan käyttää energian tuottamiseen esimerkiksi istuttamalla ruokohelpeä. Pellon käyttöön energian tuotantoon liittyy kuitenkin eettisiä varauk-

sia tilanteessa, jossa maailman mittakaavassa vallitsee ruokapula. On kysytty, onko eettisesti hyväksyttävää käyttää peltoja, joilla voitaisiin kasvattaa ruokaa, energian tuottamiseen saati sitten polttaa ruokaa, esimerkiksi viljaa energiaksi. Suomessakin viljaa on poltettu energiaksi lähinnä siinä tilanteessa, kun sille ei ole ollut muuta kysyntää. Peltoneurologiakasvien tuotantokustannukset näyttävät korkeina suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Pelloilla käytettävät lannoitteet aiheuttavat typpioksidipäästöjä, ja fossiilista polttoainetta käyttävät koneet tuottavat hiilidioksidipäästöjä. Biopolttoaineidenkin nähdään tuottavan hiilidioksidia polttamisen yhteydessä.

Tuulivoiman samoin kuin aurinkoenergian mahdollisuutena pidetään teknologian kehittymistä, joka laskee investointikustannuksia. Tuulivoiman lisärakentamisen ongelmana ovat edelleen kalliit investointikustannukset, jota paikoin heikot tuuliolosuhteet ja merelle rakennettaessa ahtojäiden aiheuttama ongelma pahentavat.

Voitaisiin sanoa näin tuulivoiman osalta, että meitä heiluttaa eniten se, miten markkinat ja teknologia kehittyvät globaalisti. Jos meillä on kova markkinakasvu niin kuin tällä hetkellä on ollut, hinnat pysyvät korkeana...sitten seuraavat 2–3 vuotta ne tulevat aika paljon alaspäin tämän laman ansiosta. Merituulivoiman osalta on erittäin monta hanketta lähtenyt käyntiin, jotka lähtevät aluksi todella isoilla tukiaisilla. Teknologiaa tullaan kehittämään, jota voidaan käyttää myös Suomessa jatkossa. Se on erinomainen asia, ja merituulivoiman mahdollisuudet Suomessa tätä myöten kasvavat merkittävästi, mutta meillä on paljon hyviä maasaitteja [sijoituspaikkoja], joille tullaan rakentamaan ensin.

...ongelma tuulivoimassa on se, että meillä ei tuule kovin paljon. Toinen on se, että kun halutaan rakentaa tuulivoimaa, se pitäisi johonkin rakentaa. Nyt kun niitä ollaan viemässä merelle, jää ja ahtojää rajaa meiltä alueita aika paljon pois, tätä ei kyllä huomioida. Jos on nähnyt ahtojään voiman, miten 15–20 metriä korkeana ja 50 metriä pitkänä rintamana tulee jäitä kohti rantaa, minä en menisi

tuulimyllyjäni rakentamaan sellaisiin olosuhteisiin... Tällä hetkellä muualta Euroopasta saa sille rahalle paremman tuoton.

Tuulivoiman lisäämismahdollisuuksiin liittyy teorian ja käytännön synnyttämä paradoksi. Vaikka tuulivoima on sekä energiaeliitille että kansalaisille suosituin tulevaisuuden energiamuoto, sen lisääminen törmää käytännössä energiaeliitin varauksellisuuteen ja NIMBY-ilmioon ("ei minun takapihalleni") kansalaisten keskuudessa. Tuulivoimaloiden koetaan heikentävän asumisviihtyvyyttä esimerkiksi niiden aiheuttaman melun vuoksi, mutta myös yleisemmin pilaavan luonnonmaisemaa. Käytännössä tämä tuulivoimakritiikki konkretisoituu kunnallisella tasolla kaavoituksen yhteydessä.

...energiälähtökohtaisesti tuulivoimalaitoksia pitäisi olla tavoitteena rakentaa vaikka kuinka paljon, mutta sitten tulee tietynlainen rekyyli siitä, että tuulivoimalle pitäisi kaavoittaa alueita, jolloin tullaan tähän kansalaiskysymykseen. Yllättävän paljon rupeaa löytymään vastusta sitä kohtaan. Ei se olekaan niin hienoa, kun se osuu omalle kohdalle. Sitten niitä voitaisiin kaavoittaa kaukaisille luodoille ja merialueille, ne taasen ovat niin kalliita, että yhtiöt eivät ole niistä hirveästi kiinnostuneita, paitsi jos saavat siihen riittävän tuen, jonka syöttötariffi tulee takaamaan niille.

Puunkin energiakäyttöön liittyy ongelmia. Vaikka metsäteollisuuden tuotanto on supistunut, puun polttamisen energiaksi nähdään vaarantavan teollisuuden puunsaantia ja nostavan kantohintoja. Kun teollisuuden puunhankinta supistuu, metsähaketta (oksia, juuria), jonka käytön lisäämiselle Suomessa on asetettu korkeat tavoitteet, ei enää voida kuljettaa puunhankinnan sivutuotteena, vaan se joudutaan erikseen hakemaan metsästä, mikä nostaa sen hintaa. Useimmista EU-maista poiketen Suomessa ei ole tuettu puulla tapahtuvaa sähkön-tuotantoa. Toisaalta tähän liittyy mahdollisuus: puuraaka-ainetta vapautuu energiakäyttöön. Metsien käytön tehostamiseen liittyy kysymys siitä, miten oksien ja kantojen energiakäyttö vaikuttaa metsien tilaan,

metsäekosysteemiin ja biodiversiteettiin. Bioenergia, metsäenergia ja peltojen biomassat tuovat työpaikkoja maakuntiin, keskusten ulkopuolelle ja tasapainottavat aluekehitystä sekä parantavat työllisyyttä. Potentiaalia liittyy myös siihen, että uusiutuvan energian tuotanto on vesivoiman ohella perustunut lähes yksinomaan metsäteollisuuden sivutuotteiden hyödyntämiseen, jolloin meillä ei ole tehty juuri mitään ”uusien uusiutuvien” edistämiseksi, joilla taas monet Euroopan maat ovat tuottaneet uusiutuvan energiansa. Suomessa ei ole hyödynnetty biokaasua, peltoenergiaa ja tuulienergiaa juuri lainkaan.

Jätteiden energiakäyttöön liittyy mahdollisuuksia. Maatalouden jätteitä voidaan käyttää biokaasun ja leipomojätettä etanolin tuotantoon. Laajamittaisten jätteiden polttolaitosten rakentaminen on Suomessa kuitenkin edelleen vaikeaa väestön vastustuksen takia (NIMBY-ilmiö).

Päästökauppakin näyttäytyy uusiutuvan energian tukijärjestelmänä: yhtäältä se parantaa suhteellisesti päästöttömän energian asemaa suhteessa fossiilisiin polttoaineisiin ja toisaalta sen nostassa absoluuttisesti sähkön hintaa se tekee uusiutuvan energian käytön kannattavammaksi.

Energialla ei ole pelkästään poliittinen, vaan myös puoluepoliittinen kytkeä, mikä koskee etenkin turvetta, biomassoja ja vesivoimaa. Kun puolueiden ja poliitikkojen mielenkiinto energiapolitiikkaa kohtaan on lisääntynyt varsinkin ilmastopolitiikan kautta, poliittisten voimasuhteiden ja etenkin hallituspuhjan vaihtumiseen energia-alalla nähdään liittyvän poliittinen riski alan pitkien investointiaikojen vuoksi. Sinänsä tämä ongelma ei ole uusi, vaan esimerkiksi energia-verotuksen lyhytjänteisyyttä ja nopeita muutoksia on energia-alalla pidetty pitkään ongelmana (ks. Ruostetsaari 1998).

Kotimainenkin päätöksenteko on aika tavalla riippuvainen siitä, mitkä ovat poliittiset suhdanteet ja voimasuhteet. Eri puolueissa on hyvin eri tyyppisiä ajattelutapoja. Se saattaa muuttua vaaleissa... Se tietysti muodostaa alalle jonkinlaisen poliittisen riskitekijän. Kun me tehdään kamalan pitkäjänteisiä investointeja, me joudutaan aina ottamaan

huomioon sen, että poliittiset suhdanteet saattavat muuttua. Ei se ehkä ole muiden puolueiden osalta niin selkeä, mutta keskustalla on määrätietoinen profiili energiakysymyksissä, liittyy aluepolitiikkaan.

Yleinen käsitys energiaeliitissä on se, että keskusta, jonka pääkannatusalueita ovat maakunnat ja maaseutualueet, tukee aluepoliittisten syiden vuoksi turpeen ja pelto- ja metsäenergian käytön lisäämistä. Osittain tästä syystä vuorostaan energia-alalla ja muissa puolueissa, varsinkin kokoomuksessa ja SDP:ssä suhtaudutaan varauksellisesti näiden energiamuotojen käytön edistämiseen. Toisin sanoen energiapolitiikalla on suotavaa edistää lähinnä teollisuuspolitiikkaa, mutta sitä ei ole syytä käyttää alueellisen kehittämisen ja työllisyyspolitiikan välineen. Energiaeliitin jäsenten esittämä kritiikki energian käyttämistä aluepolitiikan välineenä kohtaan on yllättävän voimakasta, varsinkin kun voimalaitoksia on aina rakennettu maakuntiin niiden elinkeinoelämää palvelemaan. Ydinvoimaa energia-alalla ei nähdä samalla tavalla poliittisena kysymyksenä.

Minulle on se vihollinen, että energiapolitiikkaa alkaa sanella aluepoliittiset näkökohdat, että tehdään hajautettu, kirkonkyliä mahdollisimman paljon työllistävä energiajärjestelmä, jossa yksi kaveri lappaa haketta pesään, ei siinä synny työpaikkoja. Energiantuotanto on kallista tapa luoda työpaikkoja, se pitäisi myös työ- ja elinkeinoministeriön ymmärtää. Energiapolitiikkaa ei pitäisi valjastaa aluepolitiikaksi, sitä minä pelkään kaikkein eniten. Se on erittäin suuri riski uusiutuvan energian syöttötariffeissa. EU:n tavoitteissa on tosi paha juttu, että se on antanut mahdollisuuden tehdä aluepolitiikkaa... Jos teknis-taloudellisesti päätettäisiin, millä tavalla energiaa tuotetaan, energiajärjestelmä ei tulisi sen näköiseksi miksi se on tulossa. Minä pelkään aluepolitiikan vivahdetta, joka tässä on koko ajan mukana.

Tähän asti meillä on ollut yhteiskunnassa varsinkin puupolttoaineen osalta hirveän vaikea päättää, että sitä tuettaisiin jossakin muodossa. Siinä on kaksi asiaa. Toinen on teollisuusnäkökulma: metsäteollisuus

*näkee, että siinä vaarannetaan puuta käyttävän teollisuuden raaka-
ainehuolto. Poliittinen ongelma on se, että nähdään, että kaikki
metsään pantava tuki valuu Kepun laariin, jolloin kokoomus ja
demarit ovat sitä vastaan.*

Energiaeliitin jäsenten käsitysten pohjalta syntyy kuva, että energia-
politiikassa kokoomus ja SDP ovat lähempänä toisiaan kuin niistä
kumpikaan keskustaa. Turpeen ja vesivoiman lisäämistavoitteineen
keskusta on kutakuinkin yksin, vaikkakin Vanhasen II hallituksen
hallitusohjelma edellytti tuntuvaa vesivoiman tuotannon lisäämistä,
mikä tosin ei saa tapahtua Vuotoksen rakentamisen avulla. Sitä vas-
toin pelto- ja metsäenergian tuotannon lisäämisessä keskusta löytää
liittolaisia vihreistä, RKP:stä ja perussuomalaisista.

*Kokoomus ja SDP eivät ole niin innokkaita [uusiutuvan energian
käytön lisäämisessä]. Kaikki suhtautuvat aiheeseen myönteisesti, mutta
sitten tulee Lutherin Katekismuksen tavoin, että mitä se on? Sitten
alkaa olla erilaisia näkemyksiä. Siitä ei saa tulla talonpoikien tukiauto-
maatti, vaan pitää kustannustehokasta jne. Kun valmistellaan syöttöta-
riffia niin otetaanko siihen puusähkö mukaan vai ei? Suhtautumisessa
kuitupuun polttamiseen hallituksessakin on erilaista rintamalinjaa:
keskusta ja vihreät kannattavat, kokoomus ei suoranaisesti vastusta,
mutta ei ole ollut ainakaan vielä myönteinen ajatukselle.*

ENERGIA-ALAN VUOROVAIKUTUSVERKOSTO

Aina tulee uusia pelureita alalle, mutta kyllä ne oppii aika äkkiä tuntemaan.Ns. pieni piiri pyörii, mutta ei missään suljetuissa kabineteissa. Eri tahot järjestävät seminaareja ja kutsuvat sinne alan kollegoita, mikä on erittäin hyvä asia. On virallista ja epävirallista vaikuttamista.

Energiapolitiikan valmistelukäytäntöjen muutokset ja kansallisen edunvalvonnan edellytykset

Tähän saakka on tarkasteltu suomalaisen energiaeliitin yhtenäisyyttä energiapolitiikkaa koskevan asenteellisen yksimielisyyden osalta. Nyt siirrytään tarkastelemaan yhtenäisyyden toista aspektia, energiaeliitin vuorovaikutusverkostoa ja siinä 1990-luvun puolivälin jälkeen tapahtuneita muutoksia. Edunvalvonta näyttölee keskeistä osaa energia-alan vuorovaikutussuhteissa.

Energia-alalla toimivien yritysten ja järjestöjen edunvalvonta tapahtuu kahden kanavan, kansallisen ja EU-reitin, kautta. Tässä alaluvussa tarkastellaan kansallista reittiä, jota on jo osin edellä käsitelty energiapolitiikan valmistelukäytäntöjen yhteydessä, ja EU-kanavan

kautta tapahtuvaan edunvalvontaan paneudutaan myöhemmin. Kansallisen reitin kautta yhteydenpito ja vaikuttaminen kohdistuvat kotimaassa poliittisiin päätöksentekijöihin ja ministeriöiden valmisteleviin virkamiehiin. Ministeriöistä keskeisimpiä vaikuttamisen kohteita ovat työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö. Käytännössä kansallista kanavaa hyödynnetään työryhmien ja kuulemistilaisuuksien avulla sekä ylläpitämällä epävirallisia kontakteja ministereihin, kansanedustajiin ja virkamiehiin.

Vaikuttaminen pyritään ajoittamaan nimenomaan valmisteluvaiheeseen, koska lainsäädännön nähdään saavan hyvin pitkälle lopullisen sisältönsä jo ennen hallituksen esitystä ja sen eduskuntakäsittelyä. Vaikuttamista energia-alan eturyhmät jatkavat eduskunnan valiokunnissa, joiden jäsenet voivat vaikuttaa siihen, mitä tahoja ne kuulevat asiantuntijoina, jolloin he voivat avata vaikuttamiskanavia relevantteina pitämilleen sidosryhmille. Valiokunnissa käydään jopa kamppailua siitä, mitkä tahot kutsutaan kuultaviksi.

Yhden vaikuttamiskanavan energia-alan eturyhmille tarjoavat puolueiden sisäiset energia- ja ympäristöpolitiikkaan keskittyvät työryhmät, jotka kutsuvat energia-alan eturyhmien edustajia kuultaviksi ja jopa jäseniksi. Vastaavasti eturyhmät kutsuvat työryhmien jäseniä vieraikseen. Monet kansanedustajista ovat kotipaikkakunnillaan mukana kunnallisten energiayhtiöiden hallinnossa, mikä vahvistaa heidän asiantuntemustaan energia-alalla.

Ottaen huomioon kuinka valtava asioiden kirjo heidän täytyisi jotenkin hallita kansanedustajat ovat hämmästyttävän hyvin perillä energia-asioista.

Mediayhteyksillä on myös tärkeä rooli vaikuttamisessa.

Me koetaan, että media on melkoinen vaikuttaja poliittiseen päätöksentekoon. Sitä kautta päättäjät kokevat, mikä on tärkeitä kansalaisille ja elinkeinoelämälle. Aika paljon siihen vaikuttaa, miten

media suhtautuu, että minkälaisia viestejä menee läpi. Aika aktiivista suhdetoimintaa yritetään myös median kanssa ylläpitää.

Suomen energiapolitiikan linjauksia on perinteisesti valmisteltu komitealaitoksen eli valtioneuvoston asettamien tilapäisten komiteoiden ja ministeriöiden, lähinnä kaupp- ja teollisuusministeriön asettamien toimikuntien ja työryhmien avulla. Alun perin komiteoihin ja toimikuntiin rekrytoitiin jäseniä myös valmisteltavaan asiaan liittyvistä sidosryhmistä, kun taas työryhmät koostuivat lähinnä valtion keskuksellisen virkamiehistä. Myös poliittiset päätöksentekijät oli kytketty energiapolitiikan valmisteluun pysyvän komitean eli parlamentaarisen energiapoliittisia ohjelmia valmistelleen energiapolitiikan neuvoston jäseninä. Sittemmin parlamentaariset komiteat korvattiin hallituksen eduskunnalle antamalla energiasstrategioilla.

Kuitenkin jo 1980-luvun alkupuolelta lähtien komiteoiden käyttö, joka on ollut osa suomalaista konsensusta ja korporatiivista poliittista kulttuuria, on olennaisesti vähentynyt koko valtionhallinnossa, ei pelkästään energiapolitiikan valmistelussa. Komitealaitos on koettu tehottomaksi, hitaaksi ja erimielisiä mietintöjä tuottavaksi valmistelutavaksi, ja se on korvattu yhtäältä pääosin virkamiehistä koostuvilla työryhmillä ja selvitysmiesten käytöllä. (Wiberg 2009, 37.) Virkamiesten ohella työryhmien jäseniksi on ajoittain nimitetty myös energia-alan yritysten ja eturyhmien edustajia, kuten vuonna 2008 asetetussa energiatehokkuuden parantamista pohtivassa työryhmässä. Komiteoihin verrattuna energiapolitiikan valmistelussa käytetyt työryhmät ovat toimeksiannoltaan rajatumpia (esim. syöttötariffeja ja kysyntäjoustoa selvittäneet työryhmät). Useampikin haastateltava viittaisi laajapohjaisen komitealaitoksen hyviin puoliin valmistelumuotona.

...meillä ei ole enää virallista roolia, kun komiteaa ei ole. Se tietyllä tavalla vaikeuttaa. Se tarkoittaa, että pitää olla itse aktiivinen ja tuoda viestiä valmistelijoille ja päättäjille. Toki on kuulemistilaisuuksia. Mutta kieltämättä tulee välillä mieleen, että vanhalla kunnon komitea-ajalla oli puolensa, on voitu yhteisen pöydän ympärillä keskustella

systemaattisesti. Nyt täytyy vain lobata eli aktiivisesti tuoda niitä näkemyksiä itse. Kuitenkaan ei aina tiedä, missä juuri nyt mennään.

