

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Energia • 2021:66

Vakaasta valvojasta muutoksen mahdollistajaksi

Energiaviraston ulkopuolinen arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:66

Vakaasta valvojasta muutoksen mahdollistajaksi

Energiaviraston ulkopuolinen arviointi

Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Harri Jalonen, Hannu Pelttari,
Pekka Peura, Aleksis Oreschnikoff

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.

Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-919-3

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Vakaasta valvojasta muutoksen mahdollistajaksi Energiaviraston ulkopuolinen arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:66

Teema

Energia

Julkaisija Työ- ja elinkeinoministeriö

Tekijä/t Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Harri Jalonen, Hannu Pelttari, Pekka Peura, Aleksis Oreschnikoff

Kieli suomi

Sivumäärä

116

Tiivistelmä

Tämän arviointiraportin tavoitteena on tuottaa kattavaan analyysiin perustuva näkemys Energiaviraston toiminnasta, johtamisesta ja toiminnan vaikuttavuudesta sekä esittää johtopäätöksiä ja suosituksia näiden kehittämiseksi. Arviointi toteutetaan ajankohtana, jolloin energia- ja ilmastokysymykset ovat globaalin, eurooppalaisen ja kansallisen politiikan keskiössä. Ilmastotavoitteiden toteuttaminen vaatii uusia teknologisia läpimurtoja, kuluttajien käyttäytymisen muutosta mutta myös kansallisen politiikan ja sääntelykehikon uudistamista. Viimeksi mainituissa Energiavirastolla on keskeinen rooli ja tehtävä. Se voi kuitenkin proaktiivisesti vaikuttaa myös yritysten toimintaan ja ”energiakansalaisten” käyttäytymisen muutokseen.

Arviointi osoittaa, että Energiavirasto on nykyisessä toiminnassaan onnistunut varsin hyvin. Osaaminen ja asiantuntemus virastossa on korkealla tasolla ja luottamus viraston puolueetonta toimintaa kohtaan on suurta valvottavien tai luvanvaraista toimintaa harjoittavien yritysten parissa. Sen sijaan suuren yleisön ja median silmissä virasto vaikuttaa jossain määrin passiiviselta ja reaktiiviselta. Tässä taustalla on osittain puutteellinen ymmärrys viraston toimivallasta esimerkiksi sähkön siirtohinnoittelun kaltaisten asioiden suhteen. Osittain se kertoo kuitenkin myös viraston viestinnän ja toimintakulttuurin kehittämistarpeista. Energiamurros edellyttää siirtymistä ennakoivaan ohjaukseen ja viisaaseen sääntelyyn.

Arviointiraportti sisältää kahdeksan kehittämissuositusta. Uuden vuosikymmenen Energiaviraston tulisi olla visionäärinen energia-alan kansallinen viranomainen, joka hoitaa puolueettomasti sille kuuluvan toimeenpano- ja valvontatehtävän mutta tarjoaa aktiivisesti osaamistaan myös suomalaisen energia- ja ilmastopolitiikan uudistamisen tueksi. Parhaiten näiden tehtävien samanaikaisessa toteuttamisessa onnistutaan, jos viraston toimintolähtöistä strategiaa ja organisaatiomallia kehitetään suuntaan, jossa valvonta- ja edistämistehtävät voidaan toiminnallisesti erottaa toisistaan ja luoda täydentävien kyvykkyyksien varaan perustuva nykyaikainen asiantuntijavirasto. Tällaisen uudistuksen toteuttaminen ei välttämättä vaadi Energiavirastoa koskevan lain ja asetuksen uudelleenmäärittelyä vaan on toteutettavissa työjärjestyksen muutosten ja sisäisen organisoinnin kautta. Onnistuakseen muutos vaatii kuitenkin ohjaavalta ministeriöltä (TEM) aktiivista konserni- ja tulosohjauksen otetta.

Asiasanat energia, sääntely, virastot, arviointi, tulosohjauksen, Energiavirasto, energiamurros, vaikuttavuus

ISBN PDF 978-952-327-919-3

ISSN PDF

1797-3562

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-919-3>

Från en stabil handledare till en möjliggörare av förändring Utvärdering av Energimyndigheten

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:x		Tema	Energi
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Författare	Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Harri Jalonen, Hannu Pelttari, Pekka Peura, Aleksis Oreschnikoff		
Språk	finska	Sidantal	116

Referat

Syftet med denna utvärderingsrapport är såväl att ge en inblick i byråns verksamhet, ledning och effektivitet baserad på omfattande analys som att presentera slutsatser och rekommendationer för deras utveckling. Bedömningen kommer att ske vid en tidpunkt då energi- och klimatfrågor är kärnan i global, europeisk och nationell politik. För att uppnå klimatmålen krävs inte bara nya tekniska genombrott, ett förändrat konsumentbeteende utan även reformer av nationell politik och regelverk. I det senare har Energimyndigheten en nyckelroll. Däremot kan Energimyndigheten även påverka hur företag fungerar eller ha en inverkan på "energimedborgarnas" beteendet. Detta kräver dock en omdefiniering av byråns arbetsmetoder.

Utvärderingen visar att Energimyndigheten har varit ganska framgångsrik i sin nuvarande verksamhet. Myndighetens kompetens och expertis är på hög nivå och förtroendet för sin opartiska verksamhet är högt bland övervakade företag eller de som bedriver licensierad verksamhet. Ändå verkar byrån passiv och reaktiv enligt allmänheten och media. Detta beror delvis på bristande förståelse för myndighetens uppdrag, till exempel i frågor som prissättning för elöverföring. Men det speglar också ett behov av att utveckla kommunikations- och driftskulturen. Energiomställningen kräver en förändring mot proaktiv vägledning och smart reglering.

Utvärderingsrapporten innehåller åtta rekommendationer till förbättringar. Energimyndigheten för det nya decenniet bör vara en visionär nationell myndighet inom energisektorn, som sköter sina verkställande uppgifter och tillsynsuppgifter opartisk, men som också aktivt erbjuder expertis för att stödja reformen av Finlands energi- och klimatpolitik. Det bästa sättet att samtidigt klara dessa uppgifter är att utveckla myndighetens verksamhetsbaserade strategiska och organisatoriska modell så att kontroll- och främjandeuppgifter kan separeras funktionellt och en modern expertbyrå baserad på kompletterande förmågor kan skapas. Genomförandet av en sådan reform kräver inte nödvändigtvis en omdefiniering av lagen eller föreskrifterna om Energimyndigheten utan är möjligt genom ändringar i arbetsordningen och omorganisation internt. För att förändringen blir framgångsrik bör Arbets- och näringsministeriet (TEM) ta ett aktivt förhållningssätt till företags- och prestationshantering.

Nyckelord energi, reglering, ämbetsverk, utvärdering, resultatstyrning, Energimyndigheten, energiomställning, effekter

ISBN PDF 978-952-327-919-3 **ISSN PDF** 1797-3562

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-919-3>

From stable supervisor to an enabler of change The Evaluation of the Finnish Energy Authority

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:x		Subject	Energy
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland		
Author(s)	Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Harri Jalonen, Hannu Pelttari, Pekka Peura, Aleksis Oreschnikoff		
Language	Finnish	Pages	116

Abstract

The aim of this evaluation report is to provide comprehensive, analysis-based insight into the Finnish Energy Authority's operations, management and effectiveness, and to present conclusions and recommendations for their development. This evaluation takes place at a time when energy and climate issues are at the heart of global, European and national policy-making. Achieving climate change goals will require new technological breakthroughs, a change in consumer behavior but also a reform of national policies and regulatory frameworks. In the latter, the Energy Authority has a key role and task. However, it can also proactively affect the way companies operate and have an impact on the behavior of "energy citizens". However, this requires a redefinition of the Agency's working methods.

The evaluation shows that the Energy Agency has been rather successful in its current activities. The competence and expertise of the agency is at a high level, and trust in the agency's impartial activities is high among companies under supervision or carrying out licensed activities. Regardless, in the eyes of the general public and the media, the agency seems passive and reactive. This is partly due to a lack of understanding of the Agency's remit, for example in matters such as electricity transmission pricing. However, it also partly reflects the agency's need to develop its communication and operating culture. The energy transition requires a shift to proactive guidance and wise regulation. The evaluation report contains eight recommendations for improvement.

The Energy Agency for the new decade should be a visionary national authority in the energy sector, which impartially carries out its executive and supervisory tasks, but also actively offers its expertise to support Finnish energy and climate policy reform. The best way to simultaneously accomplish these tasks is to develop the Agency's activity-based strategic and organizational model in such a way that control and development tasks can be functionally separated thus leading to the creation of an agile expert agency based on complementary capabilities. The implementation of such a reform does not necessarily require a redefinition of applicable laws and regulations regarding the Energy Agency, but is possible through amendments to the Rules of Procedure and internal re-organization. However, for the change to be successful, the Ministry of Economic Affairs and Employment (TEM) should also take an active approach to corporate and performance management.

Keywords energy, regulation, agencies, evaluation, performance steering , the Finnish Energy Authority, energy transition, impacts

ISBN PDF	978-952-327-919-3	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-919-3>

Sisältö

Esipuhe.....	8
1 Johdanto	9
2 Energiapolitiikan toimintaympäristön muutos	16
2.1 Energiamurros haastaa perinteisen politiikan ja toimeenpanoviraston tehtävät...	16
2.2 Euroopan unionin energia- ja ilmastopolitiikan linjaukset	19
2.3 Kansallisen energiapolitiikan muutos.....	22
2.4 Energiaviraston EU-toiminta ja kansainvälinen yhteistyö.....	25
2.5 Yhteenvedo ja keskeiset arviointihavainnot	27
3 Energiaviraston toiminnan organisointi ja johtaminen	31
3.1 Viraston lakisääteiset tehtävät ja strategia	31
3.2 Organisaatio ja tehtäväalueet	36
3.2.1 Organisaatio	36
3.2.2 Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden vastuualue	37
3.2.3 Sähkö- ja maakaasuverkkojen vastuualue	40
3.2.4 Päästökaupan vastuualue	41
3.2.5 Uusiutuvan energian vastuualue	43
3.2.6 Energiatehokkuuden vastuualue	45
3.3 Energiaviraston määrärahat ja talous	48
3.4 Arvio viraston toiminnan tuloksista	51
3.4.1 Onnistuminen toiminnan tavoitteiden saavuttamisessa.....	51
3.4.2 Viraston johtamisen onnistuneisuus.....	57
3.4.3 Henkilöstötulokset ja kyvykkyydet	62
3.4.4 Hallinnollisten prosessien toimivuus	69
4 Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen ohjaussuhde.....	72
4.1 Tulosohjauksen säädösperusta	72
4.2 Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmän yleiset kehittämistarpeet	74
4.3 Tulostavoitteiden määrittely, tulosohjausprosessi ja tuloskortit.....	75
4.4 Yhteenvedo ja johtopäätökset.....	81

5 Energiaviraston suhde yhteiskuntaan	84
5.1 Energiaviraston harjoittama viestintä ja sidosryhmäyhteistyö	84
5.2 Sidoryhmien näkemykset Energiaviraston toiminnasta ja siihen kohdistuvista odotuksista.....	88
5.3 Yhteenvedo viraston suhteesta yhteiskuntaan	93
6 Johtopäätökset ja kehittämissuositukset	94
6.1 Johtopäätökset.....	94
6.2 Kehittämissuositukset	95
7 Epilogi: Energiaviraston tulevaisuudenpolut	99
Lähteet	106
Liitteet	110
Liite 1. Arvioinnin tutkimuskysymykset	110
Liite 2. Haastattelut ja järjestetyt tilaisuudet	112
Liite 3. Keskeisimmät Energiaviraston toimintaa ohjaavat lait.....	114
Liite 4. Arvioinnin tekijät.....	116

ESIPUHE

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Energiavirasto on yksi keskeisistä toimijoista ilmasto- ja energiapolitiikan toimeenpanossa Suomessa. Energiaviraston tehtävänä on valvoa ja edistää energiamarkkinoiden toimintaa, päästöjen vähentämistä, energiatehokkuutta ja uusiutuvan energian käyttöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö teettää osana ohjaustehtäväänsä säännöllisesti ulkoisia, riippumattomia arviointoja hallinnonalansa organisaatioista. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Energiaviraston toiminta on laajentunut ja samalla henkilömäärä on kasvanut huomattavasti, joten on ollut aika arvioida Energiaviraston toiminnan nykytilaa ja kehittämistä. Arvioinnin tarkoituksena on ollut tuottaa tietoa, miten Energiavirasto on onnistunut lisääntyneiden tehtäväkokonaisuuksien haltuunotossa ja uusien tehtävien organisoinnissa. Tarkoituksena on ollut myös, että arvioinnin tulosten avulla voidaan kehittää prosesseja ja suunnata resursseja siten, että Energiaviraston toiminnalle ja tulevalle kehitykselle luodaan hyvät edellytykset.