Komitealaitoksen käytön vähenemiseen vaikutti osaltaan Suomen liittyminen EU:n jäseneksi vuonna 1995. Kun EU vaikuttaa merkittävästi Suomen energiapolitiikan agendaan ja reunaehtoihin, ja neuvostosta tulleet esitykset pitää käsitellä nopeasti kansallisella tasolla, komitealaitos osoittautui liian hitaaksi kansalliseksi valmistelufoorumiksi. Valtioneuvoston alaisuuteen luotiin eri politiikkasektoreita varten EU-jaostoja (37 kappaletta vuonna 2005) valmistelemaan kansallisia kantoja EU:n ministerineuvoston esityksiin, mitä voidaan pitää suomalaisena erityispiirteenä EU-asioiden valmistelussa (Raunio 2006, 55). EU-jaostoja voidaan pitää myös poikkeuksena siitä eurooppalaistumista koskeneiden tutkimusten havainnosta, että unionilla on ollut enemmän vaikutusta politiikan sisältöön kuin jäsenmaiden poliittisiin järjestelmiin eli institutionaalisiin rakenteisiin (Raunio & Saari 2006, 16.)

Voisi sanoa, että niiden komiteoiden kokeneet ja merkittävät asiantuntijat on korvattu muilla jäsenmailla.

Yksi näistä jaostoista on Energia ja Euratom -jaosto, jota on johtanut työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston ylijohtaja Taisto Turunen. Se jakautuu muiden jaostojen tavoin suppeaan ja laajaan kokoonpanoon. Suppea kokoonpano koostuu pelkästään eri ministeriöiden edustajista, kun taas laajassa kokoonpanossa ovat mukana työntekijöitä, työnantajia, maa- ja metsätaloustuottajia ja energiantuotantoa edustavat järjestöt.

Suppeassa kokoonpanossa (2009) ovat virkamiestasolla edustettuna työ- ja elinkeinoministeriö (puheenjohtajan lisäksi 3 edustajaa), maa- ja metsätalousministeriö (3 edustajaa), ympäristöministeriö (2), ulkoasianministeriö (2), valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston kanslia, liikenne- ja viestintäministeriö, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Energiamarkkinavirasto ja Säteilyturvakeskus. Laaja kokoonpano käsittää suppeaan kokoonpanoon kuu-

luvien virkamiesten ohella Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön, Toimihenkilöunionin, Tekniikan Akateemisten liiton, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton, Suomen Yrittäjien, Suomen Kuntaliiton, Elinkeinoelämän Keskusliiton (2), Energiateollisuus ry:n (2), Öljy- ja Kaasualan keskusliiton, Vapo Oy:n, Maakaasuyhdistyksen, Biowatti Oy/Metsäliiton, Metsäteollisuus ry:n (2) ja Suomen luonnonsuojelu-liiton edustajat. (TEM 2009.) Energia- ja Euratom -jaosto on siten osittain korvannut komitealaitoksen ja luonut energia-alalle uuden, pysyvän korporatiivisen edunvalvontakanavan.

Toinen energia-asioihin liittyvä EU-jaosto on ympäristöjaosto, joka puolestaan on ympäristöministeriövetoinen. Jaoston toimiala kattaa koko ympäristöpolitiikan, mutta se on käsitellyt myös energiapolitiikkaan liittyviä kysymyksiä, esimerkiksi ilmastopolitiikkaa ja rakennusten energiatehokkuuden parantamista.

Energia ja Euratom -jaoston tarkoituksena on varmistaa Suomen kannan laaja kansallinen hyväksyntä EU:ssa käsiteltävissä energiapolitiikkaa koskevissa asioissa. Tätä vaikuttamisen kanavaa voidaan pitää epäsuorana ja monivaiheisena. Kun EU:n komissiosta tulee ehdotus, jaoston tehtävänä on vain esittää näkemys siitä, minkälainen kanta Suomen tulisi tuoda esille seuraavassa neuvoston kokouksessa. Suomen lopullinen kanta muovautuu hallituksen EU-ministerivaliokunnassa ja eduskunnan EU-valiokuntana toimivassa suuressa valiokunnassa. Useimmilla energia-alan järjestöillä ja suurimmilla yrityksilläkin on nykyisin omat edustajansa Brysselissä, joiden kautta ne ovat selvillä EU:ssa valmisteltavista asioista. Tämän vuoksi energia-alan toimijat eivät ole riippuvaisia jaoston kautta saatavasta informaatiosta, mikä hidastaisi niiden EU:hun kohdistuvaa edunvalvontaa. Laajan kokoonpanon kokous ajoittuu yleensä juuri ennen EU:n neuvoston kokousta, minkä vuoksi tässä vaiheessa sen kautta vaikuttaminen Suomen kantaan ja päätöksentekoon EU:ssa on usein jo myöhäistä. Jaosto voi toimia informaatiolähteenä lähinnä pienemmille energia-alan toimijoille.

Energiaeliitissä esiintyy vastakkaisia käsityksiä siitä, miten energiapolitiikan valmistelukulttuuri on muuttunut, ja miten muutos on vaikuttanut toimijoiden edunvalvontamahdollisuuksiin. Yhden

haastattelun mukaan poliittinen päätöksentekoprosessi on muuttunut suljetummaksi kahden viimeksi kuluneen vaalikauden aikana ei pelkää työ- ja elinkeinoministeriössä, vaan myös muissa ministeriöissä. Poliittiset päätöksentekijät pyrkivät pitämään energiapolitiikan valmistelun aikaisempaa vahvemmin poliittisessa kontrollissa edistääkseen poliittisten tavoitteidensa toteutumista. Energia-alan eturyhmien vaikuttamisedellytysten kannalta tämä kehitys on korostanut epävirallisten vaikuttamiskanavien merkitystä. Esimerkiksi vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiaa valmisteltiin aluksi virkamiestasolla, jota seurasi hallitustason poliittinen valmistelu. Valmistelusta puuttui kokonaan eturyhmille avoin komiteavaihe, joskin intressitahojen kuuleminen järjestettiin. Lausuntojen pyytämisen valmisteltavista asioista on koettu vähentyneen sekä energia- että ympäristöhallinnossa.

Poliittinen päätöksentekokulttuuri ainakin parin viime hallituksen aikana on muuttunut paljon suljetummaksi. Ei se ole meidän käsityksen mukaan niin avointa kuin aikaisemmin. On tullut sellainen käsitys, että valmistelu halutaan pitää enemmän poliittisessa kontrollissa...sinne tavallaan täytyy uida epävirallisten kanavien kautta sisään, jos haluaa vaikuttaa...Kauan aikaa sitten kun hallitukset vaihtuivat useammin, silloin virkamieskunnan rooli korostui...Nyt virkamiesten rooli on siinä mielessä heikentynyt, kun on pitkäaikaisempia hallituksia, jolloin ministerit oppivat tehtävänsä. Ministerit ovat myös saaneet vahvistettua avustajajoukkoaan, jolloin poliittisen tahtotilan läpimeno on tullut vahvemmaksi. Jotenkin on tullut sellainen käsitys, että poliittisten tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia halutaan parantaa sillä, että valmisteluvaihetta pyritään pitämään tietyssä määrin suljettuna ja tuodaan sitten ehdotuksia markkinoille.

Toisen haastattelun mukaan on helpompaa vaikuttaa ympäristöministeriöön kuin kauppa- ja teollisuusministeriöön, koska ympäristöministeriössä valmisteluprosessi on avoimempi ja tietojen saaminen siitä on vaivattomampaa. Kolmannen energiaeliittiin kuuluvan mielestä ympäristöministeriökään ei ole homogeeninen kokonaisuus, vaan

energia-alan näkökulmasta tarkasteltuna toiset ministeriön virkamiehistä ovat vaikeammin lobattavissa kuin toiset:

YM:ssä on kahdenlaisia [virkamiehiä]. On sellaisia, jotka katsovat asioita vastuullisina virkamiehinä, toki ympäristöpainotuksella ja sitten osa on tosiuskovaisia. Olen ehkä hiukan subjektiivinen, mutta siellä on sisäisiäkin näkemyseroja. Osastojakoon liittyy historiallisia juttuja. Joskus on tullut aktiivisesti vihreästi ajattelevia henkilöitä töihin.

Aika usein meille käy niin, että ympäristöviranomaisen myöntää meille luvan, ja toinen ympäristöviranomaisen valittaa siitä. Ympäristöpiirissä yksi kaveri myöntää luvan, ja toinen ympäristöpiirin virkamies valittaa siitä. Saman viraston virkamies.

Sitä vastoin neljännen haastatellun mukaan poliitikot ja johtavat virkamiehet eivät enää elä norsunluutonissa, vaan kuuntelevat aktiivisesti eri tahoja. Nykyisin ovet eivät ole avoinna pelkästään eturyhmien johtajille, vaan myös alemmille toimihenkilöille.

Viidennen energiaeliittiin kuuluvan haastatellun mielestä Suomessa on paljon helpompi kuin Ruotsissa sopia tapaamisesta ministerin tai ministeriön johtavan virkamiehen kanssa, koska tämä on osa normaalia kanssakäymistä. Maiden välistä eroa hän selittää hallinnollisten kulttuurien eroilla. Suomalainen Venäjän vallan ajalta peräisin oleva hallinnollinen kulttuuri on avoin ja läpinäkyvä. Viranomaisilla on lakiin perustuva velvollisuus antaa neuvoja kansalaisille. Sitä vastoin Ruotsin hallinnollinen kulttuuri perustuu anglosaksiseen traditioon, jossa viranomaisten täytyy säilyttää puolueettomuus. Tämä ero näkyy myös energiapolitiikan päätöksenteossa. Esimerkiksi suomalaiset sähköntuottajat voivat kertoa sähkön siirron hinnoittelua valvovalle regulaattorille (Energiamarkkinavirasto) toimintatavoistaan tietyissä yksittäisissä kysymyksissä ja kysyä niitä koskevia neuvoja regulaattorilta. Regulaattori on velvollinen antamaan neuvoja, ja vaikka se ei hyväksyisikään sähköntuottajan toimia, niiden perusteella sitä ei voida rangaista. Ruotsissa tällainen toimintatapa ei ole mahdollinen,

koska regulaattori sitoutuisi tuottajan ongelmaan ja menettäisi puolueettomuutensa. Itse asiassa sähkönsiirron hinnoittelun säätelymallin Suomessa suunnittelivat viranomaiset ja sähköntuottajat ja –jakelijat yhdessä, kun taas Ruotsissa se on viranomaisten yksin luoma.

Yhteenvedona voidaan todeta, että vaikka eturyhmien institutionaaliset vaikuttamiskanavat ovat vähentyneet, eturyhmien, poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten välinen vuorovaikutus perustuu nykyisin aikaisempaa enemmän suoriin ja epävirallisiin kontakteihin. Vaikuttajien väliset vuorovaikutusverkotot ovat yleisesti Suomessa epämuodollisempia ja avoimempia kuin Ruotsissa (Ruostetsaari 2003), mikä koskee myös energiapolitiikan päätöksentekoprosessia. Eturyhmien vaikuttamisedellytykset julkiseen valtaan näyttäisivät siten olevan Suomessa ainakin Ruotsia paremmat.

Me saadaan Suomessa huomattavasti helpommin [kuin Ruotsissa] audienssi ministerin, kansliapäällikön tai poliittisen erityisavustajan kanssa, koska se on normaalia kanssakäymistä, jota ei millään tapaa lasketa korruptioksi. Voin mennä Taisto Turusen kanssa syömään lounasta Stockmannin yläkertaan pelkäämättä yhtään mitään.

Energia-alan järjestökentän muutokset

Energia-alan yritys kenttä on hajanainen siinä mielessä, että osa yrityksistä edustaa energian tuottajia ja myyjiä toisen osan edustaessa käyttäjiä. Tuottajatkin edustavat eri energialähteitä, tuotantomuotoja ja toimintoja. Jopa sähköntuotantoyritykset muodostavat heterogeenisen joukon yrityksiä, joiden liiketoiminnalliset lähtökohdat voivat ovat hyvin eri tyyppisiä. Pohjolan Voiman ryhmittymä tuottaa sähköä omakustannushintaan omistajilleen, ja se ajattelee käyttäjälähtöisesti tarkoituksenaan pitää energian hinta mahdollisimman kilpailukykyisenä ja edullisena. Toisen ryhmän muodostavat pörssiyritykset (esim. For-

tum), jotka kilpailevat pääomasta, toimivat kilpailullisilla markkinoilla ja myyvät kaiken tuotantonsa sähköpörssiin. Ruotsin valtion kokonaan omistama Vattenfall toimii samalla logiikalla. Näiden kahden ryhmän väliin sijoittuu yhtiöitä, joissa on välillistä omistusta. Esimerkiksi kunnallisista sähköyhtiöistä osa pyrkii enemmän tai vähemmän pitämään sähkönhintaa kohtuullisena omistajilleen eli kuntalaisille.

Myös energia-alan yrityksiä edustava järjestökenttä oli pitkään rakenteeltaan heterogeeninen, ja järjestöjen välillä vallitsi erilaisia näkemyksiä alan tavoitteista. 1990-luvun lopulle tultaessa lisääntynyt kilpailu energiemarkkinoilla oli vähentänyt energijärjestöjen yhtenäisyyttä ja koheesiota, mikä oli vaikeuttanut niiden mahdollisuuksia harjoittaa edunvalvontaa poliittisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten suuntaan (Ruostetsaari 1998, 221). Vähitellen energia-alan järjestöjen määrä on supistunut, ja lopulta vuonna 2005 neljä järjestöä, suurempia sähköyhtiöitä edustanut Energia-alan Keskusliitto (FINERGY), pienempiä sähköntuottajia edustanut Sähköenergialiitto (SENER), kaukolämpölaitoksia edustanut Lämpölaitosyhdistys (Sky) ja energia-alan työnantajaliitto (ENERTA) fuusioitiin Energiateollisuus ry:ksi (ET). Järjestön toimiala on laaja kattaen sekä sähkön että kaukolämmön tuotannon.

Liiton vaikuttavuus on vahvistunut. Ongelmana on tietysti se, että aikaisemmin pienten yhtiöiden ääni kuului paremmin kun ne olivat omassaan [järjestössä], mutta nykyään vaikuttaminen EU:hun vaatii kauheasti voimia, muskelit riittävät nyt paremmin. Sen asema on selkeästi vahvistunut.

Energiafoorumi perustettiin vuonna 1993 eri energiamuotoja ja teollisuuden aloja edustavien eturyhmien yhteistyöelimeksi vakaan ja taloudellisesti terveen kehityksen edistämiseksi Suomen energiasektorilla. Yhteistoiminnalla katsottiin voitavan vähentää toimintojen päällekkäisyyttä ja kohdistaa käytettävissä olevia resursseja aikaisempaa tehokkaammin. Energiafooriumia voidaan kuitenkin pitää pikemminkin energia-alan yhteisenä sekä suuret energian tuottajat että käyttä-

jät kattavana keskustelu- ja informaation levittämisfoorumina kuin edunvalvontaorganisaationa. Foorumi järjestää seminaareja ja kerran vuodessa energiamesut. Vuonna 2008 Energiafoorumin varsinaisina jäseninä olivat ABB Oy, Alstom Finland Oy, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Energiateollisuus ry, E.ON Suomi Oy, Fortum Oyj, Foster Wheeler Energia Oy, Gasum Oy, Helsingin Energia, Keravan Energia -yhtiöt, Maakaasuyhdistys, Metso Power Oy, Neste Oil Oyj, Pohjolan Voima Oy, Pöyry Energia Oy, Ramboll Finland Oy, Turveteollisuusliitto, Vattenfall, Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT, Wärtsilä Oyj Abp ja Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto. Yhteistoimintajäsenenä oli Teknillinen korkeakoulu. (Energiafoorumi 2010.)

Foorumin suurin merkitys perustuu siihen, että se kytkee koko energia-alaa eli eri energialähteitä ja -tuotantomuotoja edustavia tahoja yhteen. Sen sihteeristötehtävistä vastaa vuorollaan kolme eri toimialaa, energiategollisuus, öljy- ja kaasuala ja Elinkeinoelämän Keskusliitto. Foorumi toimii Suomen osastona kolmen vuoden välein järjestettävälle Maailman energiakongressille.

Elinkeinoelämän järjestökentän organisaatorakenteen keskittymistä edisti niin ikään Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliiton (TT) ja Palvelutyönantajien fuusioituminen koko elinkeinoelämän etuja valvovaksi Elinkeinoelämän Keskusliitoksi (EK), joka vastaa koko elinkeinoelämän etujen valvonnasta. Elinkeinoelämän toimialajärjestöt, kuten Energiategollisuus ry, Metsäteollisuus ry ja Teknologiateollisuus ry liittyivät EK:hon, mutta säilyttivät kuitenkin itsenäisyytensä. Tämä ei välttämättä vahvistanut koko elinkeinoelämää edustavan järjestön asemaa energiapoliittisessa edunvalvonnassa. EK:n energiayksikkö ajettiin alas samassa yhteydessä kun Energiategollisuus ry liittyi keskusliiton jäsenjärjestöksi.

EKhan on ottanut sellaisen roolin, että se on näiden isojen energiankäyttäjien järjestö, vaikka siellä [sisällä] on sitten sähköntuottajien järjestö [ET]. ET valvoo sitten tuottajien etua. EK valvoo sitten metsä- ja metalliteollisuuden, sähkön käyttäjien etua. Siinä on tietynlainen ristiriita, että ne intressit eivät välttämättä ole ollenkaan samansuuntaiset vaan täysin päinvastaiset.

...kun TT:stä tuli EK niin EK:n energiapoliittinen puhevalta on murto-osa TT:stä. Siinä tapahtui iso muutos. Se siirtyi energiateollisuuteen... Tämä on syy siihen, miksi teknologiateollisuudella on nyt oma sisäinen energiaorganisaationsa ja energiajohtaja... Vanhassa TT:ssä olivat mukana myös sähköntuottajat, mutta sen energialähtökohta oli kuluttajapuoli. Kun energia-asiat rajattiin pois. EK:ssa on energiapoliittinen valiokunta, mutta se hyvin ylätason asioita. EK [hoitaa] energiapuolella yleistä hyvää tuottavia asioita. Ongelma on se, että mitä yhden puolesta sanot, ollaan toisella puolella vastaan.

Suomen energia-alalle on ollut perinteisesti ominaista vahvat tuottajajärjestöt, mutta hyvin heikko kuluttajaintressin, varsinkin kotitalouksien edustus. Sähkönkäyttäjät ovat kokeneet, että niiden ääntä ei ole riittävästi kuultu sähkömarkkinoiden vapauttamisessa ja sähkönpörssin perustamisessa ja että sähkömarkkinat ovat toimineet lähinnä tuottajalähtöisesti. Käyttäjäpuolen edunvalvontaa on harjoitettu perinteisesti teknologia-, metsä- ja kemianteollisuuden sekä yrittäjäjärjestön kautta, mutta sellaista ”yhden asian liikettä”, joka edustaisi kaikkia sähkönkäyttäjää ei pitkään Suomessa ollut.

Sähkönkäyttäjien edunvalvontavoima vahvistui kuitenkin vuonna 2006, jolloin 18 suurta sähkönkäyttäjää perustivat ELFi Oy:n valvomaan jäsentensä intressejä teollisuudessa, elinkeinoelämässä ja palvelualoilla. ELFin tavoitteena on sähkönkäyttäjien edun valvonta, sähkön tarjonnan lisääminen sähkömarkkinoilla riittävän kilpailun aikaansaamiseksi ja uusien toimijoiden markkinoille tulon edistäminen. Järjestö pyrkii vaikuttamaan myös lainsäädäntöön, jotta sähkönkäyttäjien näkemykset tulisivat huomioon otetuksi. (Elfi 2010.) Osittain sama rooli on epävirallisella Perusteollisuuden energiaryhmällä, joka edustaa energiaintensiivistä teollisuutta, kuten metsä-, metalli- ja kemianteollisuutta.

Suurten sähkönkäyttäjien voimien kokoamisesta on kysymys myös Fennovoiman perustamisessa, joka on hakenut valtioneuvostolta periaatepäätöstä oman ydinvoimalan rakentamiseksi. Yhtiön pääomistaja on Voimaosakeyhtiö SF 66 prosentin osuudella saksalaisen E.ON:n

ollessa vähemmistöosakas (34 %). Voimaosakeyhtiö SF:ssä on mukana 48 paikallista sähköyhtiötä ja 15 teollisuuden ja kaupan yritystä (mm. Suomen suurin sähkönkäyttäjä Outokumpu, Rautaruukki, S-ryhmä ja Kesko). Puolet ElFin jäseninä olevista teollisuuden ja kaupan yrityksistä on myös Fennovoiman osakkaita, joka sai vuonna 2010 eduskunnalta ydinvoimalan rakentamisen mahdollistavan päätöksen.

Energia-alan järjestörakenteen kokoaminen ja keskittyminen 1990-luvun alun jälkeen on vahvistanut alan, varsinkin sähköntuotajien edunvalvonnan edellytyksiä. Ongelma on kuitenkin se, että nyt sekä suuret että pienet energiantuottajat toimivat samoissa järjestöissä, jolloin intressien heterogeenisuus järjestöissä on lisääntynyt. Edelleen energia-alan koheesiota on heikentänyt uusien järjestöjen, kuten Tuulivoimayhdistyksen ja Bioenergiayhdistyksen, perustaminen, sillä nämä järjestöt eivät kuulu Energiateollisuuteen tai Energiafooriin, mutta niiden uusiutuva energia edustavia jäseniä kuuluu kahteen viimeksi mainittuun vanhempaan järjestöön.

Kun ET on ottanut sinällään järkevän ja perustellun kannan, että he eivät ota kantaa jäsenten välisiin [näkemyseroihin], silloinhan ET pelaa suuren osan asioista ulos, jos he eivät ota kantaa sellaisiin asioihin, joissa jäsenistöllä on ristiriitaisia näkemyksiä. On saatu edustava järjestö, joka on heikko, kun se pysty sanomaan mistään mitään.

Järjestökentän kokoamisen ja keskittymisen seurauksena järjestöt ovat tulleet aikaisempaan edustavammiksi, mikä edistää energia-alan edunvalvonnan tehokkuutta julkisen vallan ja EU:n suuntaan, mutta toisaalta sitä heikentää järjestöjen jäsenkunnan intressien kasvava erilaistuminen. Kun jäsenkunta kykenee löytämään yhteisiä intressejä vain harvoissa kysymyksissä, järjestön on etsittävä pienintä yhteistä nimittäjää, minkä vuoksi sen kannanotot jäävät hyvin yleiselle tasolle, jos ylipäänsä yhteinen kanta voidaan muodostaa. Esimerkiksi Teknologiateollisuus ry koki liittyttyään sekä energian tuottajia että käyttäjiä edustavaan Elinkeinoelämän Keskusliittoon, että suurten energiankäyttäjäyritysten intressit eivät tulleet riittävästi edustetuiksi.

Tämän vuoksi se perusti energiaedunvalvontaa varten oman yksikön, joka tarkastelee energiamarkkinoita yksinomaan energian käyttäjän näkökulmasta. Eräisiin keskeisiin kysymyksiin, kuten päästökauppaan ja pohjoismaisten sähkömarkkinoiden toimivuuteen EK:ssa ei ole saatu muodostettua yhtenäistä kantaa. Teknologiateollisuuden liityttyä EK:hon lakkautettiin epävirallinen energiajohtajien neuvottelukunta, joka toimi TT:n energiavaliokunnan sihteeristönä.

Meillä se haaste on saada[aikaan] se yhteinen kanta, kun meillä on vielä nyt niin erikoinen tilanne, sillä meidän järjestö on sopinut tällaiset toimintaperiaatteet. Yksi [niistä] on konsensusperiaate, että me ei yhtäkään jätetä eli jos jäsen katsoo, että [asia] on menossa vähän siihen suuntaan, että se ei ole heille edullinen. Se on tietyllä tavalla etu, mutta toisella tavalla häitä, sillä [jos]se yhteinen nimittäjä jää kamalan pieneksi, niin onko sillä sitten enää niin merkitystä, että jos kovin monessa asiassa rupeaa käymään niin, järjestön rooli menee nolville.

Järjestökenttä tiivistynyt, saatu voimia koottua kansallisissa kysymyksissä. Pienemmissä kysymyksissä pienten ja isojen toimijoiden näkemykset tahtovat olla joskus erilaisia. Se mikä on ison yhtiön intressi, ei välttämättä ole [pienten]yhtiöiden intressi.

Isoja ja pieniä energiantuottajia edustavien järjestöjen fuusioiminen ei ole poistanut uusien järjestöjen jäsenkuntien intressieroja, vaan päinvastoin suurten yritysten dominoidessa jäsenkunnaltaan entistä laajempia järjestöjä, pienten yritysten ääni kuuluu jopa aikaisempaa heikommin. Tämä kehitys on voinut vahvistaa suurten tuottajien ja teollisuuden, varsinkin metsä- ja teknologiateollisuutta edustavien yritysten, edunvalvontavoimaa energiajärjestöjen vaikutusvallan kustannuksella. Energia-alan järjestökentässä koolla on väliä, sillä suurten toimijoiden, joko tuottajien tai käyttäjien, ääni painaa vallankäytössä pieniä toimijoita enemmän.

Minä tiedän ihan tarkkaan, kenen puolesta minä puhun. Minulla ei ole itse mitään arvoa, ne ovat ne kaverit, jotka ovat selkäni takana. Kyllä se tietysti on sama muissakin järjestöissä: ne isot toimijat tavalla tai toisella tai mahdollisesti suoraan on keskeisiä tässä.

Öljyalalla toimijoiden joukko on suppeampi kuin sähkömarkkinoilla toimivien, mikä helpottaa alan yhteistä edunvalvontaa. Kaikki merkittävät öljytuotteiden jakeluyhtiöt Neste Oil, Shell, Lukoil, ST1 ja ABC ovat SEO:ta lukuun ottamatta Öljy ja Kaasualan Keskusliiton jäseniä. Toimijoiden määrä on viime vuosina jopa supistunut Esson ja Jetin kadotessa markkinoilta fuusioiden seurauksena. Koska Suomessa toimii myös ulkomaisessa omistuksessa olevia jakeluyhtiöitä (Shell, Lukoil), alan yhteinen edunvalvonta ei voi keskittyä valtioenemmistöisen öljyntuottajan, Neste Oilin, etujen ajamiseen. Järjestö pyrkii edistämään alan yhteisiä intressejä – kuten öljyn ja kaasun osuuden säilyttämistä kohtuullisena kansallisessa energiapaletissa huoltovarmuuden varmistamiseksi – luomalla ja ylläpitämällä yhteyksiä kansallisiin päättäjiin ja viranomaisiin sekä EU:hun.

Yhteenedonomaaisesti voidaan todeta, että energia-alan järjestökenttä on tiivistynyt ja keskittynyt, mutta järjestöjen sisäinen koheesio on pikemminkin heikentynyt kuin vahvistunut. Energia-alan vuorovaikutusverkosto on kuitenkin verraten tiiviisti yhteen kytkeytynyt. Samat organisaatiot ja henkilöt eivät kohtaa toisiaan pelkästään useissa eri järjestöissä ja niiden luottamuselimissä, vaan myös informaalinen kanssakäyminen on varsin tiivistä. Energiajärjestöjen kesken harjoitetaan yhteistyötä ja toteutetaan yhteisiä projektejakin. Esimerkiksi Tuulivoimayhdistyksellä on vuorovaikutusta muiden uusiutuvan energian käyttöä edistämään pyrkivien yritysten ja järjestöjen kanssa mukaan lukien sekä sähköntuottajia edustava Energiateollisuus ry:n että ympäristöjärjestöt. Monista Euroopan maista poiketen Suomessa ei ole olemassa uusiutuvaa energiaa edustavien yritysten ja järjestöjen kattojärjestöä.

Järjestöjen toiminnan luonne on kuitenkin jossakin määrin muuttunut energiapolitiikan säätelykaudesta, jolloin esimerkiksi Säh-

köntuottajien Yhteistyövaltuuskunnassa sovittiin (ainakin) sähkön hintojen määräytymisperusteet. Nykyisin pörssin sisäpiirisäännöt ja kilpailulainsäädäntö rajoittavat yritysten välistä liiketoimintaa koskevaa yhteistoimintaa myös järjestötasolla.

Monet kansalaisjärjestöt, varsinkin ympäristönsuojelujärjestöt toimivat myös vaikuttajina energia-alalla. Ympäristönsuojelujärjestöt muodostavat siinä mielessä oman erillisen vuorovaikutusverkostonsa, että ne pyrkivät myös yhteistyössä vaikuttamaan energiapolitiikkaan. Tosin järjestöjen välillä on myös kilpailua sekä varainhankinnassa (tukimaksut) että vaikuttamisessa. Luonnonsuojelujärjestö WWF muodostaa kuitenkin vuorovaikutussuhteidensa osalta poikkeuksen siinä mielessä, että sen luottamushenkilöinä toimii eliittitason vaikuttajia, joiden kautta se kytkeytyy ympäristöhallintoon ja politiikkaan. WWF:n hallintoneuvoston puheenjohtajana toimii eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja, ja sen jäsenenä on professoreiden ja poliitikkojen ohella kaksi ympäristöministeriön virkamiestä, Ilmatieteen laitoksen pääjohtaja ja Suomen ympäristökeskuksen tutkimusprofessori. Hallituksen puheenjohtajana toimii kaupunkiekologian professori ja varapuheenjohtajana tuulivoiman puolestapuhujana tunnettu teknillisen fysiikan professori. (WWF 2010.) WWF kykenee siten hyödyntämään myös tieteellistä tutkimusta energiapolitiikkaan vaikuttamisessa.

Energia-alan edunvalvonta EU:ssa

EU-jäsenyyden vaikutus kansalliseen energiapolitiikkaan on ollut niin perustavanlaatuisen, että Suomen kantoihin vaikuttaminen ei enää riitä energia-alan toimijoille, koska Suomen painoarvo EU:n päätöksenteossa koetaan pieneksi. Euroopan unioniin vaikuttamisessa suomalaiset energia-alan yritykset ja järjestöt tukeutuvat paljolti kansainvälisiin toimialajärjestöihin, joiden jäseniä ne ovat. Eurooppatason järjestöillä

on mahdollisuus päästä neuvottelemaan komission kanssa ja tekemään sille omia esityksiä. Niitä myös kuullaan kansallisia toimijoita herkemällä korvalla EU:ssa. Toisaalta lobbausta hoidetaan paljolti Suomesta käsin siten, että energia-alan järjestöjen toimihenkilöistä kukin omalla vastuualueellaan pitää yllä yhteyksiä EU:hun.

Elinkeinoelämän Keskusliitto on elinkeinoelämän eurooppalaisen kattojärjestön (Business Europe) jäsen, minkä lisäksi sillä on oma kuuden hengen toimisto Brysselissä, jonka tiloissa myös Energiateollisuus ry:n edustaja käyttää puolet työajastaan. Energiateollisuus ry on myös eurooppalaisen sähköalan edunvalvontajärjestön Eurelectricin jäsen. Siinäkään mielessä edunvalvonta energia-asioissa ei tapahdu puhtaasti kansalliselta pohjalta, että Ruotsin valtion omistama Vattenfall Oy ja saksalaisessa omistuksessa oleva E.ON Suomi Oy ovat Energiaforumin jäseniä ja vaikuttavat Suomessa Energiateollisuus ry:n kanssa. Vattenfall-konsernilla on oma neljän hengen toimisto Brysselissä, jonka kautta myös Suomen yhtiön edunvalvontaa hoidetaan. Ydinvoimapuolella eurooppalaisena edunvalvontajärjestönä toimii Foratom. Energiaintensiivisen metalliteollisuuden edunvalvontakanavoina kotimaassa toimivat Teknologiateollisuus ry ja Metallinjalostajat ry, kun taas Eurooppatasolla edunvalvonnasta vastaa Eurofer-järjestö.

Osa suomalaisista energia-alan toimijoista on myös pysyvämmiin edustettuna Brysselissä. Pohjolan Voimalla on oma edustajansa Brysselissä. Fortumilla on toimistohuone Elinkeinoelämän Keskusliiton toimitiloissa Brysselissä, mutta ei pysyvää edustajaa. Neste Oililla ei ole omaa toimistoa Brysselissä, vaan edunvalvontaa komissiossa ja Euroopan parlamentissa hoidetaan sekä oman henkilökunnan toimesta Suomesta käsin varsinkin uusiutuvien polttoaineiden osalta että öljynjalostajien eurooppalaisen toimialajärjestön (European Petroleum Industrial Association) kautta. Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitolla on kaksi henkilöä omassa Brysselin toimistossa, minkä ohella järjestö voi hyödyntää energiakysymyksiä koskevassa edunvalvonnassaan kansallisten maataloustuottajajärjestöjen kattojärjestöä (COPA), jonka työryhmien kautta saadaan tietoa EU-valmistelusta. COPAlla on suomalainen pääsihteeri. Valtionemmistöisellä turveyhtiöllä Vapolla

ei ole omaa toimistoa Brysselissä, mutta edunvalvontaa hoidetaan eurooppalaisen kattojärjestön (European Peat and Growing Media Association) kautta. Vapo on myös Suomen Bioenergiayhdistyksen jäsen, joka puolestaan vaikuttaa European Bioenergy Associationin kautta. Kaukolämpöalaa edustavien yritysten ja järjestöjen eurooppalaisena yhteistyöfoorumina on European Heat and Power.

Se[edunvalvonta] on aika tavalla resursseja vaativaa. Se on jatkuvaa työtä tunnettavuuden suhteen, että tuntee ja tietää ne ihmiset. Sen eteen on tehtävä jatkuvasti työtä ennakoivasti. Jos vain silloin kun on joku ongelma lähtee sitä selvittämään, silloin ollaan jo myöhässä ja asiat usein etenevät omalla tahdillaan riippumatta siitä, mitä mieltä ollaan ja yritetään vaikuttaa.

Eurooppatason edunvalvonnassa henkilökontaktien merkitys on vähintään yhtä keskeinen kuin kansallisella tasolla, sillä EU:ssa ei järjestetä virallisia kuulemisia missään päätöksentekovaiheessa. Edunvalvontaa energiakysymyksissä on edistänyt myös komissaarien kabinettien toimintatavassa tapahtunut muutos siten, että kabinetit eivät enää keskity hoitamaan pelkästään oman komissaarinsa toimialaa, vaan seuraavat aktiivisesti myös muissa kabineteissa tapahtuvaa valmistelua. EU:ssa valmisteltavina olevista energia-asioista voi siten saada tietoa myös muiden kuin energiakysymyksistä vastaavan komissaarin kabinetin kautta.

Siellä on erityisesti komission tasolla tapahtunut aika iso muutos. Aikaisemmin komissiossa kun tehtiin päätöksiä, oli sellainen kulttuuri, että siellä jokainen komissaari aika itsenäisesti teki jotakin, esimerkiksi komissiolle ehdotuksia. Ei siihen puututtu, jos ei ollut raskasta ja perusteltua syytä. Tämä koski myös energiakysymyksiä, jolloin komissaarien mahdollisuudet vaikuttaa siihen olivat käytännössä pienet, vaikka teoriassa ne olivat yhteispäätösmenettelyssä tehtäviä. Nyt tämä kulttuuri on selvästi muuttunut eli kun energiakysymysten rooli on kasvanut, niitä valmistellaan etukäteen ja pohdiskellaan paljon laa-

jemmin etukäteen kabinettien kesken. Sitä kautta on tullut ihan uusi mahdollisuus kabinettien kautta seurata sitä, mitä on tapahtumassa ja minkälaisia ehdotuksia on tulossa ja vaikuttaa sitä kautta. Sekin edellyttää, että on itse aktiivinen Brysselissä, että on kontaktit ja pystyy seuraamaan. Se on antanut ihan uudella tavalla mahdollisuuksia komission työhön vaikuttamiseen.

Yksi haastateltava tosin epäili, että suomalaisilla energia-alan toimijoilla ei ole oikeasti kontakteja EU:ssa sinne, missä asioista tosiasiaa päätetään. Tarvittaisiin parempaa ihmisten tuntemista ja kielitaitoa, koska asioiden hoitaminen tapahtuu ihmisten luottamuksen voittamisen kautta. Hän lainasi yhden Suomen energiapolitiikan keskeisen vaikuttajan esittämää näkemystä:

Näyttää siltä, että täällä merkittävätkin tahot ymmärtävät eurooppalaisen vaikuttamisen sellaiseksi, että lennetään illalla Brysseliin ja syödään hyvä päivällinen kaverin kanssa ja seuraavana aamuna mennään viemään kirje jollekin komission kuudennen palkkaluokan avustavalle virkamiehelle, joka lykkää sen automaattisesti mappiin Ö. Sen jälkeen lennetään takaisin Suomeen ja ollaan kovaa poikaa, että tässä ollaan vähän käyty Euroopassa vaikuttamassa.

Suomalaiset Euroopan parlamentin jäsenet edustavat tavallaan kolmatta, kansallisen ja eurooppalaisten reittien väliin sijoittuvaa vaikuttamiskanavaa.

Keskusteluhyteys voisi olla tiiviimpikin. Itseäni on askarruttanut se, että kun he ovat siellä omien puolueyhmiensä edustajina, onko Suomi-teema heille yhteinen nimittäjä, jolla on oikeasti merkitystä. Joissakin asioissa helpommin. Jos joku parlamentaarikko on jossakin tärkeässä roolissa, jolloin hän on enemmän kuin meppi Suomesta, raportööri tai valiokunnan avainhenkilö, tällaisten henkilöiden kanssa keskustellaan muutenkin, jos on joku ajatus, jota halutaan viedä eteenpäin tai tulla huomioduksi.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtarakenteen muutokset jääneet vähäisiksi

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut kartoittaa, missä määrin energia-alan muuttuneet pelisäännöt sekä eurooppalaistunut ja globalisoitunut toimintaympäristö ovat muuttaneet 1980-luvun puolivälin jälkeen Suomen energiapolitiikan valtarakennetta ja muodostavatko vaikutusvaltaisimmat toimijat yhtenäisen energiaeliitin. Tässä tarkoituksessa on vertailu kansalaisten ja energiaeliitin käsityksiä suomalaisesta energiapolitiikasta.