Tässä arviointiraportissa käsitellään kattavasti Energiaviraston toiminnan organisointia ja johtamista, organisaation yhteistyötä muiden keskeisten toimijoiden kanssa sekä Energiaviraston ohjausta. Arvioinnin johtopäätökset esitetään selkeästi kattavaan aineistoon pohjautuen. Lisäksi arviointiraportissa esitetään suosituksia toiminnan, ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön kehittämiseksi ja otettavaksi huomioon sekä työ- ja elinkeinoministeriössä että Energiavirastossa.

Arvioinnin toteutuksesta on vastannut Frisky & Anjoy Oy. Arviointityötä ovat olleet ohjannassa työ- ja elinkeinoministeriöstä Jaana Avolahti, Päivi Järviemi, Markku Kinnunen, Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen, Mikko Koivumaa (6.10.2021 asti) ja Mauri Vieru (6.10.2021 lähtien). Esitän lämpimät kiitokset arvioinnin tekijöille, ohjausryhmän jäsenille ja kaikille arviointiin osallistuneille.

Joulukuu 2021

Jaana Avolahti

Arvioinnin ohjausryhmän puheenjohtaja

1 Johdanto

Nykymuotoinen Energiavirasto aloitti toimintansa vuonna 2014 edeltäjänsä Energiamarkkinaviraston työn jatkajana. Uudistuksen taustalla vaikutti ilmastonmuutoksen, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian teemojen korostuminen poliittisella agendalla niin Suomessa, Euroopan unionissa kuin kansainvälisillä foorumeilla. Näihin kytkeytyvä kunnianhimoinen tavoitteenasetanta on ilmennyt muun muassa viranomaistehtävien huomattavana lisääntymisenä ja jo Energiamarkkinaviraston aikakaudella ilmastopuolen tehtävät lisääntyivät merkittävästi aiemmin annettujen tehtävien toimeenpanon säilyessä myös viraston vastuulla. Näistä syistä johtuen alkuperäisen lakiuudistuksen¹ tavoitteena oli tehostaa energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian edistämiseen liittyvää viranomais-toimintaa mm. siirtämällä työ- ja elinkeinoministeriöstä (TEM) virastoon hallinnollisia toimeenpanotehtäviä, joista keskeisimpiä olivat Motiva Oy:ltä tilattava energiatyöohjelma ja siihen liittyvät valmistelu- ja seurantatyö, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian politiikkatoimien arviointi, seuranta ja raportointi sekä EU:n energiapolitiikan toimeenpanoon liittyvien komiteoiden kansalliset tehtävät.

Muita tehtäviä olivat muun muassa tuotteiden ekosuunnittelun ja energiamerkintöjen tuoteryhmäkohtaisiin vaatimuksiin liittyvien asioiden hallinnointi, Suomen edustaminen kansallisissa ja kansainvälisissä keskusvirastotasoisissa tehtävissä sekä asiantuntijana toimiminen energiatehokkuutta ja uusiutuvaa energiaa edistävissä yhteistyöliittymissä. Uudistuksen yhteydessä annetuissa lausunnoissa korostettiin, että uuden viraston asema riippumattomana kansallisena energia-alan sääntelyviranomaisena tulee turvata jatkosakin EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla, uusien tehtävien hoitaminen resursoitava riittävästi, toimivaltajako (neuvontatehtävien suhteen) eri toimijoiden kesken muodostettava selkeäksi sekä huolehdittava siitä, että yhteistyö eri hallinnonalojen viranomaisten ja sidosryhmien välillä säilyy hyvänä.²

Energiavirasto on yksi keskeisimmistä toimijoista suomalaisen energia- ja ilmastopoliitiikan toimeenpanon alueella ja viraston rooli on tasaisesti kasvanut sille osoitettujen uusien tehtävien myötä. Energiavirasto antaa panoksensa kansallisen energia- ja ilmastostrategian linjausten toteutukseen. Uusi ilmasto- ja energiastrategia valmistuu vuoden

1 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Energiavirastosta (HE 124/2013 vp)

2 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Energiavirastosta (HE 124/2013 vp)

2022 alkukuukausina³. Niin ikään Energiavirasto osallistui aiemmin TEM:n Kestävän kasvun agendan 2.0 edistämiseen, jossa yhden osa-alueen muodosti energiamurroksen mahdollisuuksien hyödyntäminen⁴. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa tavoitteiksi on asetettu hiilineutraaliuden saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä sekä sähkön ja lämmön tuottamisen muuttaminen fossiilivapaaksi vuosikymmenen loppuun mennessä, ja näiden tavoitteiden saavuttamisessa Energiavirastolla on tärkeä rooli muun muassa päästökaupan ja sähkö- ja energiamarkkinoiden toimivuuden, kehittämisen ja huoltovarmuuden edistämisen parissa⁵. Energiaviraston toiminnan kansainvälinen aspekti puolestaan korostuu erityisesti Euroopan unionin sähkömarkkinoiden verkkosääntöjen ja puhtaan energian paketin säännösten toimeenpanon saralla, minkä ohella virasto harjoittaa aktiivista yhteistyötä eurooppalaisten ja pohjoismaisten kumppaneidensa kanssa⁶.

Mitä arvioidaan?

Vuonna 2020 työ- ja elinkeinomisteriössä tehtiin päätös sen alle kuuluvien virastojen systemaattisesta arvioinnista. Energiaviraston toimintaa ei olla aiemmin arvioitu. Tämä ja edellä mainitut syyt ovat taustalla sille, että työ- ja elinkeinoministeriö päätti tilata ulkopuolisen arvion Energiavirastosta ja sen suoriutumisesta uusien tehtäväkokonaisuuksien haltuunotosta. Arviointitoimeksianto koostuu seuraavien osa-alueiden arvioinnista:

1. Energiaviraston toiminnan organisointi ja johtaminen
2. Energiaviraston suhde yhteiskuntaan
3. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen tulohajaus ja muu yhteistyö

Arvioinnissa onnistuminen edellyttää ymmärrystä Energiaviraston kaltaisen asiantuntijaorganisaation yhteiskunnallisesta roolista. Virastojen rooli yhteiskunnallisen muutoksen toteuttajana on muuttunut perustavanlaatuisesti Suomessa viimeisen 25 vuoden aikana. Siinä missä hallinto vastasi aikaisemmin suunnitteluvetoisesta yhteiskunnallisesta kehityksestä, nykyisessä monitasoisessa ja keskinäisriippuvaisessa toimintaympäristössä hallinto on osa laajempaa hallintajärjestelmää. Samalla usean viraston yhteiskunnallinen rooli on muuttunut sääntelijästä mahdollistajaksi ja sen toiminnan onnistuneisuuden kriteerit ovat vaihtuneet toimeenpanon tehokkuudesta toiminnan vaikuttavuudeksi. On sanomattakin

3 TEM: Energia- ja ilmastostrategia, <https://tem.fi/energia-ja-ilmastostrategia>

4 TEM 14/2018: Kestävän kasvun agenda, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161027/TEM_14_2018_opaat_Kestavan_kasvun_agenda_10092018_WEB.pdf

5 Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma "Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta" (10.12.2019), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

6 Energiaviraston tilinpäätös vuodelta 2020, <https://energiavirasto.fi/suunnittelu-ja-seuranta>

selvää, että tällainen paradigman muutos edellyttää täysin uudenlaista osaamista, johtamista ja toimintakulttuuria.⁷ Myös muutokset toimintaympäristössä, kuten esimerkiksi rakenteelliset muutokset aluehallinnossa, lainsäädännön muutokset sekä valtioneuvoston linjaukset, tulee huomioida arvioinnissa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on tunnistettu systeemisen uudistumisen ja ohjauksen haasteet ja mahdollisuudet. Hallitusohjelmassa myös peräänkuulutetaan innovatiivisia politiikanteon ja päätöksenteon tapoja ja toimintamalleja sekä muutosten dynamiikan kokonaisvaltaisen hahmottamisen tarvetta. Lisäksi ohjelmassa edellytetään systemaattista ohjaukseen käytäntöjen arviointia sekä rohkeaa ja ennakkoluulotonta käytäntöjen kehittämistä⁸. Ohjauksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy tietoon perustuvista, mutta poliittista tahtoa ilmentävistä tavoitteista johdetuista toimenpiteistä, toimenpiteiden osumatarkkuuden arvioinnista sekä tarvittaessa arvioinnin pohjalta toteutettavasta toimenpiteiden hienosäädöstä.

Miten arvioidaan?

Energiaviraston toiminnan kokonaisvaikuttavuus syntyy sen lakisäätöiden tehtävien ja sille asetettujen tulostavoitteiden toteutumisen sekä toiminnan kautta itseorganisoituvien prosessien (alue- ja paikallistoimijat ja kumppanit) yhteisvaikutusten kautta. Arvioinnin näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että pelkkä tulohausprosessin toimivuuden tai tulostavoitteiden toteutumisen analyysi ei riitä Energiaviraston toiminnan vaikuttavuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Arvioinnissa on otettava huomioon toiminnan kokonaisuus, so. myös systeemisen muutoksen ja vaikuttavuuden tekijät ja mekanismit, joilla on usein keskeinen merkitys tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden syntymiseen. Viittaamme systeemillä muutoksella yhteiskunnan ja sen instituutioiden, rakenteiden ja toimintakäytäntöjen samanaikaiseen ja laaja-alaiseen muutokseen. Systemistä muutosta ei voida säilyttää yksittäisten toimijoiden vastuulle, sillä kysymys on toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ilmaantuvasta kehityksestä.

7 Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, John (2015). Performance management in the public sector. Publisher: Routledge; London. Uusikylä, P. (2013). Transforming Silo-Steering into Performance Governance System: The Case of the Finnish National Government. *New Directions for Evaluation*, 137.