Energiapolitiikan tekemisen pelisäännöt eli julkisen vallan intervention muodot energiasektorilla ovat muuttuneet merkittävästi suhteellisen lyhyen ajan kuluessa. Energiapolitiikan säätelyn kausi, jolloin valtiolta yksityiskohtaisesti sääteli energia-alaa esimerkiksi hintavalvonnan ja monopoliasemassa olevien valtion energiayhtiöiden kautta, päättyi sähkömarkkinoiden vapauttamiseen 1990-luvun puolivälissä. Deregulaation eli markkinapainoittaisen energiapolitiikan kausi jäi kuitenkin verraten lyhyeksi, noin vuosikymmenen mittaiseksi. Uuden säätelykauden (rederegulaation) alkua merkitsi Suomen energiapolitiikan eurooppalaistuminen, joka ilmeni EU:n kasvavana vaikutuksena Suomen energiapolitiikkaan. Vaikka EU:lla

ei ole muodollista toimivaltaa energiapolitiikan alueella, käytännössä sen vaikutus on kanavoitunut ilmastopolitiikan kautta. YK:n johdolla käydyt ilmastoneuvottelut johtivat EU:n päästökaupan alkamiseen vuonna 2005. EU määritteli jäsenmaille kasvihuonekaasujen vähentämistä sekä uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden lisäämistä koskevat tavoitteet. On ilmeistä, että ilman EU:n kautta tulevaa sääätelyä Suomessa ei olisi harjoitettu nykyisen kaltaista energiapolitiikkaa, varsinkaan uusiutuvan energian osalta. Tästä esimerkkinä on vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategia ja sen pohjalta vuonna 2009 annettu valtioneuvoston ilmasto- ja energiapolitiittinen selonteko. Kansallisella tasolla EU:sta tuleva sääätely on johtanut hallinnollisen säätelyn lisääntymiseen, kuten päästökaupan ja turpeen syöttötariffin käyttöönottoon, mikä eroaa markkinaehtoisesta ohjauksesta.

Pelissäntöjen muutoksesta huolimatta energiapolitiikan valtarakenne on pysynyt varsin stabiilina 1980-luvun lopulta lähtien. 2000-luvulla vallassa ovat pitkälti samat toimijat kuin parikymmentä vuotta aiemminkin. Energiapolitiikan päätöksentekoprosessin vaikutusvaltaisin ryhmä eli ydinsisäpiiri koostuu Euroopan unionista, hallituksesta ja sen sisällä kahdesta johtavasta hallituspuolueesta eli keskustasta ja kokoomuksesta, työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöministeriöstä, suurista energiantuottajista Fortumista, Neste Oilista ja Pohjolan Voimasta, Elinkeinoelämän Keskusliitosta (EK), Energiateollisuus ry:stä (ET) ja Valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta (VTT). Edelleenkin energiapolitiikan sisäpiiri on tuottajapainotteinen, joskin suurten energiankäyttäjien vaikutusvalta on kasvanut.

Energiaeliitin ytimen muodostaa työ- ja elinkeinoministeriö, jolla on kokonaisvastuu energiapolitiikasta. Se toimii joko suoraan tai sen alaisuudessa olevien valtion laitosten kautta portinvartijana sekä hallituksen ja eduskunnan pääasiallisena asiantuntijatahona ei pelkästään energiapolitiikassa, vaan myös ilmastopolitiikassa ja energian liittyvissä teknologiakysymyksissä. Ministeriön ohjauksessa ovat valtioneuromistoiset energiayhtiöt, ja se kontrolloi energiatutkimuspolitiikkaa ja -rahoitusta joko itse suoraan tai sen alaisuudessa olevien Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen ja Tekesin kautta. Niinikään

sähkö- ja maakaasumarkkinoita valvova Energiamarkkinavirasto toimii työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa. (Lampinen 2009; Kojo 2009, 227, 230.)

Muutosten hitaus on yleisemminkin tyypillistä energiasektorille, ei pelkästään Suomessa. Vaikka on olemassa muutospaineita, kuten kollektiivisia sitovia sopimuksia, tapahtumia ja kriisejä, jotka pakottavat valtiot ja muut toimijat pohtimaan nykyisen politiikkansa muuttamista, energiasektoria voidaan pitää kohtuullisen vakaana muihin politiikkasektoreihin verrattuna. Tähän vaikuttavia tekijöitä esimerkiksi ovat pitkän ajan kuluessa vakiintuneet yhteiskunnalliset organisaatiot ja ajatusmallit. Myös investointien suuruus ja pitkäikäisyys ovat vaikeuttaneet uusien toimijoiden tuloa markkinoille. (Litmanen 2009a, 19.)

Policy-analyysin politiikkavaikutuksiin (policy impact) keskittyneen tutkimustradition (Dye 1976; Weimer & Vining 1992) hengessä voidaan kysyä, mitä seurauksia energiapolitiikan stabiilista ja kiinteästä valtarakenteesta on ollut. Ensinnäkin ydinvoima on dominoinut energiapoliittista keskustelua. Energiantuottajat haluavat investoida mittavasti ydinvoiman lisärakentamiseen: viides reaktori on rakenteilla, ja eduskunta hyväksyi heinäkuun alussa 2010 valtionneuvoston esittämät kahden uuden ydinvoimalan rakentamisen mahdollistavat periaatepäätökset. Suomi on ainoa maa maailmassa, jossa on poliittisella tasolla tehty periaatepäätös käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitusprosessin käynnistämisestä. Voimayhtiöillä on vahva rooli ydinjätepolitiikassa: Suomessa ydinjätehuollosta ei vastaa hallituksen alainen elin, vaan vastuu ja pitkälti myös valta on ydinvoiman tuottajilla, Fortumilla ja Teollisuuden Voimalla sekä niiden omistamalla Posivalla. Järjestelyä on pidetty yhtenä syynä ydinjätehuollon kansainvälisessä vertailussa nopealle etenemiselle Suomessa. (Kojo 2010.) Päin vastoin kuin muissa Pohjoismaissa Suomessa valtio omistaa vain vähemmistöosuuden sähkönsiirron kantaverkkoyhtiöstä, jossa määräysvaltaa käyttävät suuret sähköntuottajat, Fortum ja Pohjolan Voima. Vaikka Suomessa uusiutuvan energian osuus energiantuotannossa on metsäteollisuuden ansiosta kansainvälisessä vertailussa korkea, eräiden uusiutuvan ener-

gian muotojen hyödyntäminen on Suomessa vähäistä kansainvälisessä vertailussa. Esimerkiksi 0,4 prosentin tuotanto-osuudella Suomea voidaan pitää tuulivoiman ”kehitysmaana”.

Suomessa uusiutuvan energian investointituet ja tulossa olevat syöttötariffit kohdistuvat isoille tuottajille, varsinkin metsäteollisuuteen, kun esimerkiksi Ruotsissa ja Britanniassa myös kotitaloudet ja pientuottajat nauttivat valtion tuista. Meillä omakotitalomittakaavan tuulivoimalaitosten rakentamista vaikeuttaa byrokratia: joissakin kunnissa pientuulivoimaloiden lupaprosessi on yhtä raskas kuin isoilla teollisen luokan tuulivoimaloilla. Vuoden 2011 alusta pienimuotoisempi uusiutuva energia (pienpuun haketus, lämpöpumput) on pääsemässä julkisen tuen piiriin, joskin esimerkiksi maatilojen biokaasun tuotanto jää vaille syöttötariffia. Suomessa pienimuotoisen uusiutuvan energian tuotannon vähäistä tukemista on perusteltu markkinoiden vääristymisestä kannetulla huolella. (Apu 3.6.2010; HS 16.6.2010.)

Keskeisin julkilausuttu perustelu sähkömarkkinoiden vapauttamiselle 1990-luvun puolivälissä oli energiamarkkinoiden kilpailun lisääminen, jonka uskottiin realisoituvan yhtäältä sähköntuottajien hintakilpailuna ja toisaalta sähkönkäyttäjien harjoittamana sähköntoimittajien kilpailuttamisena ja vaihtamisena. On ilmeistä, että nämä tavoitteet ovat toteutuneet puutteellisesti, joskin Suomessa sähkön hinta on kohtuullinen ja sähkömarkkinoiden koetaan toimivan paremmin kuin monissa muissa EU-maissa. Sähkömarkkinoiden toimivuudessa olevia puutteita ja kilpailun vähäisyyttä voidaan selittää toimijoiden pienellä määrällä tukkumarkkinoilla. Vastaavasti energiapolitiikan valtarakenteessa vähäiseksi jääneitä muutoksia voidaan selittää markkinakilpailun vähäisyydellä ja siihen liittyvillä puutteilla. Sähkön tukkumarkkinat, jotka perustuvat pohjoismaiseen sähköpörssiin ja käytännössä määrittävät sähkön kuluttajahinnan, ovat hyvin keskittyneet: neljän suuren tuottajan (Fortum, Vatenfall, Statkraft, E.ON) osuus tukkumarkkinoiden tarjonnasta on 60–70 prosenttia. Huolimatta lainsäädännöllisistä edellytyksistä toimivalle markkinamekanismille sähköntuottajien pienestä määrästä ja sähkön tuotantokapasiteettia

ja -tarjontaa koskevasta pulasta johtuen tukkumarkkinat eivät toimi riittävän hyvin.

Yli neljä viidesosaa pohjoismaisesta sähköstä tuotetaan ydinvoimalla ja vesivoimalla, joiden tuotantokustannuksia päästökauppa ei nosta. Päästökauppa on nostanut kuitenkin kaikilla tuotantotavoilla tuotetun sähkön hintaa, koska ydin- tai vesivoimalla sähköä tuottavat yhtiöt voivat periä sähköstään saman hinnan kuin päästökaupan rasittamasta kivihiehellä tuotetusta sähköstä. Tämän johdosta kuluttajien maksama sähkönhinta on noussut, kun taas tuottajat ovat saaneet ansiottomia ns. windfall-voittoja. Sähköntuottajien saadessa voittoja ne ovat kyenneet tekemään tappioita vähittäismarkkinoilla, mikä on vääristänyt niiden sekä paikallisten ja alueellisten sähkömyyjien välistä kilpailutilannetta. Suurten sähköntuottajien vaikutusvallasta kertonee se, että niiden ankarasti vastustaman windfall-veron säätäminen on osoittautunut vaikeaksi: hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta teki sen käyttöönotosta periaatepäätöksen maaliskuussa 2009, mutta asiasta ei ole annettu hallituksen esitystä eduskunnalle (kesäkuu 2010). Vaikka paikallisten ja alueellisten sähkön vähittäismyyjien määrä on edelleen verraten suuri (70), vähittäismyyjät eivät kykene itse tuottamaan kaikkea tarvitsemaansa sähköä, vaan joutuvat ostamaan siitä merkittävän osan sähköpörssistä.

Suurten sähköntuottajien näkökulmasta tarkasteltuna tukkumarkkinat päinvastoin toimivat vähittäismarkkinoita paremmin. Tukku- ja vähittäismarkkinoiden toimiessa Eurooppatasolla vähittäismarkkinat ovat puhtaasti kansalliset, jolloin sähkön vähittäismyyjät tai -käyttäjät eivät voi hankkia sähköä ulkomailta. Vähittäismarkkinoiden ongelmana on se, että vähittäismyyjät eivät aktiivisesti tarjoa sähköä toimitusvelvollisuusalueensa ulkopuolisille markkinoille ja kuluttajat eivät aktiivisesti pyydä tarjouksia. Suomessa sähkönkäyttäjät ovat muita Pohjoismaita vähemmän kilpailuttaneet sähköntuottajia vähemmän ja vaihtaneet sähköntuottajia harvemmin.

Henkilötasolla energiapoliittinen vaikutusvalta perustuu asemaan vaikutusvaltaisissa organisaatioissa. Harmaita eminenssejä, joilla olisi

vaikutusvaltaa mutta ei virallista, johtavaa asemaa, ei Suomessa ole. Sisäpiirin pieni koko ja vaikutusvallan perustuminen institutionaaliseen asemaan ei ole ominaista pelkästään energiapolitiikalle, vaan yleisemminkin suomalaiselle eliittirakenteelle ja poliittiselle kulttuurille (Ruostetsaari 2003).

Eliittirakenne hyvin yhtenäinen

Tämän tutkimuksen johdannossa esitetyn jäsenyyksen (Kuvio 1) mukaan eliittirakenne on hyvin yhtenäinen, jos sen jäsenet ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään ja jos heidän mielipiteensä, asenteensa ja arvonsa ovat samanlaiset (koheesio). Energiapoliittista vallankäyttöä, energiapolitiikan päätöksenteon normatiivisia periaatteita (koskien kysymystä siitä, miten ja kenen energiapoliittiset ratkaisut tulisi tehdä) ja eri energialähteiden käyttöä tulevaisuudessa koskevien näkemysten suhteen energiaeliitti on koko väestöä paljon yhtenäisempi ja yksimielisempi. Energiaeliitin sisäinen eli sen alaeliittien välinen koheesio on suuri. Asenteelliset erot energiaeliitin ja kansalaisten välillä ovat melko pienet kun on kysymys suhtautumisesta energiapoliittisen vallankäyttöön, mutta suhtautumisessa energiapolitiikan päätöksenteon erilaisiin normatiivisten periaatteisiin ja eri energialähteiden käyttöön asenteellinen etäisyys on suuri. Myös vuorovaikutussuhteiden osalta energiaeliitin yhtenäisyys on verraten suuri. Eliittitason vuorovaikutusverkosto on tiiviisti yhteen kytkeytynyt: vaikutusvaltaisten toimijoiden määrä on pieni, ja niiden edustajat kohtaavat toisensa entistä pienemmässä järjestöjoukossa, ministeriöiden asettamissa työryhmissä ja erilaisissa seminaareissa.

Tunnettu sanonta, että Suomi ei ole maa vaan klubi sopii hyvin kuvaamaan energiapolitiikkaa. Epäviralliset henkilötason kontaktit ovat perinteisesti näytelleet merkittävää roolia suomalaisen eliitin ja eri eliittiryhmien vuorovaikutuksessa (Ruostetsaari 1992; 2003).

Energiapolitiikan päätöksentekoprosessissa niiden merkitys on jopa vahvistunut sen seurauksena, että laaja-alaisista energiapolitiikkaa valmistelleista komiteoista on pitkälti luovuttu (joskin työryhmiä käytetään edelleen) ja valmisteluvaiheen poliittinen ohjaus on lisääntynyt. Kun Euroopan unioni yhä vahvemmin vaikuttaa säätelyllään kansallisen energiapolitiikan liikkumatilaan, sen rooli energia-alan yritysten ja järjestöjen edunvalvonnan kohteena on selkeästi kasvanut. EU:hun kohdistuva edunvalvonta edellyttää puolestaan henkilösuhteiden luomista komissioon ja parlamenttiin.

Kun vedetään yhteen energiaeliitin asenteellista yksimielisyyttä ja sen vuorovaikutusverkostoa koskevat havainnot, suomalaista energiaeliittiä voidaan pitää hyvin yhtenäisenä (Kuvio 1). Tämän jälkeen on pohdittava, voidaanko energiaeliittiä pitää eksklusiivisenä vai inklusiivisenä.

Energiaeliittiin rekrytoitumisen osalta energiaeliitin institutionaalinen koostumus on pysynyt hyvin stabiilina 1980-luvun lopun jälkeen, eikä avoimuus ole merkittävästi lisääntynyt. Uusilla toimijoilla, kuten energian käyttäjillä ja kansalaisjärjestöillä on yhä vaikeuksia päästä vaikutusvaltaisille areenoille. Kun pieni organisaatioiden ja henkilöiden joukko on vuosikymmeniä tottunut hoitamaan asioita keskenään, ”klubiin” sisälle pääsy on haasteellinen tehtävä uusille toimijoille. Tässä ei ole kysymys välttämättä uusien toimijoiden tietoisesta diskriminoinnista, vaan pikemminkin tottumuksen voimasta: nojautuminen vakiintuneisiin vuorovaikutusverkostoihin, pitkään tunnettuihin ja luotettaviksi koettuihin toimijoihin nopeuttaa asioiden hoitamista ja edistää omien intressien ajamista. Ympäristönäkökohtien painoarvon lisääntymisen vuoksi ympäristönsuojelujärjestöjä konsultoidaan säännöllisesti energiapolitiikan valmistelussa, mutta niiden vaikutusvalta ei ole kasvanut samassa suhteessa konsultoinnin lisääntymisen kanssa. Kansalaisjärjestöjen lisääntynyt konsultointi voikin palvella energiapolitiikassa kooptointi- ja legitimaatiefunktioita: kansalaisjärjestöjä kuulemalla ja osallistamalla valmisteluvaiheessa voidaan luoda kuva avoimesta päätöksentekoprosessista ilman, että kansalaisjärjestöjen näkökannoilla olisi merkittävää vaikutusta päätösten sisältöön.

Ympäristönsuojelua koskevan lisääntyvän globaalien ja kansallisen huolestuneisuuden sekä kansainvälisten ilmasto- ja energiapolitiikkaa koskevien päätösten kasvavassa määrin rajatessa energiapolitiikan liikkumatilaa energiaeliitin kokoonpanon olisi voinut odottaa muuttuneen tapahtunutta enemmän. Vaikka edelleenkin energiapolitiikan valmistelu- ja päätöksenteko hyödyntää etupäässä teknis-taloudellista tutkimusta, energiakysymyksiin kohdistuva ympäristötieteellinen tutkimus on lisääntynyt Suomessa. Ympäristöministeriö on vastannut Suomessa YK:n puitteissa käytyjen ilmastoneuvottelujen kansallisesta valmistelusta. Tämän vuoksi olisi voitu olettaa, että energiapolitiikan sisäpiiriin olisi noussut uusia ympäristöalan toimijoita, mikä olisi voinut heikentää insinööripainotteisen energiasisäpiirin yhtenäisyyttä.

Henkilöiden liikkuvuus energiahallinnon, yritysten ja järjestöjen välillä on ollut verraten vähäistä: henkilöt ovat työskennelleet samoissa organisaatioissa ja jopa samoissa tehtävissä pitkään, jopa vuosikymmeniä. Energia-ala ei kuitenkaan ole ollut hermeettisesti suljettu sektori, vaan henkilökiertoa on jossakin määrin tapahtunut: eräät energiaeliitin jäsenet ovat rekrytoituneet tehtäviinsä energiatoimialan ulkopuolelta. Esimerkiksi Mikael Lilius toimi ennen valintaa Fortumin toimitusjohtajaksi ruotsalaisen lääketekniikkayrityksen johtotehtävissä. Huolimatta siitä, että haastatellut asiantuntijat arvioivat Liliuksen yhdeksi vaikutusvaltaisimmista energiapolitiikan toimijoista, hän joutui eroamaan Fortumin toimitusjohtajan tehtävästä sen jälkeen kun hän ja yhtiön pääomistajaa edustava maan hallitus ajautuivat vuonna 2009 yhtiön maksamia optioita koskevaan konfliktiin. Energiapolitiikan sisäpiirikään ei siten ole eristetty ulkopuoliselta kontrollilta. Toisen valtion energiayhtiön, Neste Oilin, toimitusjohtaja Matti Lievonen puolestaan tuli tehtävänsä paperiteollisuudesta vuonna 2008.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että Suomen energiapolitiikan päätöksentekoprosessin eliittirakennetta voidaan pitää eksklusiivisena, joskin se on muuttunut jonkin verran inklusiivisen suuntaan. Energiapolitiikan valtarakenne on siten muuttunut pluralistisempaan ja demokraattisempaan suuntaan. Energiapolitiikan eliittirakenne

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla on siten hyvin samantyyppinen kuin koko suomalaisen yhteiskunnan eliittirakenne oli 2000-luvun alussa (Ruostetsaari 2003). Tästä ei kuitenkaan voi vetää sitä johtopäätöstä, että eliittirakenteet olisivat identtiset eri politiikkasektoreilla. Päinvastoin useat tutkimukset ovat osoittaneet, että yksittäisten maiden eri politiikkasektorit eroavat toisistaan siinä, missä määrin valtio kykenee tai haluaa säädellä taloutta (Atkinson & Coleman 1989, 47). Suomessa tarvitaankin valtatuotkimusta, jossa vertaillaan valtarakenteita yhteiskuntapolitiikan eri sektoreilla.

Energiapolitiikkaverkosto avautunut

Eliittirakenteen tarkastelun jälkeen voidaan kysyä, miten Suomen energiapolitiikan politiikkaverkosto eli julkisten, kollektiivisten ja markkinaperusteisten toimijoiden keskinäiset suhteet, on yleisemmin muuttunut pidemmällä aikavälillä. 1990-luvun lopulla oli mahdollista arvioida (Ruostetsaari 1998), että 1980-luvun lopulta 1990-luvun jälkipuoliskolle tultaessa mesokorporatiiviset suhteet energiasektorilla olivat heikentyneet ja että politiikkaverkosto oli alkanut muuttua asiakaspluralismin (tai sponsoroidun pluralismin) ja klientelismien suuntaan (ks. van Waarden 1992).

Painostuspluralistiselle politiikkaverkostolle tyypillistä ovat eturyhmien pyrkimykset päästä osallistumaan ja vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Tässä verkostomallissa on useita eturyhmiä, jotka kilpailevat sekä keskenään että valtion suosiosta eli viime kädessä vaikutusmahdollisuuksista. Eturyhmien vaikuttamispyrkimyksiä ei ole koordinoitu: niiden keskinäinen yhteistoiminta on vähäistä, ja verkosto on avoin uusille toimijoille. Oleellista on, että eturyhmiä ei ole integroitu politiikan valmisteluun ja päätöksentekoon. Niiden vaikuttaminen ei tapahdu poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisältä

vaan ulkopuolelta käsin. 1990-luvulle tultaessa Suomen energiapolitiikkaverkostoa ei kuitenkaan voitu luonnehtia painostuspluralistiseksi, koska keskeisimpien osallistujien määrä energiapolitiikan valmisteluprosesseissa oli yhä melko suppea: ydinvaikuttajaryhmän muodostamat yritykset ja järjestöt olivat poliitikkojen ja virkamiesten kumppaneita, pitkälle integroituja energiapolitiikan päätöksentekoprosessiin kuin sen ulkopuolisia lobbaajia. (Ruostetsaari 1998, 217.)

Asiakaspluralismissa politiikkaverkosto on rakenteellisesti pitkälti samanlainen kuin painostuspluralismissa. Järjestelmän dynamiikka suosii differentiaatiota enemmän kuin integraatiota ja yhteistoimintaa. Toisin sanoen eturyhmät kohtaavat valtion itsenäisesti eivätkä yhteistoiminnassa keskenään. Päinvastoin kuin painostuspluralismissa eturyhmät ovat tässä verkostotyyppissä mukana politiikan formuloinnissa ja toimeenpanossa, mikä luonnehti Suomen energiasektorilla toimivia eturyhmiä painostuspluralismia paremmin. Yksittäiset eturyhmät, jotka olivat tekemisissä virastojen kanssa, kykenivät turvaamaan etuoikeutensa näissä virastoissa yhteisten intressiensä ja asiantuntemuksensa avulla. Klientelismillä on tarkoitettu juuri rakenteellista suhdetta, jossa eturyhmä syystä tai toisesta onnistuu pääsemään sektorinsa luonnolliseksi edustajaksi, joka vuorostaan on viraston toiminnan luonnollinen kohde tai viiteryhmä (La Palombara 1964). Keskeinen edellytys tällaisen suhteen syntymiselle on se, että molemmat osapuolet hyötyvät siitä. Keskinäinen hyöty puolestaan luo viraston ja eturyhmän välille läheistä yhteistoimintaa, mikä voi edistää myös henkilöiden välisiä sosiaalisia suhteita ja tehdä näin virkamiehet herkemmiksi eturyhmien tavoitteille ja ongelmille. (Ruostetsaari 1998, 210, 217.)

Mesokorporatiivisessa (sektoraalisessa) politiikkaverkostossa päinvastoin kuin painostuspluralismissa ja asiakaspluralismissa eturyhmät on vertikaalisesti integroitu poliittis-hallinnolliseen järjestelmään, jolla on taipumus keskittää etujen edustus harvoille, keskittyneille ja toimialansa edustusmonopolin omaaville tuottajaeturyhmille. Korporatismia klientelismistä ja pluralismista erottaa se, että eturyhmät tulevat mukaan politiikan toimeenpanoon ja saavat jonkinlaista julkista auktoriteettia auttaakseen valtiota tässä tehtävässä. Toinen tärkeä eturyhmien valtiolta

saaman tuen muoto on etuoikeutettu osallistumismahdollisuus ja monopoliaseman tunnistaminen. Siten mesokorporatismi edellyttää hyvin organisoitua ja integroitua eturyhmäkenttää. Kutakin intressiä todennäköisesti edustaa vain yksi eturyhmä. (Ruostetsaari 1998, 218.)

1990-luvun lopulle tultaessa energiasektorin korporatiivisia piirteitä olivat selvimmin karsineet energiemarkkinoiden vapauttaminen ja markkinakilpailun lisääntyminen, jotka olivat purkaneet monopolistisia rakenteita ja vähentäneet toimijoiden mahdollisuuksia keskinäiseen yhteistoimintaan. (mt, 223.)

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulle tultaessa on ilmeistä, että deregulaation kausi ja 'kilpailuhype' jäivät intermezzoksi, lyhyeksi välivaiheeksi. Energiapolitiikkaverkostossa on havaittavissa mesokorporatiivisten piirteiden sekä vahvistumista että heikentymistä. Energia-alalla ei tosin ole yhtä monopoliasemassa olevaa eturyhmää, joskin järjestökenttä on keskittynyt fuusioiden kautta. Sekä suuria että pieniä sähköntuottajia edustaa yksi järjestö, Energiateollisuus ry. Sähkökäyttäjien edunvalvontavoima on vahvistunut sitä kautta, että voimia on koottu kahteen järjestöön, Teknologiateollisuus ry: hyn ja ELFi Oy:öön. Toisaalta järjestökentän keskittyminen on tehnyt järjestöistä sisäisesti aikaisempaa heterogeenisempia. Entistä laaja-alaisempien järjestöjen sisäisten intressien kirjo on laajentunut, mikä vaikeuttaa edunvalvontaa. Myös uusia eri energialähteitä edustavia järjestöjä perustettu. Järjestöt harjoittavat keskinäistä yhteistoimintaa edunvalvonnassaan, mutta laaja-alaisista komiteoista luopumisen vuoksi ne joutuvat lobbaamaan virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä yhä enemmän myös itsenäisesti epävirallisten henkilötason yhteyksien kautta. Vaikka energia-alan eturyhmät eivät muodollisesti osallistu lainsäädännön toimeenpanoon, valtio ei voi edes valtioneemmistöisten energiayhtiöiden avulla toimeenpanna energiapolitiikkaa, vaan on tässä suhteessa riippuvainen energia-alan yrityksistä.

Vaikka laaja-alaisista komiteoista on luovuttu, energiapolitiikkaa valmistellaan edelleen työryhmissä, joissa energia-alan eturyhmät ovat säännöllisesti edustettuina. Valtioneuvoston alaisuuteen perustetun Energia ja Euratom -jaoston perustaminen on avannut energia-alan etu-

ryhmille uuden pysyvän korporatiivisen vaikuttamiskanavana Suomen EU-politiikan valmisteluun. Nimittämällä vakiintuneiden energia-alan eturyhmien edustajia jaostoon valtio on virallisesti tunnustanut nämä ryhmät energiapolitiikan sidosryhmiksi. EU-jaostoja ei ole juurikaan tutkittu Suomessa korporatiivisen edustuksen areenana.

Valtioneuvoston EU-jaostojen merkitystä eturyhmille on kuitenkin vähentänyt se, että informaatio niiden kautta EU:ssa tapahtuvasta valmistelusta tulee liian myöhäisessä vaiheessa. Lobbies kansallisen reitin eli ministerien, kansanedustajien ja virkamiesten kautta ei enää riitä energia-alan yrityksille ja järjestöille, vaan edunvalvontaa on harjoitettava suoraan Brysselissä. Vaikuttaminen EU:hun on haastavampaa kuin kansallisen reittiin turvautuminen, koska se edellyttää panostamista henkilökontaktien luomiseen ja kielitaitoa. Energiapolitiikan kansallisen tason poliittinen ohjaus on vahvistunut kasvaneen EU-sääntelyn seurauksena, koska valtiovallan on saatettava EU:n päätökset kansallisesti voimaan. Eliittirakenteen tavoin energiapolitiikkaverkosto on muuttunut aikaisempaa avoimempaan suuntaan 1980-luvun loppun jälkeen. Käytännössä politiikkaverkosto on avautunut kuitenkin lähinnä suurten energiankäyttäjien ja ympäristöjärjestöjen suuntaan, kun taas pienkuluttajien edunvalvonta on edelleen organisoitumatonta energia-asioissa.

EU:sta tuleva lisääntyvä sääntely, varsinkin uusiutuvan energian käytön lisäämiseen ja kasvihuonepäästöjen vähentämiseen kohdistuvana voi tulevaisuudessa muuttaa energiasektorin politiikkaverkostoa, todennäköisesti nykyistä avoimempaan suuntaan. Onkin ilmeistä, että lisääntyvä EU:n kautta tuleva sääntely on jo vahvistanut klientelistisiä vuorovaikutussuhteita. Vaikka työ- ja elinkeinoministeriön vaikutusvalta energiapolitiikassa on jopa vahvistunut, se on joutunut lisääntyvässä määrin kamppailemaan ympäristöministeriön kanssa energiapolitiikkaverkoston herruudesta. Energiapolitiikkaan kohdistuva EU-sääntely on kasvavassa määrin ympäristöperusteista, ja valtioneuvostossa ympäristöpolitiikkaa koskeva toimivalta kuuluu ympäristöministeriölle. Näiden kahden ministeriön välistä reviirikamppailua käytiin esimerkiksi ilmast- ja energiastrategian valmistelun ja päästökaupan hallinnoinnista.

Tässä reviiirikamppailussa työ- ja elinkeinoministeriö on tarvinnut energia-alan yritysten ja järjestöjen tukea ympäristöhallintoa ja sitä tukevia ympäristöjärjestöjä vastaan, mikä ei ole voinut olla vahvistamatta energia-alan toimijoiden vaikutusvaltaa energiahallinnon suuntaan. Kysymys on siten ”alasysteemien” välisestä kilpailusta, josta Suomessa on käytetty nimitystä ministeriöpluralismi (Helander 1981).

Ydinvoiman ja uusiutuvan energian alasysteemit vahvistuneet

1980-luvulla Suomen energiapolitikkaverkostosta oli löydettävissä myös parentela-suhteita, joissa yksittäinen eturyhmä saavuttaa osallistumismahdollisuuden ja legitimitetin politiikkasektorilla sitä kautta, että sillä on tiiviit yhteydet johonkin sitä lähellä olevaan poliittiseen puolueeseen eikä sen perusteella, että sillä on kyky tehokkaasti edustaa politiikkasektoria. (La Palombara 1964). Julkisista, kollektiivisista ja markkinaperusteisista toimijoista koostuvista sisäisesti suhteellisen kohesiivisista koalitiioista on käytetty useita eri nimityksiä, kuten diskurssikoalitio (Fischer 1990) ja alasysteemi (ks. Jordan 1981; Richardson & Jordan 1979).

Energiapolitiikan alasysteemi voi koostua esimerkiksi jotakin energiamuotoa tuottavista, maahantuovista, jalostavista ja myyvistä yrityksistä ja laitoksista, muista yrityksistä, joiden intressit liittyvät kyseiseen energiamuotoon (esim. käyttö tuotantopanoksena, laitevalmistus), järjestöistä, viranomaisista tai niiden alayksiköistä, poliittisista puolueista tai niiden fraktioista, tutkimuslaitoksista ja tiedotusvälineistä. Alasysteemejä pitävät koossa osapuolten yhteisistä intresseistä kumpuavat toimintamuodot, jotka voivat liittyä yksittäistä energiamuotoa koskevien aloitteiden tekoon, sitä koskevien taloudellisten etujen ja tukimuotojen ajamiseen, uhkaavien muutosten vastustamiseen sekä kyseisen hallintoyksikön puolustamiseen muita hallintoyksiköjä vastaan

valtion budjetointi- ja lainsäädäntöprosesseissa. Kunkin alasysteemin osapuolet pyrkivät ennen kaikkea edistämään yhteisenä intressinä olevan energiamuodon käyttöä ja puolustamaan tätä intressejä muita alasysteemejä vastaan. Keskeinen alasysteemin syntymistä edistävä tekijä on vuorovaikutuksen lohkoutuneisuus: virastojen asiakaskunnat ovat suhteellisen suppeita ja vastaavasti eturyhmät ovat yhteydessä vain harvoihin, omien intressiensä kannalta keskeisiin virastoihin tai niiden alayksiköihin. (esim. Jordan 1981, 105.) Alasysteemien syntymistä edistävät myös suorat henkilötason yhteydet politiikan, hallinnon ja talouden välillä. (Ruostetsaari 1998, 212–213.)

1980-luvun jälkipuoliskolla Suomen energiasektorilla oli identifioitavissa kolme sisäisesti ainakin jossakin määrin homogeenista alasysteemiä, jotka rakentuivat kotimaisen energian, ydinvoiman ja maakaasun ympärille (Ruostetsaari 1989). Voidaan kysyä, miten energiapolitiikan pelisääntöjen ja toimintaympäristön muutos on vaikuttanut näiden alasysteemien asemaan?

Ydinvoiman ympärille rakentuvan alasysteemin selvästi vahvin tukipuolue on kokoomus, joskin tämä alasysteemi saa kannatusta myös SDP:stä ja keskustasta. Ydinvoiman ympärille rakentuneen alasysteemin vaikutusvalta on vahvistunut 1980-luvun lopun jälkeen. Merkitystä on varsinkin keskustan muuttuneella suhtautumisella ydinvoimaan: puolueen ydinvoiman lisärakentamista vastustanut puoluekokouspäätös on kumottu, ja enemmistö puolueen kansanedustajista tukee ydinvoiman lisärakentamista (2010). Ydinvoima-alasysteemin vahvistuminen on näkynyt ydinvoimapolitiikan linjauksissa: vaikka eduskunta eväsi vuonna 1993 viidennen ydinvoimalan rakentamista koskevan hallituksen periaatepäätöksen äänin 90–107, vuonna 2002 periaatepäätös hyväksyttiin äänin 107–99. Vuonna 2010 eduskunta hyväksyi selvällä enemmistöllä jo kaksi periaatepäätöstä: Fennovoiman ydinvoimalahanke hyväksyttiin äänin 121–71 ja Teollisuuden voiman ydinvoimalahanke äänin 120–72. Energiaeliitin suhtautuminen ydinvoiman lisärakentamiseen on varsin yksimielistä ja myönteistä, mutta myös kansalaisten suhtautuminen ydinvoimaan on muuttunut positiivisemmaksi sitten 1990-luvun alun, joskin ydinvoiman kannatus on kääntynyt kansalaisten

keskuudessa laskuun vuoden 2005 jälkeen (Energia-asenteet 2008, HS 23.3.2010). Ydinvoiman ympärille muodostuneen alasysteemin asemaa vahvistaa myös ilmastonmuutoskeskustelu: ydinvoimaan perustuva sähköntuotanto ei aiheuta kasvihuonepäästöjä.

Ilmastopolitiikasta käyty keskustelu on vastaavasti heikentänyt maakaasun ja sen ympärille rakentuneen alasysteemin vaikutusvaltaa. Hiilidioksidipäästöjä tuottava maakaasu ei enää esiinny energiakeskustelussa ydinvoiman vaihtoehtona. Sen painoarvoa ovat heikentäneet myös Venäjän maakaasupolitiikan ennakoimattomuus ja toimituskatkot, joskaan Suomella ei ole ollut ongelmia Venäjän maakaasutoimitusten suhteen. Maakaasualasysteemiltä puuttuu myös selkeä puoluepoliittinen selkänöja. Neuvostoliiton hajottua Suomen Kansan Demokraattisen Liiton perillistä Vasemmistoliittoakaan ei voida lukea maakaasun ystäväksi. Vaikka Vasemmistoliiton kannatuspohja edelleen osin nojaa teollisuuspaikkakuntiin ja suuriin teollisuusyrityksiin ja niiden ammattiosastoihin, puolueen energiapolitiittinen linja on pikemminkin vihertävä, sillä se perustuu kriittisyyteen fossiilisia polttoaineita, mutta myös ydinvoimaa kohtaan.

EU:n määrittelemät haastavat uusiutuvan energian lisäämistä ja kasvihuonekaasujen vähentämistä koskevat tavoitteet ovat antaneet selkeästi lisävoimaa uusiutuvan energian ympärille rakentuvalla alasysteemille, jota poliittisesti johtaa kaksi hallituspuoluetta, Suomen Keskusta ja Vihreä liitto. Retoriikan tasolla kaikki puolueet kannattavat uusiutuvan energian käytön lisäämistä, mutta näkemyseroja on syntynyt siitä, minkä uusiutuvan energian muodon käyttöä tulisi lisätä ja miten. Uusiutuvan energian ympärille muodostuneen alasysteemin homogenisuutta ja vaikutusvaltaa heikentävätkin sen kahden keskeisen tukipuolueen jyrkät turpeen ja vesivoiman käyttöä koskevat näkemyserot: keskustan kannattaessa turpeen ja vesivoiman käytön lisäämistä vihreät vastustavat sitä jyrkästi. Eri energialähteistä juuri turve jakaa kaikkein voimakkaimmin energiaeliittä. Yksimielisyyttä ei valitse edes siitä, missä määrin turve ylipäätään on uusiutuva energialähde.