8 Systeemiajattelun merkityksestä ja mahdollisuuksista julkisessa hallinnossa ks. Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S., Vartiainen, P., Uusikylä, P., Jalonen, H., Kotiranta, S., Lintinen, U., Annala, M., Gronchi, I., Leppänen, J. & Mertsola, S. (2021). *Government steering Beyond 2020: From Regulatory and Resource Management to Systems Navigation*. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:17, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-162-9>

Realistisessa vaikuttavuusarvioinnissa lähdetään yleensä liikkeelle kysymällä, mikä toimii, kenelle, ja missä olosuhteissa. Pawsonin ja Tilley'n (1997) mukaan realistisen arvioinnin tavoitteena on kuvata olosuhteet ja kertoa, millä mekanismeilla organisaatio tai ohjelma tuottaa tavoitteen mukaisen tuloksen tai tavoitellun vaikutuksen. Mallista voidaan johtaa joko ohjelmateoriaan tai muutoksen teoriaan perustuvia kausaalisia vaikutusketjuja. Se perustelee toimenpiteen sen odotettujen kausaalisten vaikutusten kautta (Dahler-Larsen 2001, 331). Näiden loogisten mallien avulla voidaan selittää, miten ja miksi ohjelmat toimivat. Tämän vuoksi niitä voidaan käyttää myös ohjelman kehittämisessä (Astbury & Leeuw 2010, 364). Ymmärrys siitä, mikä toimii, kenelle ja missä olosuhteissa, parantaa myös mahdollisuuksia hyödyntää saatuja kokemuksia silloin, kun hyväksi havaittua toimintamallia siirretään uusille alueille tai kun saadustakokemuksista halutaan oppia (Brousselle & Champagne 2011: 70–71).⁹ Stiglitz, Sen ja Fitoussi (2009) ovat kiinnittäneet huomiota myös panosten, toimintojen, tuotosten ja vaikutusten erilliseen tarkasteluun sekä ulkoisten vaikutusten huomioon ottamisen tärkeyteen¹⁰.

Tässä arvioinnissa on sovellettu laaja-alaista systeemisen ja kehittävän vaikuttavuusarvioinnin viitekehystä (vrt. Patton 2011; Laloux 2014 sekä Jakonen & Kamppinen 2017¹¹). Valintaa voidaan perustella sillä, että Energiaviraston kautta pyritään laaja-alaisesti edistämään suomalaista energia-alaa, sen toimintaedellytyksiä, toimijoita ja prosesseja. Systeemisen vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana on muutoksen dynamiikan hahmottaminen keskinäisriippuvaisessa suhteessa olevien ilmiöiden ja toimijoiden vuorovaikutuspintojen kautta. Tällöin muutos ei ole lineaarista, vaan palautemekanismit limittyvät ilmiöiden väliin rajapintoihin. Samoin muutoksen dynamiikka ei noudata volyyymiin pohjautuvaa vaikutusajattelua vaan spiraalista kehityspolkua, jossa pienillä toimintakäytäntöihin, mentaalimalleihin ja käyttäytymiseen vaikuttavilla muutoksilla saattaa olla systeemisellä tasolla hyvinkin merkittävä vaikutus. Mallin lähtökohtana on ajatus siitä, että kokonaisuutta ei voida johtaa osien summasta.

Systeeminen vaikuttavuusarviointi edellyttää vuorovaikutteista arviointiasetelmaa ja kehittävän arvioinnin mallin soveltamista. Arviointiprosessi perustui arviointitiimin ja

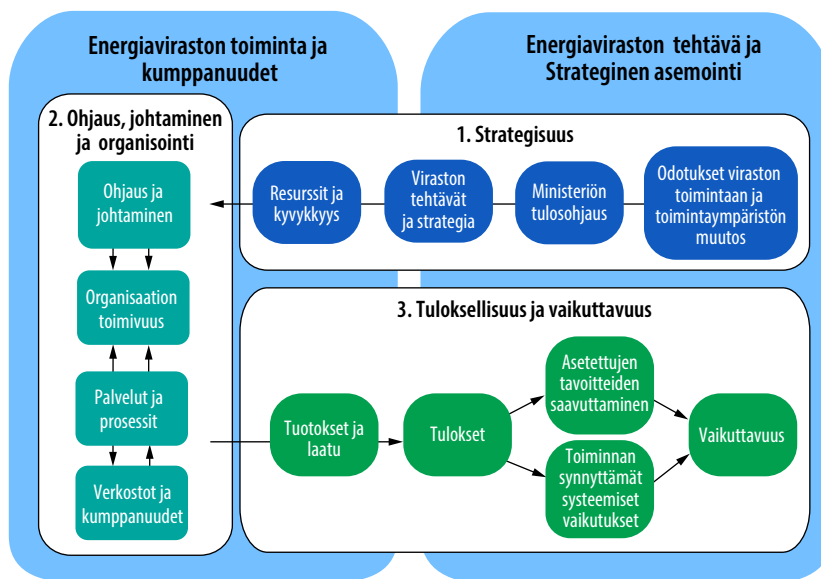
9 Pawson, R., Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Sage. Thousand Oaks, CA.; Dahler-Larsen, P. (2001). *From Programme Theory to Constructivism. On Tragic, Magic and Competing Programmes*. Evaluation. Vol 7. Issue 3. Sager Publications.; Brousselle, A., & Champagne, F. (2011). *Program theory evaluation: Logic analysis*. Evaluation and Program Planning, 34(1), 69–78.

10 Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, Jean (2009). *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP)*.

11 Patton, M. Q. (2011). *Developmental Evaluations. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Guilford. New York.; Laloux, F. (2014). *Reinventing Organizations*. Nelson Parker. Brussels.; Jakonen J P, Kamppinen, M. (2017). *Kokonaisuuden näkemisen taito. Johdatus integraaliseen ajatteluun*. Basam Books. Helsinki.

arvioinnin ohjausryhmän (asiakkaan) väliseen dialogiin ja yhteisen tulkinnan hahmottamiseen. Projektin toteutus, ohjaus ja raportointi noudattivat niin ikään tätä mallia. Myös arviointitiimi on pyrkinyt työskentelemään kiinteässä vuorovaikutuksessa eikä työtä ositettu toisistaan irrallisiin komponentteihin.

Kuvio 1. Energiaviraston arvioinnin osa-alueet



Kuviossa 1 on esitetty arvioinnin kolme osakokonaisuutta, joiden kautta arvioinnin kohteita lähestyttiin. Kuviossa arvioinnin osakokonaisuudet näyttäytyvät selkeän lineaarisen vaikutusketjun muodossa. Tosiasiassa ne kuitenkin limittyivät toiminnan arvioinnissa edellä kuvattujen systeemisten kytkentöjen ja ilmiöiden kautta. Liitteessä 1 on esitelty arvioinnin osakokonaisuuksiin liittyvät tutkimuskysymykset, jotka ovat ohjanneet arvioinnin toteutusta.

Toimeksiannon mukaisesti arvioinnissa on huomioitu Energiaviraston ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, organisaatorakenne ja hallinnon järjestäminen sekä yhteistyö muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Arviointikokonaisuutta tarkennettiin edelleen seuraavien osien avulla:

1. viraston johtaminen ja sen tukiprosessit, tulos- ja informaatio-ohjaus,
2. ydinprosessien, hallinnon sekä organisaatorakenteen toimivuus, tehokkuus ja laatu,

3. palvelukokonaisuuksien ja toimintatapojen tarkoituksenmukaisuus ja viranomaispalveluista selviytyminen suhteessa lakisääteisiin tehtäviin ja virastolle osoitettuihin voimavaroihin (toiminnan painopisteet),
4. henkiset ja taloudelliset voimavarat, tietojärjestelmien kehittäminen,
5. strategiatyö osana hallinnonalan strategiaa,
6. asema ja kyvykyys toimijana tehtäväalueellaan ja
7. odotukset viraston toiminnalle (mm. kohdistuuko virastolle odotuksia tehtäväalueilla, jotka eivät virastolle kuulu).

Arviointiaineistot

Arvioinnissa on sovellettu ns. triangulaatiota, so. kohdetta lähestytään usean eri aineiston ja analyysimenetelmän kautta. Tällä tavoin saadaan kontrolloitua aineisto- ja tutkijalähtöinen varianssi ja samalla taataan tutkimuksen validiteetti ja aineistojen luotettavuus (reliabiliteetti). Tutkimustuloksia testattiin myös arviointihankkeen edetessä yhteisillä keskusteluilla ohjausryhmän, Energiaviraston sekä eri sidosryhmien edustajien kanssa.

Arvioinnissa toteutettiin ns. desk-analyysi Energiaviraston toimintaa koskevista keskeisimmistä dokumenteista, joihin lukeutuvat TEM:n ja Energiaviraston julkiset ja sisäiset asiakirjat sekä muu arvioinnin kannalta relevantti tutkimus. Arvioinnissa hyödynnetty kirjallinen aineisto on luetteloitu raportin lähteissä.

Arvioinnin aikana kuultiin sekä Energiaviraston edustajia että sidosryhmien edustajia. Yksilö- ja ryhmähaastatteluja toteutettiin kaikkiaan 28 kappaletta. Näiden lisäksi järjestettiin myös tulosohjaustyöpaja ja arvioinnin alustavien tulosten validointiseminaari Energiaviraston ja TEM:n edustajille. Tarkemmat tiedot löytyvät liitteestä 2.

Lisäksi arvioinnin aikana toteutettiin kaksi sähköistä kyselyä, joista ensimmäinen oli suunnattu Energiaviraston henkilöstökunnalle ja toinen sen sidosryhmille. Energiaviraston henkilökunnalle suunnattuun kyselyyn vastasi kaikkiaan 68 henkilöä ja sidosryhmille suunnattuun kyselyyn 260 henkilöä. Kysely toteutettiin SurveyMonkey -ohjelmalle syys- ja loka-kuussa 2021. Yksityiskohtaisempi esitys kyselyiden tuloksista on luovutettu arvioinnin toimeksiantajan ja Energiaviraston hyödynnettäväksi.

Miten tulokset on raportoitu?

Arvioinnin tulokset on raportoitu seitsemän luvun muodostamassa kokonaisuudessa. **Luvussa 2 tarkastellaan energiapolitiikan toimintaympäristön muutosta** ja sen vaikutusta Energiaviraston toimintaan. Luvussa käydään lyhyesti läpi energiamurroksen lähtökohdat, Euroopan unionin ilmasto- ja energiapolitiikan uudistuslinjaukset sekä keskeiset kansallisen energia- ja ilmastopolitiikan linjaukset sekä esitetään yhteenveto

Energiaviraston kannalta keskeisimmistä havainnoista. Tämä on tärkeää jatkoa ajatellen kun arvioidaan Energiaviraston onnistumista nykyisen sääntelyn toimeenpanossa ja toimialan edistämistehtävässä sekä ennen kaikkea viraston systeemistä muutoskyvykkyyttä keskellä energiamurrosta ja ilmastomuutoksen hillintää.

Luvussa 3 keskitytään Energiaviraston toiminnan arviointiin. Luvussa tarkastellaan Energiaviraston johtamisjärjestelmää, organisaation rakennetta, prosesseja, toimialojen onnistumista niille asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön osaamista, kyvykkyyksiä ja työtyytyväisyyttä. Luvun lopussa on yhteenveto keskeisistä havainnoista.

Luku 4 keskittyy työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston ohjaussuhteen arviointiin. Tarkastelussa on ennen kaikkea ministeriön ja viraston välinen tulosohtaus-suhde ja sen toimivuus. Luvussa analysoidaan tulosohtauksen prosessina sekä uusimman nelivuotisen tulosohtimuksen sisältöä. Luvun lopussa esitetään arvio tulosohtauksen toimivuudesta.

Luku 5 kohdistuu Energiaviraston sidosryhmäyhteistyöhön ja viestintään. Luvussa arvioidaan Energiaviraston suhdetta yhteiskuntaan. Tämä pitää sisällään paitsi perinteisen viestinnän tarkastelun niin myös arvion siitä kuinka viraston johto ja asiantuntijat osallistuvat energia-alaa koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tarkastelun kohteena on myös viraston johdon ja asiantuntijoiden toimiminen kansainvälisissä ja eurooppalaisissa yhteistyöverkostoissa.

Luvussa 6 esitellään arvioinnin keskeiset johtopäätökset ja kehittämissuositukset. Ne perustuvat arviointiryhmän havaintoihin ja niistä tehtyihin johtopäätöksiin kriittisistä kehittämisen osa-alueista, joita Energiaviraston tulisi yhdessä toimintaa ohjaavan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston kanssa lähteä tulevaisuudessa kehittämään.

Luvussa 7 esitetään arvioinnin yhteenveto, jossa pohditaan millaisen roolin Energiavirasto voisi ottaa tulevaisuudessa ennakoivan ohjauksen, viisaan sääntelyn ja innovaatiomyönteisten sääntelykoekilujen mahdollistajan roolissa.

2 Energiapolitiikan toimintaympäristön muutos

Luvussa 2 tarkastellaan Energiaviraston toimintaympäristön muutosta ja viraston laajenevaa tehtäväkenttää osana Euroopan unionin energia- ja ilmastopoliittista sääntelyä sekä kansallisen lainsäädännön kehittymistä. Luvussa tarkastellaan ennen kaikkea energiamurroksen ja ilmastopolitiikan vaikutusta sääntelytarpeeseen sekä Energiaviraston toimintaan. Keskeiseen asemaan nousee myös hallinnonalojen välinen koordinaatio pyrittäessä toimeenpanemaan ilmiölähtöisiä politiikkatavoitteita. Aineisto koostuu Energiaviraston henkilökunnan ja sidosryhmien teemahaastatteluista sekä viraston sisäisestä ja ulkopuolisille sidosryhmille suunnatusta kyselystä. Analyysissa on lisäksi hyödynnetty alan viimeisintä tutkimuskirjallisuutta sekä politiikka- ja säädysohjauksen asiakirjoja. Arviointia ohjaavina kysymyksinä ovat olleet: Kuinka toimintaympäristön muutokset, kuten EU-tasolta tulevat velvoitteet, lainsäädännön muutokset sekä valtioneuvoston linjaukset, ovat muuttaneet tai tulevat muuttamaan Energiaviraston rakennetta, roolia ja toimintaa sekä kuinka Energiaviraston kaksoisrooli energia-alan säädysten valvojana ja alan aktiivisena kehittäjänä on järjestetty ja onko mahdolliset riskit tunnistettu ja kuinka niiden ehkäisemiseen on varauduttu?

2.1 Energiamurros haastaa perinteisen politiikan ja toimeenpanoviraston tehtävät

Energiamurros on laaja globaali ilmiö, joka viittaa energiantuotanto- ja kulutusjärjestelmien perustavanlaatuisen muutokseen, tyypillisesti uusien älykkäiden sähköteknikoiden, energiavarastoinnin ja uusiutuvan energian ajamana¹². Energia-alan murros, ”Sustainable Energy Transition” (SET), on ollut käynnissä Suomessa koko 2000-luvun ajan, osittain jo sitä ennenkin. Energiamurros on aiemmin edennyt vähitellen, mutta nyt se on vauhdilla etenevä yhteiskunnallinen prosessi, jonka ytimessä ovat uusiutuvien energianlähteiden käyttöön siirtyminen ja fossiilisten energialähteiden käytöstä luopuminen. Kehitys on rinnasteinen myös kestävä kehityksen mukaisen käytännön luomiselle: energiasektorin merkitys ihmiskunnan vaikutuksissa ympäristöön osana kestävä kehitystä on

12 Kivimaa. P. (2016). Uusi energia- ja ilmastostrategia, energiamurros ja ’luova tuho’. <http://smartenergytransition.fi/fi/uusi-energia-ja-ilmastostrategia-energiamurros-ja-luova-tuho/>

aivan keskeinen. Näin ollen energiasectori ei ole vain energiahuoltoa, vaan se on tärkeä osa ihmisen ja ympäristön dynaamista vuorovaikutusta.

Energiamurroksen ominaispiirteisiin kuuluvat yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti erittäin vahvat ja toisilleen vastakkaiset paineet. Tämä on hyvin tavallinen asetelma suurissa muutoksissa yleisemminkin. Vallitsevan toimintatavan vakiintuneet toimijat ovat usein haluttomia muutokseen, koska heidän kannalta liiketoiminta on kannattavaa, investoinnit kypsässä vaiheessa ja takaisin maksettuja jo vuosia sitten, eikä muutokseen ole nähty useinkaan tarvetta. Tyypillistä on myös se, että muutoksen esittäjät ja vaatijat tulevat usein kyseisen sektorin ulkopuolelta (esim. telealan murros tapahtui silloisista operaattoreista huolimatta). Tällainen tilanne synnyttää ristiriitoja ja vastakkaisia näkemyksiä alan kehittämisestä yleensä, mutta myös alan toimijoiden ytimessä. Viime kädessä säädökset määrittävät liiketoiminnan edellytykset ja jopa sen, millainen toiminta on kannattavaa ja millainen ei. Nämä energiasektorin yleiset yhteydet on todettu laajasti globaalisti tieteellisessä kirjallisuudessa, ja kestävästä energiasta (*Sustainable Energy*; SE¹³) on tullut keskeinen muutoksen tekijä.

Luonnollisesti teknisiä ratkaisuja tarvitaan muutoksen käytännön toteutuksessa. Kuitenkaan edes tekniikan kehittyminen ei ole yksioikoista, vaan se edellyttää monien osatekijöiden ja kokonaisten arvoketjujen syntymistä. Aivan oleellista on ymmärtää energiatransition luonne yhteiskunnallisena muutoksena. Ympäristövaikutuksiin (mm. ilmastonmuutos) ja luonnonvarojen riittävyyteen liittyviä seikkoja pidetään yleisesti "force majeure" -tekijöinä, jotka edellyttävät muutosta pois fossiilisista polttoaineista ja kohti uusiutuvan energian käyttöä. Niiden lisäksi kestäväällä energialla on useita myönteisiä ajureita.

Uusiutuvan energian potentiaali on suuri, minkä kansainvälinen tieteellinen kirjallisuus on osoittanut. Suhtautuminen ja asenneilmapiiri ovat olleet erittäin myönteiset niin meillä kuin muualla aina viime vuosituhannelta saakka. Yleinen mielipide vaatii muutosta. Uusiutuvaa ja päästötöntä energiaa käyttävien teknisten ratkaisujen kehitys on vauhdikasta ja monien tekniikoiden talous on jo nykyisellään erinomainen mutta joillakin vasta kehitysmässä. Uusia ratkaisuja ilmestyy koko ajan, ja kysynnän kasvu luo potentiaalia ja motivaatiota kehittää tekniikkaa edelleen. Teknisten ratkaisujen evoluutio on pitkä prosessi, joka on vasta alussa. Kuitenkin liiketoiminnan ja tekniikan leviämistä odotetaan tapahtuvaksi niin, että uusiutuva energia saavuttaisi vallitsevan aseman hyvinkin jo lähivuosina. Uusiutuvan energian alueellisen tuotannon ja käytön aluetaloudellinen potentiaali on valtava: kotimaisten ensimmäisten arvioiden mukaan jopa noin 4 800 euroa asukasta kohden,

13 Peura P. 2013. From Malthus to Sustainable Energy – Theoretical orientations to reforming the energy sector." *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 19 (C) 309-327. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2012.11.025>

mikä tarkoittaa jo noin 200 000 asukkaan alueella miljardin suoraa liikevaihtoa¹⁴. Sen lisäksi etuina on pidetty omalle alueelle syntyviä arvoketjuja, elinvoimaisuuden kohentamista ym. alueellisen lisäarvon etuja. Tällöin raha jäisi Suomeen.

Kuitenkin kehityksen tiellä on myös useita esteitä, haasteita tai hidasteita. Alan vakiintuneet ja vallitsevat toimijat pitävät omien liiketoimintojensa puolia ja pyrkivät aktiivisesti estämään muiden penetraation markkinoille (noudattaen markkinatalouden yleistä logiikkaa). Tämä vaikutus on ollut vahva, mutta ajan oloon se on ollut heikkenemässä. Yksittäisten teknisten ratkaisujen lisäksi muutos edellyttää alueellisesti toimivien kokonaisuuksien tai systeemien luomista. Arvoketjut ovat vielä kehittymättömiä, mikä on luonteenomaista uusille toiminnoille ja varsinkin niille, jotka edellyttävät laajoja infrastruktuureja toimiakseen kokonaisuuksina. Uusien teknisten ratkaisujen diffuusio voi olla hidasta, ja niiden pääsy markkinoille edellyttää kilpailukyvyn kehittymistä mutta myös koko toimintaympäristöön liittyviä muutoksia.

Koko muutos, energiamurros, on pitkäkestoinen yhteiskunnallinen prosessi, joka on paljon muuta kuin pelkkä tekninen operaatio. Se edellyttää asenteiden kypsymistä ja sosiaalista hyväksyntää, politiikkaohjelmien ja säädösten muuttumista, liiketoiminnallisen kannattavuuden ja aluetalouden kehittymistä, ja tietysti myös tekniikan evoluutiota. Muutos koskee hyvin laajasti toimijoita koko yhteiskunnassa: energian kuluttajia henkilöistä yrityksiin ja teollisuuteen, energian tuottajia ”nyrkkipajoista” ja yksittäisistä aurinkopaneeleista valtakunnallisiin laitoksiin, yksityistä ja julkista sektoria, tekniikoiden käyttäjiä ja kehittäjiä ja myyjiä, materiaalien ja raaka-aineiden tuottajia ja käyttäjiä. Yhteiskunnallinen rakenteistuminen etenee tyypilliseen tapaan hitaasti, ja matka hyvästä ideasta käytännön toteutukseen ja varsinkin uuteen vallitsevaan käytäntöön on pitkä.

Nykymuotoisen Energiaviraston perustamiseen vaikutti tarve hallinnoida energiamurrokseen liittyvää uutta lainsäädäntöä ja sen mukaisia käytäntöjä, mutta taustalla vaikuttivat myös muut yleisemmät muun muassa ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvät poliittiset ja käytännölliset teemat. Energiasektoria koskeva sääntely on syntynyt monelta osin energiamurrosta edeltävänä aikana ja heijastelee siten jossain määrin sellaisia yhteiskunnan tuotannollistaloudellisia rakenteita, joista nykyisessä energia- ja ilmastopolitiikassa halutaan päästä eroon. Kuitenkin lainsäädäntö on ollut muuttumassa vahvasti käynnissä olevan energiamurroksen takia. Perinteisesti lait syntyvät vakiinnuttamaan tilannetta, joka on muotoutunut jonkin muutosprosessin tuloksena. Yleensä lait ovat hyvin vähän proaktiivisia muutoksen tekijöitä, ja ne syntyvät ikään kuin jälkikäteen antamaan säännöt jo

14 Peura, P., Haapanen, A., Reini, K. and Törmä, H. 2018. “Regional impacts of sustainable energy in Western Finland”. *Journal of Cleaner Production* 187:85-97. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.03.194>.

vakiintuneelle käytännölle. Energiasektorin hallinnoinnista tekee erityisen haasteellisen lainsäädännön näkökulmasta kolme tekijää:

- Energiasektorin murros on edelleen käynnissä, ja uusia säädöksiä syntyy ja muutoksia vanhoihin tehdään koko ajan.
- Huomattava osa säädösten muutospainesta tulee EU:lta. Tämä tarkoittaa sitä, että lakimuutokset eivät perustu kansallisesti tapahtuneeseen prosessoitumiseen, vaan niihin joudutaan sopeutumaan EU:n säädösten harmonisoinnin takia.
- Toimeenpantava lainsäädäntö perustuu joiltain osin historiatietoon ja kuva-
taa sen säätämisen aikaista sääntelytarvetta ja tilannetta¹⁵. Näin se ei ota huomioon uusia sääntelytarvetta ja energiatransition kehityksen edellyttämiä teknologisia ratkaisuja, markkinoiden toimivuutta tai sääntelykokeiluja.