Matti Vanhasen II hallitus (2007–2010) on ajanut EU:ssa turpeen luokittelemista hitaasti uusiutuvaksi energialähteeksi, mutta Euroopan parlamentin ympäristövaliokunta ja YK:n alainen kansainvälinen ilmastopaneeli IPCC eivät ole hyväksyneet sitä uusiutuvaksi energialähteeksi, joskaan ne eivät pidä sitä myöskään fossiilisenä polttoaineena. Suomen viranomaiset luokittelevat turpeen nykyisin hitaasti uusiutuvaksi biomassapolttoaineeksi. (HS 20.4.2010.) Turpeen energianveron poistaminen ja syöttötariffin käyttöönotto Vanhasen hallitusten (I 2003–2007) aikana ovat päätöksiä, joita selittää se, että kauppa- ja teollisuusministerin/elinkeinoministerin salkku on kuulunut keskustalle ja energiaeliitinkin arvostamalle Mauri Pekkariselle.

Sami Moisio on nostanut esille suomalaisen konsensuksen uudenlaisen muodon, metropolikonsensuksen, joka myötäilee kansainvälisen taloudellisen keskustelun valtavirtoja ja ohjaa Suomen valtiota tilana koskevaa poliittista ja taloudellista kansallisen tason päätöksentekoa. Suomessa käynnissä oleva, talouden avaamisen ja kansainvälistymisen kanssa rinnakkain edennyt metropolisoituminen on poliittinen prosessi, jossa valtioalueelle pyritään rakentamaan uusia yli- ja poikkikansallisia toiminnan tasoja ja niitä tukevia käytäntöjä. Tässä prosessissa siirrytään alueellisesta eheyttämisestä eriyttämiseen, hajauttamisesta keskittämiseen, yhteisöllisyydestä individualismiin, tasapäistämisestä kilpailuun, primitiivisestä ”korvesta” urbaaniin luovuuteen ja tehokkuuteen sekä valtiovetoisuudesta markkinoihin. (Moisio 2009, 7, 10–11.)

Metropolikonsensuksen taustalla on ideologinen näkemys, jota Moisio kutsuu territoriaaliseksi ekonomismiksi. Tässä ideologiassa alueellisten erojen tasoittamiseen pyrkivälle aluepolitiikalle ei ole sijaa. Sekin on kuitenkin puhtaasti aluepoliittinen ideologia, mutta hajauttamisen sijasta keskittävä. Territoriaalisessa ekonomismissa alueellinen tasa-arvo asetetaan vastakkain kansallisen kilpailukyvyn kanssa. Kilpailukyvyn vahvistamisen katsotaan edellyttävän keskittymisenkehityksen tukemista, koska tulevaisuudessa ei voida saavuttaa samanaikaisesti sekä aitoa alueellista tasa-arvoa että kansallista kilpailukykyä. Territoriaalisessa ekonomismissa aluetuki ja kaikki hajautetut aluerakenteet koetaan epäreiluksi, koska tasa-arvo tarkoittaa tässä tulkinnassa perinteisen

aluepolitiikan taustalla olevasta näkemyksestä poiketen sitä, että vauraampien alueiden tulonsiirrot heikommin taloudellisesti menestyville alueille loukkaavat varakkaampien alueiden asukkaiden oikeuksia vaurastua. Alueellinen hajauttaminen ja perinteinen aluepolitiikka näyttäytyvät esimerkkeinä Suomen länsimaistumisen keskeneräisyydestä. Länsimaistuminen on kesken, koska aitoon markkinatalouteen ei ole vielä siirrytty. Toisin sanoen aluetuki rinnastuu markkinataloudelle vastakkaiseksi ilmiöksi, sääntelyksi ja sosialismiksi. Territoriaalinen ekonomismi kritisoi sitä, että Suomessa jatketaan valtioveltoista sääntelyä ja alueellisten tukien jakamista aikana, jolloin pitäisi siirtyä sääntelyn purkamiseen, kilpailun lisäämiseen ja vaurauden luomiseen. Toisin sanoen Suomen ongelmana nähdään taloudellisen liberalismien puute. (Moisio 2009, 19–22.)

Energiaeliitin suhtautumisessa Suomen energiapolitiikkaan onkin havaittavissa territoriaalisen ekonomismin piirteitä: uusiutuvaan energiaan liittyvää aluepolitiikkaa ja yleisemminkin energiapolitiikkaan kohdistuvaa kansallista ja EU:sta tulevaa säätelyä vierastetaan. Energia on kuitenkin niin iso asia, että siihen liittyy aina myös puoluepolitiikka, mikä koskee erityisesti uusiutuvaan energiaa: keskusta, jonka vaalikannatus tulee pääosin maakunnista, kannattaa sen lisäämistä osin aluepoliittisista syistä. Osin tästä samasta syystä Etelä-Suomen suurista asutuskeskuksista pääosin kannatuksensa saavat kokoomus ja SDP suhtautuvat varauksella uusiutuvan energian käytön lisäämistä edistävien tukimuotojen käyttöön.

Energiaeliitin suhtautuminen aluepolitiikkaan on kuitenkin sisäisesti ristiriitaista siten, että uusiutuvan energian tukimuodot nähdään negatiivisessa mielessä aluepolitiikkana, mutta ydinvoima määritellään kansalliseksi kilpailukykykysymykseksi eikä siihen liitetä aluepolitiikan kritiikkiä, vaikka uusilla ydinvoimaloilla maakuntiin sijoittuvina väistämättä on myös aluetaloudellisia vaikutuksia. Kaksijakoista suhtautuminen on myös tuulivoimaan: vaikka sekä energiaeliitti että kansalaiset kannattavat vahvasti sen käytön lisäämistä, monelle ydinvoiman kannattajalle tuulivoima näyttää ydinvoiman vastustajien ja ympäristöjärjestöjen innokkaasti kannattamana ”anti-ydinvoimana”.

Valtion energiapolitiikkaa ohjaavasta roolista energiaeliitti ei kuitenkaan halua kokonaan luopua, vaan se periaatteellisella tasolla korostaa poliittisten päätöksentekijöiden roolia selvästi enemmän ja asiantuntijoiden roolia selvästi vähemmän energiapolitiikan päätöksenteossa kuin kansalaiset. Tosin keväällä 2010 uusiutuvan energian käytön lisäämisestä ja ydinvoiman lisärakentamisesta käydyssä keskustelussa esitettiin puheenvuoroja, lähinnä poliittisen oikeiston, elinkeinoelämän ja median suunnalta, joissa vaadittiin politiikkaa pois energiapolitiikasta ja merkittävien energiahuoltoa koskevien linjaratkaisujen jättämistä yritysten ja sähkömarkkinoiden ratkaistavaksi¹. Käytännössä ihanteena näyttäisi olevan eräänlainen varjohallinta (shadow government) tai konsultokratia, jossa erilaiset asiantuntijat siirtyvät poliittisen vallan alueelle määrittelemällä päätöksenteon kohteena olevat poliittiset kysymykset hallinnollisiksi manageroinnin ongelmiksi. Tästä näkökulmasta katsottuna politiikka näyttäytyy ”pahaksi, haitalliseksi ja likaiseksikin puuhaksi vastakohtana puhtaalle, järkevälle ja rationaaliselle hallinnolle”. (Heiskala & Kantola 2010, 136–137.) Poliitikkojen syyttämällä energialla politikoinnista onkin Suomessa pitkät perinteet (ks. Ruostetsaari 1998).

Näissä puheenvuoroissa hallituksen uusiutuvan energian tuotannon lisäämistä ja ydinvoiman lisärakentamista koskevat esitykset miellettiin merkittäviksi tulevaisuuteen suuntautuviksi linjaratkaisuksi policy-merkityksessä, mutta niissä nähtiin myös politikointia (ks. Palonen 1993): ratkaisujen nähtiin palvelevan väärää tavoitteita ja intressejä. Tästä ”väärästä politiikasta” keskusteltaessa siitä hyötyjät harvoin eksplisiittisesti määriteltiin, vaan lähinnä viitattiin maa- ja

1. Politiikka pois energiapolitiikasta -vaatimuksen toi esille esimerkiksi Helsingin Sanomien pääkirjoitus ”Energiaratkaisuissa politiikan makua” 22.4.2010: ”Hallituskauden tärkein energiaratkaisu ei ollut ihan särötön eikä tullut ilman politiikan sivumakua...Johdonmukaisin energiapolitiittinen päätös olisi ollut se, että lupa olisi myönnetty kaikille hakemuksille, jotka täyttävät turvallisuus-, ympäristö- ja ydinjätehuoltoa koskevat vaatimukset...Politiikan makua hallituksen ratkaisuun tuli myös siksi, että päätökseen liitettiin valtion tukia uusiutuvan energian hyödyntämiseen, käytännössä tuulivoimaan ja puun käyttöön...Pohdinta selkiytyisi, jos sovittuihin ratkaisuihin sisältyisi päätöksentekohetkellä mahdollisimman vähän politiikkaa.” (ks. myös HS-pääkirjoitus 20.4.2010.)

metsätalouden harjoittajiin ja aluepolitiikkaan. Hallituksen huhtikuussa 2010 tekemät linjaukset uusiutuvan energian tuotannon ja ydinvoiman lisärakentamisesta voidaan nähdä – oltiinpa niiden tarkoituksenmukaisuudesta mitä mieltä tahansa – aikaisempaa vahvempana energiapolitiikkana policy-merkityksessä. Toisin sanoen eri energialähteiden roolia kansallisessa energiahuollossa linjattiin aikaisempaa kokonaisvaltaisemmin ja pitkäjänteisemmin. Vielä 1990-luvun lopulla energiapolitiikkaa kritisoitiin yleisesti siitä puuttuvan kokonaisvaltaisuuden vuoksi: energiakysymyksiin kohdistuvia ratkaisuja katsottiin tehtävän ilman pitkäjänteistä, ohjelmallista tavoitteenasettelua ja eri energian tuotantotapojen keskinäistä priorisointia. (Ruostetsaari 1998, 198–199.)

Vaikka energiaeliitti on asenteellisella tasolla varsin yhtenäinen suhtautumisessaan energiapolitiikkaan, käytännön politiikkaratkaisuja koskevasta täydellisestä konsensuksesta ei voida puhua. Pikemminkin toimintaympäristön muutokset, kuten EU:n ilmastopolitiikka ja uusiutuvaa energiaa koskevat tavoitteet sekä huoltovarmuus- ja omavaraisuusnäkökohtien korostuminen kansainvälisten energiamarkkinoiden epävakauden lisääntymisen seurauksena ovat ikään kuin ulkoapäin tuottaneet konsensusta eli rajanneet kansallisen tason energiapolitiikkavaihtoehtoja.

Suomalaista energiakonsensusta on edustanut ns. risupaketti: viidettä ydinvoimalaa koskevan eduskunnan hallituksen periaatepäätöksen hyväksymistä eduskunnassa edistettiin 2000-luvun alussa kytkemällä ratkaisuun uusiutuvan energian tukimuotoja, millä saatiin osittain tyydytettyä myös ydinvoimaan kriittisesti suhtautuvien intressejä. Keväällä 2010 Fennovoiman, Fortumin ja TVO:n ydinvoimalahakemuksista käydyssä keskustelussa paheksuttiin valtioneuvon suunnitelmia uusiutuvan energian tuotannon mittavasta lisäämisestä ja siinä tarvittavia kannustimia ja ohjauskeinoja (esim. tuulivoiman ja biokaasun syöttötariffit). Monelta tukimuotojen kriitikolta unohtui, että uusiutuvan energian osuuden lisääminen perustuu EU:n Suomelle määrittelemään sitovaan veloitteeseen nostaa uusiutuvan energian osuus 38 prosenttiin vuonna 2020. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi

käytettävät keinot Suomen tuli esittää EU:lle kesäkuun 2010 loppuun mennessä. Keskustelussa unohtui myös se, että Suomen valtio subventoi ydinvoimaa pitämällä sen tuottajien vahingonkorvausvastuun mahdollisista ydinvahingoista kansainvälisesti verraten matalalla tasolla².

Uusiutuvan energian lisäämisestä käydyssä keskustelussa nousi esiin kysymys kansallisen energiapolitiikan liikkumatilasta suhteessa EU:hun, mistä energiaeliitin sisällä vallitsee hyvinkin erilaisia näkemyksiä. Toisen ääripään näkemyksen mukaan liikkumattila on suppea siten, että tavoitteet tulevat EU:sta, jolloin kansallisen tasolla voidaan päättää lähinnä vain keinoista, kun taas toista ääripäätä edustavan näkemyksen mukaan kansallista liikkumatilaa on hyvin paljon myös tavoitteiden asettamisessa. Huomionarvoista suhtautumisessa hallituk-

2. Eduskunta hyväksyi vuonna 2005 yksimielisesti, ensimmäisenä EU-maana uuden ydinvastuulain (HE 2/2005), jossa ydinlaitoksen haltijalle määrätään rajoittamaton korvausvastuu. Tämä laki ei kuitenkaan ole tullut voimaan, koska hallitus ei ole antanut sitä koskevaa asetusta. Hallitus perustelee lykkääntymistä sillä, että Saksaa lukuun ottamatta yksikään EU-maa ei ole ratifoinut 2000-luvun alussa sovittua Pariisin yleissopimusta eikä ole säätänyt siihen perustuvaa lakia. Koska sopimukseen liittyy yhteisesti kannettava vastuuosuus, on sovittu, että 16:sta maasta ainakin 11 on saatava sopimukseen mukaan. Suomessa on voimassa on edelleen vuodelta 1972 oleva ydinvastuulaki, joka rajoittaa yhtiön vastuun ydinonnettomuuden vahingoista noin 200 miljoonaan euroon. Uuden ydinvastuulain lykkääntymistä on perusteltu muun muassa sillä, että vakuutusyhtiöt eivät suostuisi tai kykenisi myöntämään vaadittavia vakuutuksia. Toisaalta on epäilty, että tosiasiaassa ydinvoimaa tuottavat yhtiöt eivät haluaisi maksaa kalliita vakuutuksia, ja että vakuutusmarkkinoilla ei ole ollut saatavissa vakuutusta kaikille riskeille. Vuonna 2005 säädetty ydinvastuulaki noudattaisi Pariisin yleissopimusta, jonka mukaan korvausvastuu noin 1,5 miljardiin euroon saakka olisi katettava ensiksi laitoksen haltijan 700 miljoonan euron vastuuvakuutuksella, ja ylimenevältä osalta isäntävaltion (500 milj €) ja kansainvälisen ydinenergiayhteisön (300 milj. €) vakuuksilla. 1,5 miljardin euron ylittävistä vahingoista yhtiö vastaisi omaisuudellaan. Tämän vuoksi puhutaan rajoittamattomasta ydinvastuusta, vaikka käytännössä ydinvoimayhtiön vastuu loppuu siihen, kun sen varat loppuvat, jonka jälkeen myös veronmaksajat joutuisivat suoraan osallistumaan korvauksiin. Suomi ei ole sopimusta ratifoinut, vaikka kuuluu sen allekirjoittajiin. Mikään ei estäisi Suomea panemasta lakia kansallisesti voimaan, kuten Japani, Saksa ja Sveitsi ovat tehneet. Esimerkiksi Saksassa ydinvoimayhtiöillä on jo vuosia ollut rajoittamaton vastuu ydinvahingoista. Ruotsin valtiopäivät päättivät kesäkuussa 2010, että ydinvoimalaitoksen vastuu voidaan nostaa 1,2, miljardiin euroon. Työ- ja elinkeinoministeriössä on aloitettu ydinvastuulain kansallinen uudistus, joka sisältää ydinvoimayhtiöiden rajoittamattoman vastuun mahdollisista vahingoista Vuonna 1986 tapahtuneen Tsernobylin ydinvoimalaonnettomuuden vahingot on arvioitu vähintään 100 miljardiksi euroksi. (Simola 2010; HS 19.6.2010, AL 22.6.2010, AL 3.7.10.)

sen esittämään uusiutuvan energian lisäämispakettiin oli se, että monet EU-integraation vankat kannattajat omaksuivat nyt EU-kriitikon roolin kritisoidessaan hallituksen suunnitelmia: ”Suomi aikoo olla Euroopan unionin mallioppilas myös uusiutuvan energian käytössä” (SK 22.4.2010) ja ”Suomen hallitus ottaa EU-tavoitteen hyvin vakavasti, vaikka pääosa unionimaista pitää niille määriteltyjä prosenttiosuuksia mahdottomina” (HS 22.4.2010).

Myös Suomen suhtautumisessa EU:n ympäristöpolitiikkaan on nähty mallioppilaaan piirteitä. EU:ssa Suomea on pidetty ympäristöasioissa helppona ja luotettavana neuvottelukumppanina, koska Suomessa on uskottu kansallisen edun ympäristöpolitiikassa olevan yhdenmukainen yleiseurooppalaisen edun kanssa. Suomen ympäristöpolitiikan toimintatyylillä Brysselissä onkin kutsuttu pragmaattiseksi realismiksi: Suomi ei ole korostanut ympäristönsuojelun edistämisessä moraalisia tai poliittisia seikkoja, vaan enemmänkin faktoja ja teknisiä argumentteja. Suomen on nähty sisäistäneen ”sopuisan ja käytännöllisen toimintatavan niin syvästi, että joissakin tapauksissa on vaarana ollut jopa poliittinen naivius”. Tosin Vanhasen I hallituksen on nähty eronneen Lipposen hallituksista suhtautumisessa EU-politiikkaan siinä, että Suomen asenteena EU:n ympäristöpolitiikkaan vaikuttaisi olevan aiempaa enemmän kansallisen edun vartioiminen kuin EU:n yhteisen ympäristöpolitiikan edistäminen. Suomen maine tunnollisena ympäristölainsäädännön noudattajana on tosin hiukan säröillyt, sillä Suomi on joutunut antamaan 2000-luvulla ympäristöasioissa lukuisia selvityksiä komissiolle tai EY-tuomioistuimelle. Komission on esittänyt Suomelle virallisen huomautuksen muun muassa biopolttoaineiden osuuden lisäämiseen liittyvistä puutteista. Suomi on kuitenkin edelleen yksi parhaista EU:n ympäristölainsäädännön toimeenpanijoista. (Sairinen & Lindholm 2006, 196–199.)

Kansalaiset eivät luota poliitikkoihin, vaan asiantuntijoihin ja poliittiseen kuluttajuuteen

Suomalaisten enemmistö pitää yleisesti vaaleja hyödyllisenä energiapolitiittisen vaikuttamisen kanavana, ja puolet epäilee oman toimintansa vaikutusta energiapolitiikkaan. Mutta kun tätä pintakuvaa raaputetaan ja tarkastellaan konkreettisia vaikuttamiskeinoja, kuva poliittisten instituutioiden legitimitetistä energiapolitiittisessa päätöksenteossa muuttuu. Kansalaiset pitävät henkilökohtaisia kulutusvalintoja jopa hyödyllisempinä keinoina energiapolitiikkaan vaikuttamisessa kuin toimimista poliittisten, hallinnollisten tai joukkotiedotusinstituutioiden kautta.