Näin ollen Energiaviraston toiminta ja nyt käsillä oleva arviointi osuvat mielenkiintoiseen tilanteeseen, jossa oleellinen piirre on toimintaympäristössä tapahtuva suuri muutos ja yhteiskunnallinen prosessi. Siinä useat erilaiset puoltavat ja vastustavat elementit ovat vahvoja yhteiskunnallisia trendejä ja vaikuttimia. Yhteiskunnallisessa rakenteistumisessa yleinen mielipide ja sosiaalinen normi jo tukevat vahvasti muutosta. Alan sääntely on muuttumassa, mutta käytännön toimijat ovat edelleen pääosin niitä, jotka ovat olleet toiminnassa jo pitkään. Energiavirasto toimii hyvin haasteellisessa tilanteessa, jossa muutos on voimistumassa ja paineet ulkopuolelta (mm. yleinen mielipide, politiikka ja EU) ovat kasvamassa.

2.2 Euroopan unionin energia- ja ilmastopolitiikan linjaukset

Euroopan unionin (EU) toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikla 195:n mukaan osa energiapolitiikasta kuuluu jaetun toimivallan piiriin, minkä vuoksi Suomen energiapolitiikkaan ja sen toimeenpanoon vaikuttavat olennaisesti EU-tason säädökset. EU-tasolla toteutettavan lainsäädäntötyön ja jäsenvaltioiden kansallisen tason toimeenpanon välillä esiintyvät jännitteet vaikuttavat olennaisesti eurooppalaisessa energia- ja ilmastopolitiikassa¹⁶. Vuoden 2007 Lissabonin sopimuksessa energiapolitiikasta tuli virallinen EU-politiikan asiakohta, jossa toimivalta jakautuu ylikansallisen (EU) ja kansallisen lainsäädäntötyön

¹⁵ Luonnollisesti on olemassa myös sellaista sääntelyä, jonka perustana on tulevaisuuden tarpeiden ennakointi.

¹⁶ Ks. esim. Tews, K. (2015). Europeanization of Energy and Climate Policy. *The Journal of Environment & Development*, 24(3), 267–291. <https://doi.org/10.1177/1070496515591578>

välillä¹⁷. Energiapolitiikan virallistaminen EU-lainsäädäntöön 2000-luvun alussa voidaan nähdä jatkumona 1980- ja 90-luvuilla tapahtuneelle markkinavetoisuudelle, jossa kilpailun ja markkinoiden keinoin koettiin saavutettavan suurempia hyötyjä valtiojohtoisin monopoleihin verrattuna¹⁸. Sisämarkkinoiden kehittäminen ja EU-integraatio ovat olleet keskeisiä temaattisia asiakohia energiapolitiikan suunnittelussa ja toteutuksessa Lissabonin sopimuksen jälkeisessä ajassa¹⁹.

Lisääntyneen EU-yhteistyön ja integraation lisäksi on huomioitava, että energiapolitiikkaa harjoitetaan usealla politiikkatasolla, mikä nostaa toimivaltaan liittyviä jännitteitä²⁰. Tämä osittain tekee myös uusiutuvien energialähteiden ja energiamurrokseen liittyvien asiakohtien edistämisen haasteelliseksi²¹. Energiapolitiikan eurooppalaistumista on käsitelty laajalti mm. Visegrad-maiden (Unkari, Puola, Tsekki, Slovakia) keskuudessa²², päätöksenteon ja politiikkaseurausten suhteen²³, sekä energiamurrokseen ja ilmastopolitiikkaan liittyen²⁴. Energiapolitiikan eurooppalaistuminen on vahvasti sidoksissa yleisempiin yhdenmystavoitteisiin, sekä jäsenvaltioiden ja EU-tason politiikan vuorovaikutukseen. Vuonna 2020 julkaistu järjestelmäintegraatiostrategia, ns. energia-alojen yhteenliittännän strategia (*EU Strategy for Energy System Integration*), pyrkii kokonaisvaltaisiin EU:n laajuisiin toimiin, joilla tavoitellaan koordinoitua suunnittelua ja käyttöä kattava useammat energiakantajat, infrastruktuurit ja kulutussektorit²⁵. Integrointistrategia on keskeinen osa vähähiiliseen

17 Ks. esim. Talus, K. P., & Aalto, P. (2017). Competences in EU energy policy. In R. Leal-Arcas, & J. Wouters (Eds.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy* (Research Handbooks in European Law series). Edward Elgar.

18 Ibid.

19 Tews, (2015); ks. myös Braun, J. F. (2011, February). EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual (No. 31). European Policy Institutes Network.

20 Tews (2015).

21 Ks. esim. Calliess, C., & Hey, C. (2013). Multilevel Energy Policy in the EU: Paving the Way for Renewables?, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 10(2), 87-131. doi: <https://doi.org/10.1163/18760104-01002002>

22 Wach, K., Głodowska, A., Maciejewski, M., & Sieja, M. (2021). Europeanization Processes of the EU Energy Policy in Visegrad Countries in the Years 2005–2018. *Energies*, 14(7), 1802. <https://doi.org/10.3390/en14071802>

23 Strunz, S., Gawel, E., & Lehmann, P. (2015). Towards a general “Europeanization” of EU Member States’ energy policies? *Economics of Energy & Environmental Policy*, 4(2), 143–160. <https://www.jstor.org/stable/26189385>

24 Tews (2015)

25 Euroopan komissio. (2020). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan Talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle (COM2020(299)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0299&from=EN>

talouteen siirtymisessä Pariisin ilmastopimuksen ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävän kehityksen Agenda 2030 -ohjelman mukaisesti.

Junckerin komission (2014–2019) aikana vuonna 2015 julkaistiin viisi osa-aluetta kattava *Energy Union* -strategia, joka perustuu turvallisuuden, kestävyden ja kilpailukyvyn tavoitteluun energiapolitiikassa²⁶. Energiayhteisön strategiaa toimeenpannaan vuonna 2019 julkaistun *Clean energy for all Europeans* -paketin avulla²⁷. Tämän lisäksi EU:n nykyisen energiapolitiikan strategiseen suuntaan vaikuttaa olennaisesti vuonna 2019 julkaistu *European Green Deal* (EGD), vihreän kasvun ohjelma, jonka tavoitteena on useita toimialoja ja politiikkasektoreita kattavan siirtymän kautta saavuttaa 55 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2030 mennessä, sekä mahdollistaa EU:n hiilineutraaliustavoite 2050 mennessä. Heinäkuussa 2021 Euroopan vihreän siirtymän kokonaisuutta täydennettiin uutta energia- ja ilmastosääntelyä sisältävällä Fit for 55 -säädösehdotuspaketilla, jonka tarkoituksena on kohdentaa tarvittavia ilmasto- ja ympäristötoimia sektoreittain²⁸. Kattavimmat sääntelypaketit, strategiset linjaukset ja politiikkatoimenpiteet huomioiden voidaan todeta, että 2010-luvun puolesta välistä lähtien EU:n energiapolitiikkaa on ohjannut laajalti tarve vastata ilmastonmuutokseen ja sen aiheuttamiin haasteisiin, vaikka energian sisämarkkinoiden toimivuus ja huoltovarmuus ovat säilyttäneet merkittävyytensä. Euroopan laajuinen energiasektorin toimintaympäristön muutos kytkeytyy näin ollen vahvasti asetettuihin päästövähennystavoitteisiin ja kansainväliseen ilmastopolitiikkaan.

European Green Deal (EGD) -ohjelma, eli vihreää siirtymää ohjaava politiikkakokonaisuus, kattaa useampia toimialoja ja EU-politiikkaan liittyviä haasteita, sekä kytkee koronavirusepidemiasta elpymisen kestäväan kasvuun. Energiasektori on keskeisessä asemassa EGD:n toimeenpanossa, jossa tavoitteena on resurssitehokas talous ja kasvihuonekaasujen nettopäästöjen tukahduttaminen – ilmastoneutraali EU – vuoteen 2050 mennessä²⁹. Siinä missä EGD on kokonaisvaltainen kestäväan kasvun viitekehys, energiayhteisön strategia ja sen

26 European Commission. (2017a, March 8). Energy union - European Commission. Energy – European Commission. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/energy-union_en; ks. myös Talus & Aalto, (2020).

27 European Commission. (2017b, October 20). Clean energy for all Europeans package – Energy European Commission. Energy – European Commission. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en

28 Ks. esim. Mathieu, A. (2021, May 10). The European Green Deal – a success story? Nation states must now make the next move | Heinrich Böll Stiftung. Heinrich-Böll-Stiftung. <https://www.boell.de/en/2021/05/10/european-green-deal-success-story-nation-states-must-now-make-next-move>

29 Euroopan parlamentti (2021, kesäkuun 25.). Mitä hiilineutraalius tarkoittaa ja miten se saavutetaan 2050 mennessä?. <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20190926STO62270/mita-hiilineutraalius-tarkoittaa-ja-miten-se-saavutetaan-2050-menessa>

toimeenpanoa tukeva *Clean energy for all Europeans* -paketti ohjaavat vihreän siirtymän tarpeesta johtuvaa energiamurrosta. *Clean energy for all Europeans* -paketin avulla toteutetaan energiayhteisöstrategiaa viiden temaattisen osa-kokonaisuuden kautta: 1) hiilen käytön lopettaminen 2) energiatehokkuus 3) sisämarkkinat 4) energiaturvallisuus ja 5) tutkimus, innovaatiot ja kilpailukyky³⁰.

2.3 Kansallisen energiapolitiikan muutos

Itsenäisen Suomen sähköä koskeva lainsäädäntö juontaa juurensa vuoden 1928 lakiin sähkölaitoksista. Huomio tässä laissa ja sen muutoksissa oli hyvin pitkään ensisijaisesti sähköturvallisuudessa. Vuoden 1979 sähkölaki (319/79) siirsi painopisteen sähköalan investointien valvontaan. Yleisen yhteiskunnallisen ympäristön ja erityisesti kilpailulainsäädännön kehittyminen alkoi tuoda paineita myös sähkömarkkinoiden avaamiselle kilpailulle.

Sähkömarkkinalaki astui voimaan kesällä 1995 ja samalla käynnistyi lain toimeenpanoa valvovan Sähkömarkkinakeskuksen toiminta. Uudessa laissa pakotettiin sähkötoimiala eriyttämään sähkön tuotanto, siirto, jakelu ja myynti. Vuoteen 1998 asti laissa puhuttiin kantaverkonhaltijoista, mutta tuolloin määritettiin kantaverkonhaltijaksi vain yksi toimija, käytännössä Fingrid Oyj. Kun kaikki sähköön liittyvä oli aiemmin ollut tavallaan yhdessä nipussa tuotantoineen ja jakeluineen, nyt tuli erittäin haasteelliseksi määritellä juridisesti erilleen eri toimijoiden vastuut ja vastuurajat. Niinpä lainsäädännöstä tuli alusta alkaen erittäin yksityiskohtaista ja runsasta valvontaa vaativaa. Detaljiikasta olkoon esimerkkinä se, että laissa määriteltiin jopa liittymisjohto ”yhtä liittijää varten rakennetuksi lyhyeksi sähköjohdoksi, jolla liittyjä liitetään sähköverkkoon”.

Vuonna 2007 tarvittiin kaksi lainmuutosta, jotta saatiin sanotuksi mitä pienimuotoinen sähköntuotanto on. Ennen vuoden 2013 sähkömarkkinalain kokonaisuudistusta, vuoden 1995 lakiin tehtiin kaksitoista muutosta. Valvontaorganisaation kannalta näistä merkittävä askel nykysuuntaan oli maakaasumarkkinoiden valvonnan säätäminen sähkömarkkinalain tapaan valvottavaksi. Kun tämä valvontatehtävä annettiin jo perustetulle energia-alan virastolle, sen nimi muutettiin samalla vuonna 2000 Energiamarkkinavirastoksi.

Vuoden 2000 maakaasumarkkinalaissa oli 53 pykälää, mutta vuonna 2017 uudistetun lain laajuus kasvoi 104 pykälään. Samana aikana maakaasun käyttö Suomessa vähentyi puoleen. Vuoden 2017 maakaasulainsäädännön kokonaisuudistus mahdollisti Suomen

30 European Commission. (2019, May 22). Clean energy for all Europeans package completed: good for consumers. https://ec.europa.eu/info/news/clean-energy-all-europeans-package-completed-good-consumers-good-growth-and-jobs-and-good-planet-2019-may-22_en

kaasumarkkinoiden avaamisen kilpailulle ja siirtoverkon liittämisen Baltian kaasuverkoonvuonna 2020. Kilpailua varten eriytettiin maakaasun siirtoverkon haltija maakaasun toimittamisesta ja tuotannosta ja siinä otettiin huomioon myös nesteytetyn maakaasun tuomat tarpeet. Samalla maakaasumarkkinoilla siirryttiin soveltamaan EU:n säännöksiä kokonaisuudessaan, koska erillismarkkinaa koskeneet poikkeukset voitiin kumota.

Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä käynnistyi vuoden 2005 alussa. Tällöin Energiamarkkinavirastosta tuli myös päästökauppaviranomainen, jolle tulivat päästöluvien myöntäminen, kansallisen päästöoikeusrekisterin ylläpito ja asetettavien velvoitteiden valvonta. Suomessa tähän varauduttiin päästökauppalailla 683/2004, jonka perusteluissa³¹ Energiamarkkinaviraston arvioitiin tarvitsevan kahdeksan lisähenkilöä lain toimeenpanoon. Lakia muutettiin kolme kertaa ennen vuoden 2011 laajempaa kokonaisuudistusta, jossa sopeuduttiin EU:n päästökauppajärjestelmän merkittäviin muutoksiin vuodesta 2012 alkaen. Samalla Energiamarkkinaviraston tehtävät laajenivat Suomen päästöoikeuksien huutokaupanpitäjän tehtävät. Lentoliikenteen päästökauppa pantiin täytäntöön sitä koskevalla lailla 34/2010. Vuodesta 2012 alkaen Energiamarkkinaviraston vastuulle tulivat myös lentoliikenteen päästökauppaan liittyvät rekisteriviranomaisen tehtävät. Vuoden 2011 päästökauppalaissa oli 79 pykälää.

Vuonna 2014 säädettiin energiatehokkuuslaki 1429/2014, joka velvoitti Energiaviraston valvomaan suurille yrityksille säädettyjä pakollisia energiakatselmuksia. Yrityksen energiakatselmuksen vastuuhenkilön pätevyyttä haetaan Energiavirastolta. Lakiesityksessä Energiaviraston tehtävien arvioitiin lisääntyvän vain yhdellä henkilötyövuodella.

Uusiutuvan energian saralla kansallisiin sääntelytehtäviin lukeutuvat jakeluelvoite, tuotantotuet ja infratuki; EU-direktiiveistä juontuvia tehtäviä ovat puolestaan kestävyysvalvonta ja alkuperätakuusääntely. Uusiutuvan energian käytön edistäminen lähti liikkeelle lakiperusteisesti ns. jakeluelvoitelaililla 446/2007, jossa polttoaineisiin edellytettiin sekoitettavan uusiutuvia biopolttoaineita. Lailla toimeenpantiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/30/EY eli biopolttoainedirektiivi ja siinä edellytettiin biokomponenttien suhteellisen määrän kasvavan asteittain. Tähän mennessä lakia on muutettu kymmenen kertaa. Vuoden 2020 lainmuutoksella 802/2020 Energiavirasto vastuutettiin valvomaan biopolttoaineiden käytön edistämislain noudattamista ja huolehtimaan lain toimeenpanosta. Viimeisimmällä muutoksella 603/2021 Energiavirasto sai valtuudet vahvistaa päätöksellään polttoaineen jakelijan sisällyttämisen jakeluelvoitteen alaisuuteen.

Itse Energiavirastoa koskeva laki on vuodelta 2013 (870/2013). Siinä viraston tehtäviksi nimetään kaikkiaan yhdeksästätoista eri lakitekstistä koituvia tehtäviä (ks. liite 3).

31 HE 49/2004 vp

Lisäksi laki luettelee virastolle kuuluvan seitsemän eri EU-lainsäädännöstä tulevaa kansallista sääntelyviranomaistehtävää. Nämä ovat yhteistyövirastoasetus, sähkökauppa-asetus, sähkömarkkinadirektiivi, maakaasuverkkoasetus, maakaasumarkkinadirektiivi, ns. REMIT-asetus sekä energiainfrastruktuuriasetus. REMIT-asetus on eräänlainen reilun pelin säännöstö, sisäpiiri- ja markkinamanipulaation kieltämiseksi Euroopan energiemarkkinoilla rahoitus- ja arvopaperimarkkinoiden käytäntöjä mukaellen.

Vuoden 1995 sähkömarkkinalaki toteutettiin kansainvälisiä edelläkävijöitä seuraten, mutta sen jälkeen energia-alan lainsäädäntö on ollut hyvin EU-vetoista. Tämän vuoksi Suomessa on reagoitu ja yhteensovitetty kansallista energia- ja ilmastoalaa eurooppalaisiin tavoitteisiin. Maakaasun osalta Suomi oli pitkään erillismarkkina siihen sovellettuine poikkeussäännöksineen, mutta nyt maakaasuverkkomme on linkitetty Baltian kautta Eurooppaan ja maakaasua koskeva lainsäädäntö on mukautettu samalla EU:n kanssa yhteensopivaksi. Päästökauppa puolestaan on EU:n laajuinen, yhteinen järjestelmä, jolla kansallista liikku- mavaaraa ei ole.

EU-alueen sähkön kantaverkko-operaattorit ovat organisoituneet Sähkö-ENTSO ja maakaasun siirtoverkon haltijat Kaasu-ENTSO -organisaatioiksi, joille infrastruktuuriasetus (EU) 347/2013 asettaa tehtäviä maiden rajat ylittävien integrointihankkeiden edistämiseksi. Euroopan unionin energiapoliittisissa linjauksissa ja säädöksissä korostuvat hiili-dioksidipäästöjen vähentäminen, kilpailulliset markkinat, päästökaupan sovellusalueiden laajentaminen, uusiutuvan energian käytön lisääminen, energiatehokkuus ja energian säästäminen.

EU:n energiapolitiikka on edennyt viimeisen parinkymmenen vuoden aikana kevyemmistä suositusluontoisista tavoitteista yhä tiukempaan ja vahvemmin lainsäädäntöpohjaisiin muutosvaateisiin³². Näihin Suomikin fokusoii energia-alaansa, mutta aina muuttuneessa ja jatkuvasti muuttuvassa energiakentässä muutosvaade on nyt niin suuri että on alettu puhua energiamurroksesta. Lainsäädännöllinen työntö kohti energiamurrosta kasvaa ja samalla tekninen innovatiivisuus luo yhä enemmän mahdollisuuksia käytännön etenemiseen. Nyt tätä juridista työntöä on tulossa yhä enemmän EU:n laaja-alaisen Fit for 55 -energia- ja ilmastopakettin kautta, minkä sisältämästä detajjikasta ja konkretiasta on ennenaikaista muodostaa käsitystä. Samalla on myös epäselvää, miten EU:n energia- ja ilmastopaketti tulee heijastumaan Energiaviraston tehtäviin, mutta loogisesti voidaan odottaa sen toteutuksen haastavan viraston kehittämistä merkittävästi lähivuosina.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan parhaillaan uutta ilmasto- ja energiastrategiaa. Strategia kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästölähteet (päästökauppasektori,

32 Talus & Aalto 2020

taakanjakosektori, maankäyttösektori) ja nielut (maankäyttösektori). Siinä ovat mukana myös EU:n energiaunionin viiden ulottuvuuden mukaiset tarkastelut (vähähiilisyys ml. uusiutuva energia, energiatehokkuus, energiamarkkinat, energiaturvallisuus sekä TKI-toimet), ilmastonmuutokseen sopeutuminen, energia- ja kasvihuonekaasutaseet sekä kattavat vaikutusarviot valitusta politiikkatoimien kokonaisuudesta (ympäristövaikutukset, sukupuolten välinen tasa-arvo, kansantalous, valtiontalous sekä sosiaaliset ja alueelliset vaikutukset). Lisäksi strategiassa voidaan nostaa esille muitakin energia- ja ilmastopolitiikan ajankohtaisia teemoja, kuten energian huoltovarmuus. Päähuomio sekä strategiassa linjattavissa politiikkatoimissa että niihin perustuvissa skenaarioissa kiinnitetään EU:n vuodelle 2030 asettamien ilmasto- ja energiatavoitteiden täyttämiseen ja hallitusohjelman hiilineutraalius 2035 -tavoitteeseen.

Energialainsäädännön ohella energia- ja ilmastopolitiikan kokonaisuudessa on huomioitava myös ilmastolainsäädännön suorat ja välilliset vaikutukset. Ilmastolainsäädännön valmistelu kuuluu ympäristöministeriön hallinnonalalle ja nykyinen ilmastolaki tuli voimaan vuonna 2015. Lain merkittävin ohjauskeino on ilmastopoliittinen suunnittelujärjestelmä, joka sisältää keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnitelmat sekä kansallisen sopeutumisen suunnitelman. Ilmastolaissa suunnittelujärjestelmän tehtävät on jaettu työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kesken. Parhaillaan valmistellaan uutta ilmastolakia ja siihen liittyvää ilmastopolitiikan keskipitkän aikavälin ohjausjärjestelmän uudistamista. Uudistuksen tavoitteena on hillitä ilmastonmuutosta ja edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista. Uudistuksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuoteen 2035 mennessä ja sen jälkeen hiilinegatiivisuuden. Hallitusohjelman mukaisesti lakiin lisätään uusia päästövähennystavoitteita ja voimassa olevan ilmastolain pitkän aikavälin päästövähennystavoitetta päivitetään.

Sekä Euroopan unionin että kansallisen tason uudet energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteet vaikuttavat Energiaviraston toimintaan sekä suoraan että välillisesti. Vaikka politiikkatason energia- ja ilmastoasioiden yhteensovittaminen kuuluu ministeriöille, on tarkoituksenmukaista, että myös virastotasolla tehdään uusien tavoitteiden mukaisesti laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä säädösten toimeenpanossa ja ennen kaikkea energia- ja ilmastotavoitteiden mukaisten toimien edistämisessä.