Suomalaiset eivät kaipaa edustuksellisen demokratian vahvistamista energiapolitiikan päätöksenteossa. Päinvastoin kansalaiset haluavat pikemminkin asiantuntijoiden kuin poliitikkojen vastaavan energiapolitiittisesta päätöksenteosta. Tieteellistä asiantuntemusta edustavat tutkimuslaitokset kansalaiset kokevat kaikkein luotettavimpina energiätiedon lähteinä. Vaikka energiaeliitti periaatteellisella tasolla korostaa poliittisten päätöksentekijöiden roolia energiapolitiikassa enemmän kuin kansalaiset, eliittitason keskustelupuheenvuoroissa esiintyy kai puuta asiantuntijoiden roolin vahvistamiseen poliitikoiden kustannuksella. Kansalaisten ja osittain myös energiaeliitin suhtautuminen energiapolitiikkaan viittaakin ns. häivedemokratian (stealth democracy) jonkinasteiseen kannatukseen. Tämän demokratiamuodon kannattajat eivät halua rutiininomaisesti osallistua poliittiseen päätöksentekoon tai jatkuvasti valvoa ja arvioida poliitikkojen toimintaa. He suhtautuvat myönteisesti siihen, että eri alojen asiantuntijat tai elinkeinoelämän ammattilaiset osallistuvat lisääntyvässä määrin poliittiseen päätöksentekoon ammattipoliitikkojen roolin kustannuksella. (Bengtsson & Mattila 2009, 307–309.) Kun selvä enemmistö suomalaisista on jo pitkään kokenut, että heitä ei ole riittävästi kuultu energiapolitiittisia päätöksiä tehtäessä (Energia-asenteet 2008), on ilmeistä, että kansalaisten myönteinen suhtautuminen energiapolitiikan asiantuntijavaltaan johtuu pikemminkin epäluottamuksesta poliittisia päättäjiä kohtaan

kuin haluttomuudesta osallistua itse päätöksentekoon. Demokratian kannalta vahva luottamus asiantuntijoihin on ongelmallista, jos kuskakin energiapolitiisessa päätöstilanteessa ajatellaan olevan olemassa yksi, objektiivinen ja arvoista ja intresseistä vapaa asiantuntijatieto.

Suomalaisten energia-asenteet piirtävätkin kuvaa energiapolitiikan päätöksenteon legitimititeettivajeesta. Asiantuntijoiden tuottamaan energiatietoon luotetaan ja heidän rooliaan korostetaan – ei pelkästään energiapolitiikan valmistelussa vaan myös päätöksenteossa – mutta heidän vaikutusvaltaansa pidetään melko vähäisenä. Poliittisten puolueiden ja poliitikkojen roolia ei koeta tärkeäksi edes energiapolitiikan päätöksenteossa, ja ne koetaan kaikkein epäluotettavimpina energiatiendon lähteinä. Ristiriitaiseksi asenneilmaston tekee se, että hallituksella ja eduskunnalla, joiden toiminnasta poliitikot vastaavat, nähdään olevan paljon energiapolitiista valtaa ja niitä pidetään luotettavina tiedon lähteinä. Energiapolitiikan legitimititeettivaje syntyy siitä, että kun kansalaiset kokevat poliittisilla instituutioilla olevan paljon valtaa, he kohdistavat niissä toimiviin poliitikkoihin ja puolueisiin suuria odotuksia ja edellyttävät vastuullisuutta (ks. Rosanvallon 2008, 202; Elo & Rapeli 2008, 15), mutta ilmeisesti näiden odotusten ei koeta täyttyvän.

Vaikka suomalaisten energia-asenteet heijastelevat poliittista kulluttajuutta eli valmiutta yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen omakohraisilla valinnoilla, tämä valmius ei toistaiseksi ole juurikaan näkynyt toimintana. Suomalaiset ovat esimerkiksi kilpailuttaneet ja vaihtaneet sähkönmyyjiä muiden pohjoismaiden kansalaisia vähemmän. Merkittävämpi tekijä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta on se, että ilmastopolitiikan nousu poliittiselle agendalle on laajentanut energiakysymysten legitimiä asiantuntemuspohjaa ympäristöviranomaisiin ja -järjestöihin, joilla on edellytykset energiantuottajien ja -hallinnon haastamiseen tieteellisten argumenttien avulla. Energiapolitiiselle keskustelulle on itse asiassa pitkään ollut luonteenomaista energia- ja ympäristöasiantuntijoiden välinen kilpailu, joka kansalaisten keskuudessa näyttää nyt kallistuneen ympäristöpolitiikan ”vasta-asiantuntijoiden” hyväksi. Toisin sanoen kansalaiset haluavat tasapainottaa

– ”vastademokratian” hengessä (Rosanvallon 2008) – elinkeinoelämän, energiantuotannon ja hallinnon eliittien asiantuntemusta ympäristöasiantuntemuksella.

Vaikka kansalaiset kokevat ympäristöviranomaiset ja -järjestöt legitimeiksi asiantuntijoiksi, näiden ”vasta-asiantuntijoiden” tosiasiallinen vaikutus energiapolitiikan muotoutumiseen on toistaiseksi jäänyt verraten vähäiseksi. Lammin havaintojen mukaan vuosina 2000–2002 käydyssä ydinvoimaa ja ydinjätteen loppusijoitusta koskeneessa keskustelussa vaihtoehtoisen informaation tai argumenttien esittäminen politiikantekijöille jäi suuressa määrin kansalaisjärjestöille, joiden taloudelliset resurssit informaation tuottamiseksi olivat hyvin rajoitetut. (Lammi 2009, 85.) Kun ympäristöä koskeva huoli jaetaan yhä yleisemmin, ja ilmastopolitiikan myötä se on noussut vahvasti sekä kansalliselle että globaalille agendalle, ympäristöjärjestöt ja -viranomaiset ovat paradoksaalisesti menettäneet erityisasemaansa ympäristöasioiden edustajina (Berg 2009, 115, 121). Ydinvoimaakin, jota ympäristöjärjestöt ovat pitkään vastustaneet, voidaan ympäristöargumenteilla puolustaa aikaisempaa vakuuttavammin energiamuotona, joka ei tuota kasvihuonepäästöjä.

Itsenäisten ”vasta-asiantuntijoiden” vähäisyys on havaittu myös 2000-luvun alussa ydinjätteen loppusijoituksesta käydyssä keskustelussa. Kauppa- ja teollisuusministeriön, Posivan, Säteilyturvakeskuksen ja Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen muodostaman ”allianssin” tiedontuotantomonopoli johti siihen, että käytännöllisesti katsoen muita käytetyn ydinpolttoaineen käsittelyvaihtoehtoja kuin pitkäaikaista kallioperään tapahtuvaa loppusijoitusta ei tutkittu. Vaihtoehtoisia teknisiä ratkaisuja esitettiin vähän, ja nekin vakiintuneiden asiantuntijoiden oli helppo ampuu alas amatöörimäisinä ja asiantunteuttomina. (Litmanen 2009.) Ympäristö- ja tutkimusinstituutioiden panosta viimeaikaisessa energiakeskustelussa ei olekaan nähty erityisen merkittävänä. Tutkijoiden osallistumisen energiakeskusteluun on havaittu muuttuneen eduskunnan vuonna 1993 tekemän ydinvoiman lisärakentamista koskeneen kielteisen periaatepäätöksen ja vuonna 2002 tekemän myönteisen periaatepäätöksen välillä. Kun 1990-luvun alussa

monet tutkijat olivat kuuluvasti ydinvoiman vastaisia, vuosikymmentä myöhemmin hyvin harvat tutkijat puhuivat kriittisesti ydinvoimasta. (Lammi 2009, 71,74.)

Tapio Litmanen (2009, 205–208) on puhunut lobbauksen tietellistymisestä verrattessaan ydinvoimasta 2000-luvun alussa käytyä keskustelua vuosikymmentä aiemmin käytyyn keskusteluun, jolloin eduskunta eväsi ydinvoiman lisärakentamisen. 2000-luvun alussa ydinvoiman lisärakentamiseen johtanut mielipidevaikuttaminen ei enää vedonnut kansalaisiin ideologisilla vaan tieteelliseen tutkimukseen perustuvilla argumenteilla. Sekä ydinvoiman lisärakentamisen puolesta puhuneet työnantaja- ja palkansaajajärjestöt että sitä vastaan kampanjoinut ydinvoiman vastainen leiri kävivät keskustelua tieteelliseen tutkimukseen perustuvien argumenttien. Ympäristöjärjestöjen käytettävissä on tutkijoita tai resursseja välttämättömän tutkimuksen rahoittamiseen. Litmanen havaintojen mukaan ydinvoiman vastaisen liikkeen on kuitenkin nykyisin aikaisempaa vaikeampaa saada tukea ydinteknologiaan kriittisesti suhtautuvilta luonnontieteilijöiltä, kun vielä 1970- ja 1980-luvulla ydinvoiman vastaisella liikkeellä oli käytettävissään joukko luonnontieteilijöitä ja insinöörejä, joita oli mahdollista käyttää asiantuntijoina kannanottojen valmistelussa.

Vuonna 2007 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan luonnontieteellisen koulutuksen saaneet suomalaiset kokevat (yhä) energiantuottajat selvästi epäluottavammiksi kuin muun tyyppisen koulutuksen saaneet kokevat. Kilpailun ja tuloksellisuusvaateiden lisääntyminen sekä tieteen ja yhteiskunnan muiden toimijoiden välisten suhteiden vahvistuminen ovat oletettavasti vähentäneet tutkijoiden innokkuutta esittää poliittisia tai moraalisia kannanottoja. Paitsi luonnontieteilijät myös yhteiskuntatieteilijät ovat tulleet aikaisempaa varovaisemmiksi poliittisten kannanottojen tai yhteiskunnallisia prosesseja koskevien kriittisten analyysien esittämisessä. (mts.)

Tutkijoiden passiivista osallistumista julkiseen talous- ja yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun onkin pidetty Suomessa ongelmana (esim. Hetemäki 2010; Kekkonen 2010). Tutkijoiden passiivisuuteen on olemassa monia syitä. Yhteiskunnallisia puheenvuoroja ei ensinnäkään

lueta akateemisessa maailmassa meriitiksi, vaan niihin käytetyn ajan katsotaan olevan poissa aidoksi tieteelliseksi toiminnaksi luokitellusta tutkimuksesta (HS 29.6.2010b). Ylipäänsä tutkimusten julkaiseminen suomeksi on lähes menettänyt merkityksensä akateemisessa meritoumisessa. Meillä on olemassa esimerkkejä siitä, että tutkimuslaitos on suhtautunut kielteisesti tutkijansa eduskunnan asiantuntijana ja mediassa esittämiin energiapoliittisiin näkemyksiin, jos ne poikkeavat laitoksen linjasta. Oikeushistorian ja roomalaisen oikeuden professorin Jukka Kekkonen (2010) mielestä eduskunnassa kuultavalta asiantuntijalta ei voida vaatia, että hän seuraisi työnantajansa mielipidettä. Hänen mielestään ”tutkijoiden sananvapauden korostaminen on erityisen tärkeää nykyisessä, yliopistolain uudistuksen [1.1.2010] jälkeisessä tilanteessa. Uudistuksen johdosta yliopistojen ja Suomen Akatemian tutkijoiden virkasuhde muuttui työsuhteeksi, mikä heikensi selvästi tutkijoiden työsuhdeturvaa sekä itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Sen vuoksi on pelättävissä, että tutkijoiden valmius ja into esittää kriittisiä mielipiteitä ja käydä demokratiaan kuuluvaa keskustelua vähenee entisestään.”

Energiapolitiikka on ”epäluulon politiikkaa” ranskalaisen politiikan historioitsijan Pierre Rosanvallonin termin: kansalaiset eivät luota poliitikkoihin ja kyky ymmärtää poliittista toimintaa on yleisesti heikentynyt. Ongelmana ”epäluulon yhteiskunnan” syntymisessä on se, että kansalaisten on pakko luottaa tieteentekijöihin, sillä heillä ei ole omia keinoja, joiden avulla he voisivat ymmärtää käsiteltäviä kysymyksiä. Siten tieteentekijöiden asema koetaan samanaikaisesti sekä korvaamattomana että ongelmallisena, ja tieteen ja tekniikan kehitys luo sosiaalista epäluuloa. (Rosanvallon 2008, 27, 202, 145.)

Tässäkin mielessä – mikäli Rosanvallonin analyysi ylipäänsä on yleistettävissä – Suomi on erityistapaus: suomalaiset eivät koe energia-asioita koskevan tiedon saatavuutta ongelmana. Kansainvälisten vertailujen valossa suomalaisille on tyypillistä keskimääräistä suurempi luottamus tieteeseen ja teknologiaan, mutta vähäisempi luottamus poliittisiin päätöksentekijöihin ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Tällaisessa tilanteessa henkilökohtaiset kulutusvalinnat voivatkin toimia

kansalaisille yhä tärkeämpänä vaikutuskanavana, jolla täydennetään ja paikataan epäluotettavana näyttäytyvää perinteistä edustuksellista politiikkaa. Poliittisesta kuluttajuudesta ei kuitenkaan ole edustuksellisen demokratian korvaajaksi edes energiapolitiikassa, koska se edellyttää tietoa erilaisten kulutusvalintojen usein hyvin monimutkaisista vaikutusketjuista niin kotimaassa kuin maailmanlaajuisestikin. Lisäksi tiedolliset resurssit sekä motivaatio osallistua ja vaikuttaa jakautuvat epätasaisesti eri väestöryhmien välillä. Poliittinen kuluttaminen on vaikuttamisen muotona ongelmallinen myös sen vuoksi, että edustuksellisesta demokratiasta poiketen se ei perustu kansalaisuuteen ja yhtäläiseen äänioikeuteen, vaan viime kädessä ostovoimaan (ks. Micheletti 2003).

LÄHTEET

Haastattelut

- Hilli Matti, toimitusjohtaja, Vapo Oyj, Jyväskylä 27.1.2009.
- Ikonen Jari, hallituksen puheenjohtaja, Tuulivoimayhdistys ry, Helsinki 11.12.2008.
- Kekäläinen Jukka-Pekka, kehitysjohtaja, Neste Oil Oyj, Espoo 30.1.2009.
- Karttinen Timo, kehitysjohtaja, Fortum Oyj, Espoo 3.3.2009.
- Koskelainen Antti, toimitusjohtaja, Suomen Elfi Oy, Helsinki 15.12.2008.
- Kostiainen Hannu, kehitysjohtaja, Vattenfall Oyj, Helsinki 3.3.2009.
- Kumpula-Natri Mia-Petra, kansanedustaja, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Helsinki 10.2.2009.
- Kylä-Harakka-Ruonala Tellervo, johtaja, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, Helsinki 22.1.2009
- Kätkä Martti, energiajohtaja, Teknologiateollisuus ry, Helsinki 10.6.2009.
- Leppänen Pertti, toimitusjohtaja, Leppäkosken Sähkö Oy, Ikaalinen 13.2.2009.
- Mattila Ilpo, asiamies, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry, Helsinki 26.1.2009.
- Naukkarinen Juha, toimitusjohtaja, Energiateollisuus ry, Helsinki 22.1.2009.
- Nupponen Jarmo, toimitusjohtaja, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto ry, Helsinki 16.12.2008.
- Nurmi Veli-Pekka, toimitusjohtaja, Tampereen sähkölaitos, Tampere 3.12.2008.
- Ojala Jaakko, ympäristöneuvos, ympäristöministeriö, Helsinki 20.1.2009.
- Perkiö Sanna, kansanedustaja, Kansallinen kokoomus, Helsinki 12.3.2009.
- Rajala Timo, toimitusjohtaja, Pohjolan Voima Oyj, Helsinki 30.1.2009.
- Rantakangas Antti, kansanedustaja, Suomen Keskusta, Helsinki 19.2.2009.
- Rintamäki Mikko, energiajohtaja, Outokumpu Oyj, Vantaa 2.2.2009.
- Savolainen Ilkka, tutkimusprofessori, Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Espoo 16.3.2009.
- Sihvonen-Punkka Asta, ylijohaja, energiamarckkinavirasto, Helsinki 18.12.2008.
- Suominen Risto, varatoimitusjohtaja, Suomen Yrittäjät ry, Helsinki 3.2.2009.
- Tiusanen Pentti, kansanedustaja, Vasemmistoliitto, Helsinki 13.2.2009.
- Turunen Taisto, ylijohaja, työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 10.2.2009.
- Tynkkynen Oras, kansanedustaja, Vihreä liitto, Helsinki 6.3.2009.
- Yrjö-Koskinen Eero, toiminnanjohtaja, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Helsinki 19.12.2008.

Kirjallisuus

- Arter, David (1999), *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Atkinson, Michael M. & Coleman, William D. (1989), "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies". *British Journal of Political Science*, Vol. 19, Part 1, January, 47–67.
- Bengtsson, Åsa & Mattila, Mikko (2009), "Suoran demokratian ja häivedemokratian kannatus Suomessa". Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit yleisdemokratiassa*. Tampere: Tampere University Press, 303–324.
- Berg, Annukka (2009), "The Discursive Dimensions of a Decent Deal: How Nuclear Energy Evolved from Environmental Enemy to Climate Remedy in the Parliament of Finland". Teoksessa Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 91–125.
- Birch, Anthony (2001), *Concepts & Theories of Modern Democracy*. 2nd ed. London: Routledge.
- Borg, Sami & Moring, Tom (2005), "Vaalikampanja". Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 47–72.
- Chubb, J. E. (1983) *Interest Groups and the Bureaucracy. The Politics of Energy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dexter, Lewis Anthony (2006), *Elite and Specialized Interviewing*. Essex: ECPR Press.
- Dye, Thomas R. (1976), *Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Elfi* (2020), www.elfi.fi. Luettu 4.2.2010.
- Energiafoorumi* (2010), www.energiafoorumi.fi. Luettu 4.2.2010.
- Energia-asenteet* (2007), Tutkimusraportti 25.4.2008. Energiateollisuus ry. [/http://www.sci.fi/~yhdys/eas_07/eas-tied_07.htm](http://www.sci.fi/~yhdys/eas_07/eas-tied_07.htm). Luettu 1.8.2008.
- Energia-asenteet* (2008), Tutkimusraportti 30.6.2009. Energiateollisuus ry. http://www.sci.fi/~yhdys/eas_08/eas-luku-2.htm. Luettu 26.3.2010.
- Energiamarkkinavirasto (EMV) (2005), *Sähkön vähittäismarkkinoiden toimivuus*. Helsinki: Energiamarkkinavirasto.
- Energiamarkkinavirasto (EMV) (2007), *Annual report to the European Commission: Finland*. Helsinki: Energiamarkkinavirasto.
- Energiamarkkinavirasto (EMV) (2009), *Vuosikertomus*.
- Energiateollisuus (2010), *Tuotanto ja polttoaineet*. http://www.energia.fi/fi/kaukolampo/kaukolampo/tuotanto_ja_polttoaineet. Luettu 16.4.2010.