2.4 Energiaviraston EU-toiminta ja kansainvälinen yhteistyö

Toimintakertomusten välittämä kuva viraston kansainvälisen toiminnan ulottovuudesta ei ole kovin laaja, vaikka sitä harjoitetaan aktiivisesti muun muassa sähkön ja maakaasun tukkumarkkinoiden kehittämisen, REMIT-valvonnan ja energiatehokkuusasioiden parissa. Viraston oman arvion mukaan kansainväliseen yhteistyöhön panostetaan vuosittain vähintään viidentoista henkilötyövuoden (htv) verran. Vuosittain todetaan viraston

osallistuneen ACER:n ja CEER:n toimintaan aktiivisesti. Vuonna 2020 Energiavirasto toimi NordRegin puheenjohtajana. Arviointitehtävää käynnistettäessä sovittiin hankkeen ohjausryhmän kanssa, että toimialan laajaa kansainvälistä vertailua ei toteuteta. Muutama havainto kansainvälisistä organisaatioista on kuitenkin paikallaan todeta. Euroopan unionin piirissä Energiavirastolla on kaksi keskeistä sidosorganisaatiota, ACER ja CEER.

ACER eli *The European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators* muodostettiin vuonna 2011 ja se on Euroopan unionin alueen energiaregulaattoreiden yhteistyöfoorumi, jonka tehtävänä on edistää energia- ja maakaasumarkkinoiden integrointia ja yhteismarkkinoiden toimeenpanoa. Energiavirasto osallistuu tehtäviensä vuoksi kiinteästi tähän toimintaan, kuten päättävän sääntelyneuvoston ja valmistelevien työryhmien toimintaan. ACER:a koskeva säännöstö uusittiin 2019 (EU) 2019/942. Uudessa asetuksessa on 47 artiklaa ja satoja alakohtia, mikä on massiivista lähinnä neuvoja ja lausuntoja antavan elimen tehtäviä ajatellen. ACER:n suomenkielinen nimi on Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöelin, mikä kuvaa hyvin sen toiminnan fokusta.

CEER eli *Council of European Energy Regulators* on eurooppalaisten sääntelyviranomaisten perustama Belgiaan rekisteröity yhdistys, jonka puitteissa sääntelyviranomaiset tekevät yhteistyötä, joka ei sisälly ACER:n tehtäviin³³. CEER:ssä on jäsenenä myös EU:n ulkopuolisia sääntelyviranomaisia. Vuonna 2003 perustettu ERGEG (*European Regulators Group for Electricity and Gas*) korvattiin ACER:llä 2011. Neuvostolla oli vuonna 2019 14 erilaista tilaisuutta ja vuonna 2020 koronasta huolimatta 12 tilaisuutta, jotka järjestettiin pääosin videotapaamisina. CEER:n asialistalla on 3 D -strategia eli Digitalisaatio, Dekarbonisaatio ja Dynaaminen regulointi. CEER on kehittämispainotteinen ja ACER regulaatiopainotteinen toimielin. Kehittämispainotuksissaan CEER suuntautuu yhteistyöhön myös EU:n ulkopuolelle, kun ACER rajautuu EU:n sisäisiin implementaatioihin. Suomalaisia ei ole organisaatioiden työntekijöinä eikä johdossa.

Pohjoismainen versio ACER:sta on NordREG (*Nordic Energy Regulators*). Se on vapaaehtoinen, ei säädösperusteinen, yhteistyö- ja tiedonvaihtoeelin. Kuitenkin NordREG -sateenvarjon alla tehdään myös lakisääteisiä verkkosääntöjen toimeenpanoon liittyviä koordinointi- ja valmistelutyötä, jotka lopulta johtavat kansallisiin hallintopäätöksiin. NordREG pyrkii vaikuttamaan Euroopan unioniin yhteisillä pohjoismaisilla energianäkemyksillä. NordREG toteaa nimenomaisesti pyrkivänsä vaikuttamaan sekä CEER:n että ACER:n toimintaan.

33 Valtaosa CEER:n työstä tehdään sen alaisissa työryhmissä, jotka valmistelevat GA:lle (General Assembly) tuotavat asiat. CEER:llä itsellään on palkattu sihteeristö, joka avustaa kokousjärjestelyissä ja dokumenttien viimeistelyssä. Dokumenttien valmistelu tapahtuu sääntelyviranomaisten edustajista koostuvissa työryhmissä ko. edustajien toimesta. Suomi on ollut aktiivinen CEER:ssä toimien mm. Distribution Systems Working Groupin puheenjohtajana.

Suomessa Energiavirastoon on koottu sekä energia-alan regulointia että kehittämistä koskevia tehtäviä. Silti se on kooltaan varsin pieni eurooppalaiseen verrokkiorganisaatioihin nähden. Ruotsissa on *Energimyndigheten* (EM) ja *Energimarknadsinspektionen* (EI). Jälkimmäinen (EI) on EU-säädösten mukainen sääntelyviranomaisen, joka osallistuu NordRegin ja ACER:n toimintaan, ja se on Energiaviraston kollegavirasto regulaatioasioiden saralla.

EM on noin 400 hengen kehitysviranomainen, joka rahoittaa tutkimusta, edistää energiatehokkuutta ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä. Se on myös Ruotsin ilmastovastaava kansainvälisissä ilmastotoimissa. Kun vielä edellä mainittujen tehtävien lisäksi laitos tekee laitetestausta ja neuvoo sähkökatkoihin varautumisessa, niin voidaan todeta, että sen toimialalla on Suomessa monen eri organisaation tehtäviin kuuluvia toimia. Sama regulaattorien ja kehittäjäorganisaatioiden ero on nähtävissä myös Itävallassa, Ranskassa ja Italiassa. Kuitenkin historiallisista syistä eri maiden organisaatioiden toimialat poikkeavat aina jonkin verran toisistaan.

2.5 Yhteenveto ja keskeiset arviointihavainnot

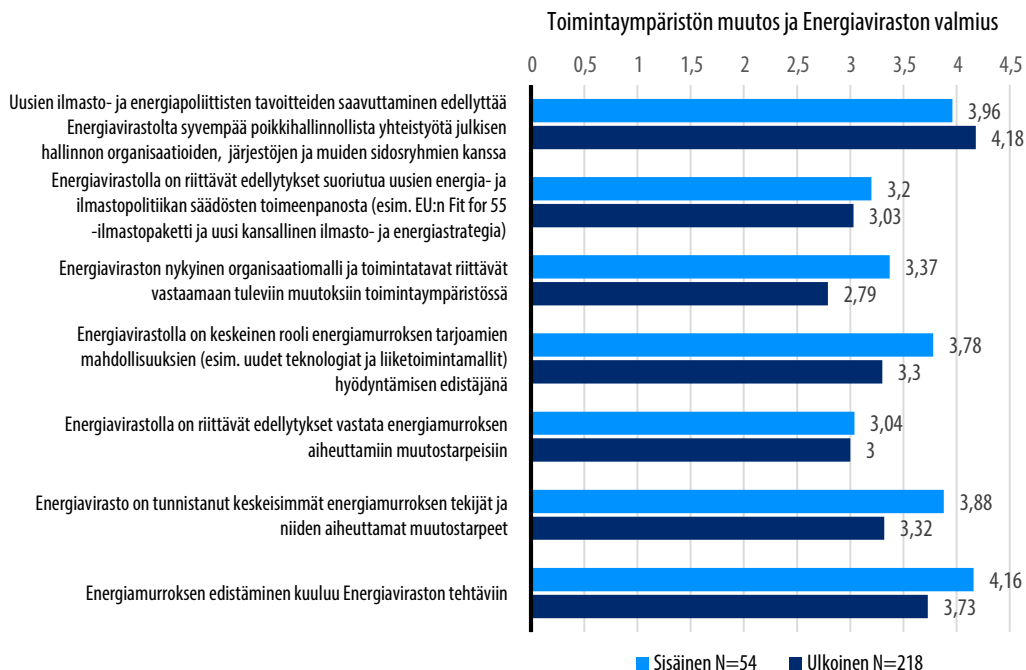
Käynnissä oleva energiamurros haastaa perustavaa laatua olevalla tavalla perinteisen sektorilähtöisen suunnittelu- ja ohjausmallin. Euroopan unionin ja kansalliset energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteet ovat paitsi kunnianhimoisia, niin ne myös haastavat hallitusta tarkastelemaan energia- ja ilmastokysymyksiä kokonaisvaltaisena ilmiönä. Tällöin kyseessä ei ole vain työ- ja elinkeinoministeriön energia- tai elinkeinopolitiikan muotoilusta eikä ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvan ilmastopolitiikan tai rakennetun ympäristön politiikka- ja sääntelytoimien määrittelystä, minkä suomalainen julkinen hallinto on toki tunnistanut ja täten pyrkinyt luomaan kansallista ilmasto- ja energiastategiaa yhdessä ylitse hallinnollisten raja-aitojen. Menestyäkseen tulevaisuudessa Suomen on kyettävä yhdistämään innovaatio-, energia- ja ilmastopolitiikka täysin uudella tavalla. Lisäksi tarkasteluun tulee ottaa vahvasti mukaan myös liikenteen ratkaisut, kaupunki- ja aluepolitiikka, kuluttajakysymykset sekä maa- ja metsätalouden ilmastoon ja energiaan liittyvät kysymykset. Tämän arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa nousi esiin huoli siitä, että vanhoihin rakenteisiin ja toimitapoihin takertumalla haaskataan energiamurroksen tarjoamat massiiviset globaalit markkinat uusille ratkaisuille esimerkiksi energiatekniikassa, energiatehokkuudessa, liikenteessä ja rahoituksessa³⁴. Tämä edellyttää systeemisen muutoksen ymmärrystä ja uudenlaisen ennakoivan ohjauksen mallien ja välineiden käyttöönottoa. Julkisella vallalla ei juurikaan ole käytettävissä ratkaisumalleja tai

34 Vrt. Hyysalo, S., Marttila, T., Temmes, A., Lovio, R., Kivimaa, P., Auvinen, K., Pyhälampi, A., Lukkarinen, J., Peljo, J. (2017). Uusia näkymiä energiamurroksen Suomeen. Murrosareenan tuottamia kunnianhimoisia energia- & ilmastotoimia vuosille 2018–2030. Smart Energy Transition -hankkeen julkaisu.

viitekehyksiä, jotka auttaisivat vahvistamaan ennakkointia ja valmistautumista ennalta-arvaamattomaan tulevaisuuteen. Hallinnon rakenteet ja toimintamallit on luotu ratkaisuvaihtokutsilta tunnistettujen ja toistuvien ongelmien ratkaisemiseen eikä tarttumaan suuriin kysymyksiin, jotka ovat luonteeltaan monimutkaisia ja joiden vaikutusketjuja ei ole kaikilta osin tunnistettu. Perinteisissä ohjausprosesseissa on usein vaikeaa hahmottaa asioiden keskinäiskytkentöjä ja monimutkaisuutta. Osassa haastatteluja nostettiin esille tarve uudenlaisen energia- ja ilmastoviraston perustamisesta. Toiset taas olivat sitä mieltä, että systeemiseen muutokseen vastaaminen ei edellytä uusia rakenteita vaan sama asia voidaan ratkaista toimintatapoja kehittämällä ja poikkihallinnollista yhteistyötä lisäämällä.

Tämän arvioinnin yhteydessä toteutetuissa kyselyissä (ulkoinen ja sisäinen) tiedusteltiin sekä Energiaviraston sidosryhmiltä että viraston henkilöstöltä, millaiset ovat Energiaviraston valmiudet vastata toimintaympäristön muutoksen ja energiamurroksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Tätä tematiikkaa koskevien kyselyiden yhdistetyt vastausprofiilit on esitetty kuviossa 2.

Kuvio 2. Energiaviraston valmius vastata toimintaympäristön muutokseen



Kuviossa 2 on esitetty tämän arvioinnin yhteydessä toteutettujen viraston sisäisen ja sidosryhmille suunnatun ulkoisen kyselyn yhdistetyt vastaukset. Suurin osa vastaajista on sitä

mieltä, että energiamurroksen edistäminen kuuluu Energiaviraston tehtäviin ja että uusien ilmasto- ja energiapolitiittisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää Energiavirastolta syvempää poikkihallinnollista yhteistyötä julkisen hallinnon organisaatioiden, järjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa. Samoin vastaajat kokevat, että Energiavirastolla on keskeinen rooli energiamurroksen tarjoamien mahdollisuuksien (esim. uudet teknologiat ja liiketoimintamallit) hyödyntämisen edistäjänä.

Sen sijaan näkemykset ovat kriittisemmät kysyttäessä, millaiset ovat Energiaviraston mahdollisuudet ja kyvykkyys vastata energiamurroksen tuomaan haasteeseen. Kysyttäessä vastaajien näkemystä väitteeseen ”Energiavirastolla on riittävät edellytykset vastata energiamurroksen aiheuttamiin muutostarpeisiin” 30 prosenttia ulkoisen kyselyn vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä (eri mieltä 29 %). Sisäisen kyselyn kohdalla vastaavat luvut olivat 32 prosenttia samaa mieltä olevien kohdalla ja 30 prosenttia eri mieltä olevien kohdalla. Hieman samanlaiset profiilit korostuivat kysymyksen ”Energiavirastolla on riittävät edellytykset suoriutua uusien energia- ja ilmastopolitiikan säädösten toimeenpanosta”. Tämän kysymyksen kohdalla vain 27 prosenttia ulkoisen kyselyn vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä (eri mieltä 37 %). Ulkoiset sidosryhmät olivat myös viraston henkilöstöä skeptisempiä sen suhteen, että Energiaviraston nykyinen organisaatiomalli ja toimintatavat riittävät vastaamaan tuleviin muutoksiin toimintaympäristössä. Mikäli nykyiset toimintatavat eivät ole riittäviä, niin mihin suuntaan Energiaviraston ja sitä ohjaavan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston tulisi kehittää toimintaansa?

Yhteenvetona toimintaympäristön muutoksesta voidaan todeta se, että Energiaviraston tulisi strategiassaan ottaa huomioon nopeasti muuttuva, vahvasti keskinäisriippuvainen toimintaympäristö ja luoda vahvemmat sisällölliset yhteydet energiapolitiikan toimeenpanon näkökulmasta muihin politiikka-alueisiin. Sektori-integraatiossa muodostuu vahvoja yhteyksiä sektoreiden, energiankantajien, infrastruktuurien ja teknologioiden välillä. Uudenlaisen sääntelyajattelun lisäksi sektori-integraation edistämisen kannalta tärkeitä ovat myös taloudelliset ohjaukeinot, kuten verotus ja investointituet, vaikuttavat eri ratkaisujen taloudelliseen kannattavuuteen³⁵. Vaikka energiapolitiikan linjausten määrittely kuuluu ensisijassa työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolle, on uusien ketterien toimintakäytäntöjen ja kokonaisvaltaisen energia-ilmastoajattelun omaksuminen tärkeää myös Energiavirastolle.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan lähemmin Energiaviraston strategiaa ja organisaatiota sekä arvioidaan tarkoituksenmukaisuutta suhteessa viraston perinteisiin tehtäviin että uusien politiikkatavoitteiden toteuttamiseen. Viraston nykyistä toimintaa tarkastellaan

35 Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). Sektori-integraatioryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:47.

Energiavirastolle laeissa ja asetuksissa määriteltyä tehtävää vasten sekä virastoa ohjaavan työ- ja elinkeinoministeriön sille konserni- ja tulohjauksessa annettuja tavoitteita sekä viraston itse itselleen määrittämiä tavoitteita vasten. Viraston ennakoivaa muutoskykyä³⁶ puolestaan peilataan edellä esiteltyjen ennakoivan hallinnon kriteereitä vasten. Tämä on perusteltua, koska vaikka virasto nykyisellään suoriutuisi tehtävistään hyvin, niin ei ole olemassa takeita siitä, että se kykenisi vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin nykyisen toimintamallin kautta.

36 Ks. Tönurist and Hanson 2020. Anticipatory capacity is defined as a “broad-based capacity to actively explore possibilities, experiment, and continuously learn as part of a broader governance system”

3 Energiaviraston toiminnan organisointi ja johtaminen

Luvussa 3 tarkastellaan Energiaviraston lakisäätteisiä tehtäviä, strategiaa, toiminnan organisointia ja johtamista. Lisäksi tässä osiossa esitetään arvioita Energiaviraston onnistumisista viraston toimialaan kuuluvien tehtäväkokonaisuuksien toimeenpanossa. Arviot perustuvat dokumenttianalyysihin, haastatteluihin, viraston johdon ja henkilöstön itsearviointiin sekä ulkopuolisten sidosryhmien esittämiin arvioihin. Vaikka näkökulma viraston toimintaprosessien ja organisaation tarkoituksenmukaisuuteen perustuu pitkälti nykytilan arvioon, pyritään tulkinnessa ottamaan huomioon myös virastoon kohdistuvia muutosvaateita. Tämän osion arviointia ohjaavina kysymyksinä ovat olleet: Onko Energiaviraston organisaatorakenne tarkoituksenmukainen säädettyjen lakisäätteisten tehtävien kannalta? Mitä siinä on hyvää, mitä kehitettävää? Kuinka Energiaviraston kaksoisrooli energia-alan säädösten valvojana ja alan aktiivisena kehittäjänä on järjestetty? Onko mahdolliset riskit tunnistettu ja kuinka niiden ehkäisemiseen on varauduttu? Onko Energiaviraston hallinto järjestetty tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti? Onko Energiavirasto (ml. substanssiryhmät) onnistunut toimijana tehtäväalueellaan? Millainen on Energiaviraston toiminnan laatu säädettyjen lakisäätteisten tehtävien kannalta? Toimiiko Energiavirasto (ml. substanssiryhmät ja digitalisoinnin hyödyntäminen) laadukkaasti, tehokkaasti ja taloudellisesti ottaen huomioon valtiontalouden toiminnalle asettamat reunaehdot? Miten Energiavirastoa johdetaan ja millaisia johtamiskäytäntöjä virastossa noudatetaan? Onko johtaminen strategista? Mitä hyvää, mitä kehitettävää johtamisessa on? Millaisia ovat Energiaviraston toimintamallit ja -tavat? Mitä erityisen hyvää niissä on, missä löytyy kehitettävää? Millainen on Energiaviraston vaikuttavuus säädettyjen lakisäätteisten tehtävien kannalta? Mikäli puutteita esiintyy, millaisia? Kuinka hyvin Energiavirasto (ml. substanssiryhmät) on kyennyt suoriutumaan uusista sille osoitetuista tehtävistä ja millaiset valmiudet Energiavirastolla on sopeutua vastaavanlaisiin muutoksiin tulevaisuudessa? Kuinka toimintaympäristön muutokset, kuten EU-tasolta tulevat velvoitteet, lainsäädännön muutokset sekä valtioneuvoston linjaukset, ovat muuttaneet tai tulevat muuttamaan Energiaviraston rakennetta, roolia ja toimintaa?

3.1 Viraston lakisäätteiset tehtävät ja strategia

Energiavirasto on työ- ja elinkeinoministeriön alainen virasto, jonka lakisäätteisenä tehtävänä on edistää ja valvoa suomalaisia energiemarkkinoita sekä toimia yhteiskunnallisena energia-alan vaikuttajana niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Näiden lisäksi

Energiavirastolle kuuluu myös sellaisia valvonta- ja edistämistehtäviä, jotka kohdistuvat ilmastotavoitteiden toteutumiseen. Laki Energiavirastosta (2013/870) määrittelee viraston tehtävät seuraavasti: ”sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontaa ja seuranta, sähkö- ja maakaasumarkkinoiden toimivuuden, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistämistä sekä energiapolitiikan, kasvihuonekaasujen päästökaupan ja energiatehokkuuden toimeenpanotehtäviä varten on Energiavirasto”. Liitteessä 3 on lueteltu erikseen Energiaviraston toimintaa ja tehtäviä määrittävät lait.

Lisäksi Energiavirasto hoitaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle kuuluvat tehtävät, joista säädetään:

1. Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/942, jäljempänä *yhteistyövirastoasetus*;
2. sähkön sisämarkkinoista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/943, jäljempänä *sähkökauppa-asetus*;
3. sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/944, jäljempänä *sähkömarkkinadirektiivi*, nojalla annetuissa delegoiduissa säädöksissä;
4. maakaasunsiirtoverkkoihin pääsyä koskevista edellytyksistä ja asetuksen (EY) N:o 1775/2005 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 715/2009, jäljempänä *maakaasuverkkoasetus*;
5. maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY, jäljempänä *maakaasumarkkinadirektiivi*, nojalla annetuissa, suuntaviivoja koskevissa komission asetuksissa ja päätöksissä;
6. energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1227/2011, jäljempänä *REMIT-asetus*, sekä sen nojalla annetuissa delegoiduissa säädöksissä ja täytäntöönpanosäädöksissä;
7. Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 347/2013.

Lain mukaan Energiavirasto hoitaa toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvat tehtävät, joista säädetään riskeihin varautumisesta sähköalalla ja direktiivin 2005/89/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/941 sekä osallistuu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvien energiatehokkuussopimusten valmistamiseen, kehittämiseen ja toimeenpanoon työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa.

Energiavirastolle kuuluvat myös työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle kuuluvien toiminta-alueiden energiakatselmustoiminnan hallinnoinnin ja toimeenpanon viranomaistason ohjaukseen liittyvät tehtävät sekä tuotteiden ekologisen suunnittelun ja energiamerkintöjen tuoteryhmäkohtaisten asioiden valmistelu ja hallinnointi.

Energiavirasto vastaa Euroopan unionin energiainfrastruktuuriin liittyviä investointihankkeita varten säädetyistä tietojen keräämisestä ja ilmoittamisesta Euroopan komissiolle. Virasto hoitaa myös energia- ja ilmastopoliittisiin tukiiin liittyviä valtionapuviranomaisen tehtäviä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä mainituista tehtävistä.

Energiaviraston tulee lisäksi toimia kansallisen energiapolitiikan tavoitteiden edistämiseksi, seurata toimialansa kansallista ja kansainvälistä kehitystä, tehdä aloitteita toimialaansa liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi, antaa toimialaansa liittyviä lausuntoja sekä avustaa työ- ja elinkeinoministeriötä toimialaansa liittyvien asioiden valmistelussa.

Viraston strategia ”Reilua energiaa” linjaa kaksi keskeistä strategista tavoitetta viraston toiminnan kannalta. Strategisten tavoitteiden lisäksi toimintaa tukee viraston visio, toiminta-ajatus, keskeiset menestystekijät ja arvot. Nykyinen strategia ulottuu vuoteen 2022