- Etzioni–Halevy, Eva (1993), *The Elite Connection. Problems and Potential of Western Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Fischer, Frank (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage.
- Foucault, Michel (2000), "The Subject of Power". Teoksessa Faubion, J.D. (toim.), *Power: Essential Works of Foucault 1954–1984*, Vol. 3. New York: The New Press, 326–348.
- Heiskala, Risto & Kantola, Anu (2010), "Vallan uudet ideat: Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan". Teoksessa Pietikäinen, Petteri (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 124–148.
- Helander, Voitto (1981), "Lohkoutuminen, ministeriöpluralismi ja maatalouden konsultaatio". *Politiikka* 4, 364–383.
- Hetemäki, Martti (2010), "Tutkijoiden panos todella tarpeen". Helsingin Sanomat, mielipide 8.7.2010.
- Hibbing, John R. & Theiss-Morse, Elisabeth (2002), *Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Higley, John & Moore, Gwen (1981), "Elite Integration in the United States and Australia". *American Political Science Review* 75, 581–597.
- Higley, John & Moore, Gwen (2001), "Political Elite Studies at the Year 2000: Introduction". *International Review of Sociology*, Vol. 11, No 2, 175–180.
- Hoffman-Lange, Ursula (1987), Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany. In: Moysen, George & Wagstaffe, Margaret (eds.), *Research Methods for Elite Studies*. London: Allen & Unwin, 27–47.
- IEA (2004), *Energy Policies of IEA Countries. Finland 2003 Review*. <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2000/finland2003.pdf>. International Energy Agency. Luettu 25.3.2010.
- Jauho, Pekka (1989), "Matemaattiset mallit päätöksenteon apuna". Helsingin Sanomat 21.3.1989.
- Jordan, A. Grant (1981), "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process". *Journal of Public Policy*, Vol. 1, 95–123.
- Kantola, Ismo (2007), *The Role of Knowledge in Energy Politics*. A Sociological Study. *Annales Universitatis Turkuensis, Ser B, Tom 298*. Turku: University of Turku.
- Kantola, Ismo & Haverinen, Arto & Peuhkuri, Timo (1993), *Energiatietämys julkisessa keskustelussa*. Helsingin yliopiston energiajulkaisuja nro 8, Helsinki.
- Kara, Mikko (2005), *Päästökaupan vaikutus pohjoismaiseen sähkökauppaan*. VTT tiedotteita 2280. Espoo: VTT.
- Kekkonen, Jukka (2010), "Demokratia ja sananvapaus ovat heikentyneet". Helsingin Sanomat 25.7.2010.

- KM 1992: 15. *Sähkölaitostoimikunnan mietintö*. Helsinki.
- Kojo, Matti (toim.) (2004). *Ydinvoima, valta ja vastarinta*. Helsinki: Like.
- Kojo, Matti (2009), "The Revival of Nuclear Power in a Strong Administrative State". Teoksessa Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 221–251.
- Kojo, Matti (2010), "Ydinjätepolitiikka hake suuntaa". Kaleva 30.6.2010.
- Kuitunen, Soile & Lähteenmäki-Smith, Kaisa (2006) "Eliittien pelikenttä? Teknologiapolitiikan malli ja periaatteet Suomessa". *Politiikka* 48:2, 99–114.
- Kunelius, Risto & Noppari, Elina & Reunanen, Esa (2009), *Media vallan verkoissa*. Julkaisuja, sarja A 112. Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos.
- La Palombara, Joseph (1964), *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Lammi, Harri (2004), "Tarinat kovasta ytimeästä". Teoksessa Kojo, Matti (toim.), *Ydinvoima, valta ja vastarinta*. Helsinki: Like, 11–50.
- Lammi, Harri (2009), "Social Dynamics Behind the Changes in the NGO Anti-Nuclear Campaign, 1993–2002. Teoksessa Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 69–90.
- Lampinen, Ari (2009), "An Analysis of the Justification Arguments in the Application for the New Nuclear Reactor in Finland". Teoksessa Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 41–68.
- Lemola, Tarmo. (2004), "Tiede- ja teknologiapolitiikan muutostarpeet". Teoksessa Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.), *Innovaatiopolitiikka. Kenen hyväksi, keiden ehdoilla?* Helsinki: Gaudeamus, 290–303.
- Lewis, Philip E. & Pakkanen, Merja & Närvä, Teemu & Hiernesniemi, Lotta & Partanen, Jarmo & Viljainen, Satu & Honkapuro, Samuli & Tahvanainen, Kaisa & Jylhä, Reijo (2007), *Selvitys sähkö- ja maakaasumarkkinoiden kehityksestä sekä sähkö- ja maakaasumarkkinolakiin soveltamisesta saaduista kokemuksista*. KTM Julkaisuja 2. Helsinki: kauppa- ja teollisuusministeriö, energiaosasto.
- Lievonen, Jorma & Lemola, Tarmo. (2005), *Energiatutkimuspolitiikan muutos Suomessa*. Julkaisuja nr 5. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Liski, Matti (2006), "Kilpailu sähkömarkkinoilla". *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 102 vsk, nr 2, 179–191.
- Litmanen, Tapio (2009a), "The Transillumination of Finnish Nuclear Policy: Seeking a Shortcut to a Low Carbon Society". Teoksessa Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3–37.

- Litmanen, Tapio (2009), "The Temporary Nature of Societal Risk Evaluation: Understanding the Finnish Nuclear Decisions". Teoksessa Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 192–217.
- Litmanen, Tapio & Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (toim.), 1999. *Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta*. Jyväskylä: SoPhi.
- Litmanen, Tapio & Ruostetsaari, Ilkka & Salo, Miika & Kari, Mika & Kojo, Matti (2009), *Energiapolitiittinen vallankäyttö Suomessa –kansalaisten näkemyksiä energiapolitiikan hallinnasta ja vallankäytöstä*. Käsikirjoitus. Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- Maloney, William A. & Jordan, Grant & McLaughlin, Andrew M. (1994), "Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outside Model Revisited". *Journal of Public Policy*, Vol. 14, Part 1, January-March, 17–38.
- Matlárý Haaland, Janne (1997), *Energy Policy in the European Union*. London: Macmillan.
- Meisel, James (1958), *The Myth of the Ruling Class. Gaetano Mosca and the "Elite"*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Micheletti, Michele (2003), *Political Virtue and Shopping. Individuals, Consumerism, and Collective Action*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Midttun, Atle. (1988), "The Negotiated Political Economy of a Heavy Industrial Sector: The Norwegian Hydropower Complex in the 1970s and 1980s". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, No. 2. Pp 115–143.
- Midttun, Atle. & Baumgartner, Thomas. (1986), "Negotiating Energy Futures. The Politics of Energy Forecasting". *Energy Policy*, June 1986. 219–241.
- Moisio, Sami (2009), "Metropolikonsensus ja territoriaalinen ekonomismi Suomessa". *Tiedepolitiikka* 4, 7–24.
- Moyser, George & Wagstaffe, Margaret (1987), "Studying Elites: Theoretical and Methodological Issues". Teoksessa Moyser, George & Wagstaffe, Margaret (toim.), *Research Methods for Elite Studies*. London: Allen & Unwin. 1–24.
- Paloheimo, Heikki (toim.) (2005), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Paloheimo, Heikki (2006) "Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomen demokratiaindikaattorit*. Julkaisu nr 1. Helsinki: oikeusministeriö, 128–53.
- Palonen, Kari (1993), *Politiikointi – politisointi – politikointi. Tulkinta politiikan ajatusmuodon pelitiloista*. Opetusmonisteita 1. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, valtio-opin laitos.
- Parry, Geraint (1969), *Political Elites*. London: Allen & Unwin.

- Peterson, John & Sharp Margaret (2001), *Technology Policy in the European Union*. New York: MacMillan.
- Prontera, Andrea (2009), "Energy Policy: Concepts, Actors, Instruments and Recent Developments. *World Political Science Review*, Vol 5, Issue 1, Article 7, 1–30.
- Purasjoki, Martti (2006), *Sähkön tukku- ja vähittäismarkkinoiden toimivuus*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Rask, Mikko (2008a), *Expansion of Expertise in the Governance of Science and Technology*. Helsinki: National Consumer Research Centre.
- Rask, Mikko (2008b), "Expanding Expertise in Science and Technology Decision Making". *Futura*, Vol. 27, Nr 3, 76–81.
- Raunio, Tapio (2006), Poliittinen järjestelmä: konsensusta kansallisen edun hengessä. Teoksessa Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.), *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 41–71.
- Raunio, Tapio & Saari, Juho (2006), Johdanto: kymmenen vuotta Euroopan unionissa. Teoksessa Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.), *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 9–40.
- Richardson, J.J. & Jordan, A. G. (1979), *Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Rucht, D. (1997), "The Impact of Anti-Nuclear Power Movements in International Comparison". Teoksessa Bauer, M. (toim.), *Resistance to New Technology. Nuclear Power, Information Technology and Biotechnology*. Cambridge: Cambridge University Press, 277–292.
- Ruostetsaari, Ilkka (1986), *Energiapolitiikan päätöksenteon ja hallinnon kehityksestä ja nykytilasta Suomessa*. Tampere: Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos, tutkimuksia 85.
- Ruostetsaari, Ilkka (1989) *Energiapolitiikan määräytyminen. Julkisten, kollektiivisten ja markkinaperusteisten toimijoiden asema Suomen energiasektorin politiikkaverkostossa*. Acta Universtatis Tampereensis, Ser. A, Vol. 278. , Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka (1998) *Energiapolitiikka käännekohdassa. Järjestöt ja yritykset vaikuttajina vapautuvilla energiamarkeinoilla*. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Research reports 8. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka (1992), *Vallan ytimessä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ruostetsaari, Ilkka (1993), "The Anatomy of the Finnish Power Elite". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 16, No 4, pp.305–337.
- Ruostetsaari, Ilkka (2003), *Valta muutoksessa*. Helsinki: WSOY.
- Ruostetsaari, Ilkka (2006), "Social Upheaval and Transformation of Elite Structures. The Case of Finland". *Political Studies* Vol 54, Nr 1, 23–42.

- Ruostetsaari, Ilkka (2009) "Governance and Political Consumerism in Finnish Energy Policy-Making". *Energy Policy* 37, 102–110.
- Ruostetsaari, Ilkka (2010a), "Citizens, Politicians and Experts in Finnish Energy Policy-Making". *Energy & Environment*, Vol 21, No 3, 203–222.
- Ruostetsaari, Ilkka (2010b), "Changing Regulation and Governance of Finnish Energy Policy-Making: New Rules but Old Elites?" *Review of Policy Research*, Vol. 27, Nr 3, 273–297.
- Ruostetsaari, Ilkka (2010c), "Energiapolitiikan hallinta ja edustuksellisen demokratian oikeutus". Teoksessa Pietikäinen, Petteri (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 171–190.
- Ruostetsaari, Ilkka & Säynäsalo, Erika (1988), *Energia-, ympäristö- vai aluepolitiikkaa: Kollajan allashanke?* Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tutkimuksia 91. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruska, Maija & Koreneff, Göran (2009), *Ydinvoimalaitoshankkeiden vaikutukset kilpailuun sähkömarkkinoilla*. VTT tiedotteita 2509. Espoo: VTT.
- Sairinen, Rauno & Lindholm, Arto (2006), "Ympäristöpolitiikka: pragmaattinen ja passiivinen edelläkävijä". Teoksessa Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.), *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 181–205.
- Schneider, Volker (1992), "The Structure of Policy Networks: A Comparison of the 'Chemical Control' and 'Telecommunications' Policy Domains in Germany". *European Journal of Political Research*, Vol. 21, Nos. 1–2, 109–129.
- Scott, John (1991), *Who Rules Britain?* Cambridge: Polity Press.
- Sihvonen-Punkka, Asta & Kananen, Ilkka (2010), "Sähköverkkoyhtiö Fingridin omistamisella on väliä". Helsingin Sanomat 3.1.2010
- Siisiäinen, Martti (1998), "Uusien ja vanhojen liikkeiden keinovalikoimat". Teoksessa Ilmonen, Kaj & Siisiäinen, Martti (toim.), *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino, 219–243.
- Simola, Heikki (2010), "Ydinvastuulaki on saatava vihdoin voimaan", Helsingin Sanomat, mielipide 12.5.2010.
- Special Eurobarometer 262*. Energy Technologies: Knowledge, Perception, Measures. January 2007. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_262_en.pdf.
- Säynäsalo, Erika (2009), "Nuclear Energy Policy Process in Finland in a Comparative Perspective: Complex Mechanisms of a Strong Administrative State". Teoksessa Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 126–160.
- Tiedebarometri (2007)* Helsinki: Tieteen tiedotus ry.
- Tiihonen, Seppo (2004), *From governance to Governance. A Process of Change*. Tampere: Tampere University Press.
- Tilastokeskus* (2009). Energian kulutus lähteittäin. www.stat.fi/til/ehkh/.

- Togeby, Lise & Goul Andersen, Jørgen. & Munk Christansen, Peter & Beck Jørgensen, Torben & Vallgård, Signild (2003), *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Aarhus: University of Aarhus.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM 2009), Energia ja Euratom -jaoston yhteystiedot, 5.5.2009.
- VNK (2009), *Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28, Helsinki.
- Waarden, Frans van (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks". *European Journal of Political Research*, Vol. 21, Nos. 1–2, 29–52.
- Weimer, David L. & Vining, Aidan R. (1992), *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Wiberg, Matti (2009), *Hallitseeko hallitus?* Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Wrong, Dennis (1979), *Power. Its Forms, Bases and Uses*. Oxford: Basil Blackwell.
- WWF (2010), www.wwf.fi. Luettu 8.3.2010.

Aamulehti (AL):

- 31.1.2010: "Ilmastopu kompuroi eteenpäin", pääkirjoitus.
- 27.2.2010: "YK alkaa tutkia kiistellyn ilmastopaneelin toimia", uutinen.
- 7.4.2010: "Simpukka-asemat saattavat kadota teiden varsilta", uutinen.
- 19.4.2010: "Itsenäiset bensiinikauppiat sinnittelevät ahtaassa raossa", uutinen.
- 25.4.2010: "Metsäteollisuus vaikutti sähkönkulutusennusteeseen", uutinen.
- 5.5.2010: "EU aikoo tutkia sähkön myynnin omistajille", uutinen.
- 22.6.2010: "Pekkarinen haluaa ydinvahinkojen korvauskaton pois", uutinen.
- 28.6.2010: "Ministeriö kaunistelee lukuja, koska haluaa viljasta etanolia", uutinen.
- 29.6.2010: "Politiikka vie voiton asiantuntijoista, arvostelee Oras Tynkkynen", uutinen.
- 3.7.2010: "Rajoittamaton korvausvastuu loppuu heti, kun rahat loppuvat", uutinen.

Apu 3.6.2010: "Pohjolan Voima".

Helsingin Sanomat (HS):

- 23.3.2010: "Lisäydinvoiman kannalla on edelleen yli puolet suomalaisista", uutinen.
- 1.4.2009: "uusi vero rokottaa ansiottomia energiavoittoja viimeistään 2011", uutinen.
- 7.4.2020: "Öljy-yhtiö lopettaa liiketoimintansa Suomessa", uutinen.

- 19.4.2010: ”Valtio-omisteisten energiayhtiöiden turvemainonta suututti ympäristöväen”, uutinen.
- 20.6.2010: ”Tehkää sekkivihkopoliitikkaa, mepit”, kolumni.
- 20.4.2010: ”Hyvät hakemukset pitää hyväksyä”, pääkirjoitus.
- 22.4.2010: ”Energiaratkaisuihin politiikan makua”, pääkirjoitus.
- 30.4.2010: ”Suomalaiset ja ruotsalaiset uskovat ydinvoiman auttavan ilmastoa”, uutinen.
- 6.6.2010: ”Suomi joutuu selittämään EU:n komissiolle voimayhtiöiden sähkönyyntiä”, uutinen.
- 16.6.2010: ”Tuulivoimaa omakotitaloihin”, uutinen.
- 19.6.2010: ”Ruotsi valmistautuu nostamaan ydinvoimayhtiöiden korvausvastuuta”, uutinen.
- 23.6.2010: ”Suomi antoi tukensa Mankala-mallille”, uutinen.
- 28.6.2010: ”Tutkijat kyllästivät VM:n talousneuvostoon”, uutinen.
- 29.6.2010: ”Poliitkot hyödyntävät tutkimuksia, mutta usein omaksi edukseen”, uutinen
- 29.6.2010b: ”Professorit eivät ole paperinukkeja”, pääkirjoitus.
- Energia 2/2010.
- Energiainfo 1/2010.

Suomen Kuvalehti (SK) 17/1989.
SK 16/2010.
SK 28/2010.

Valitut Palat (2010): ”Suomalainen luottaa eniten lentäjään, vähiten poliitikkoon”. <http://www.rd.fi/luotamme-eniten-lentajaan>. Luettu 29.7.2010.

YLE Uutiset 24.4.2010: ”Metsäteollisuus vaikutti sähkönkulutusarvioihin ydinvoimapäätöksen alla”, uutinen.

- L 156/74 hintavalvontalaki
- L 708/88 kilpailunrajoituslaki
- L 386/95 sähkömarkkinalaki
- L 332/98 sähkömarkkinalain muutos

Ilkka Ruostetsaari

ENERGIAVALTA

Eliitti ja kansalaiset muuttuvilla energia- markkinoilla

Energiahuollon valtiollisen säätelyn 1980-luvun puolivälissä alkanut purkaminen huipentui sähkömarkkinalain säätämiseen vuonna 1995, jolloin sähkömarkkinat avattiin kilpailulle. Energiapolitiikan markkina-painotteisen ohjauksen kausi jäi kuitenkin lyhyeksi ja sääntely palasi 2000-luvulla energiapolitiikkaan Euroopan unionin kautta.

Energiavalta-teoksessa kysytään, miten energiemarkkinat toimivat, mikä on kansallisen energiapolitiikan liikkumavara suhteessa EU:hun ja miten energiapolitiikan ohjaus- ja sääntelyjärjestelmän muutos ja toimintaympäristön kansainvälistyminen ovat vaikuttaneet energiapolitiikan valtarakenteisiin Suomessa 1980-luvun lopun jälkeen. Ovatko vanhat energiaeliitit säilyttäneet asemansa pelisääntöjen muutoksista huolimatta energiapolitiikan vallan ytimessä vai ovatko ympäristöviranomaiset ja -järjestöt kyenneet haastamaan niitä? Uskovatko kansalaiset voivansa enemmän vaikuttaa energiapolitiikkaan edustuksellisen demokratian kautta vai omilla kulutusvalinnoillaan?

Teos perustuu useisiin kansalaisille suunnattuihin kyselytutkimuksiin ja energia-alan asiantuntijoiden haastatteluihin. Se on tarkoitettu sekä yhteiskuntatieteelliseksi oppikirjaksi korkeakouluihin että puheenvuoroksi energiemarkkinoiden toimivuudesta käytyävään keskusteluun, mutta soveltuu myös kaikille energiapolitiittisesta keskustelusta kiinnostuneille kansalaisille.

Kansi: Mikko Reinikka | Albert Hall

ISBN 978-951-44-8156-7



9 789514 481567



**TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS**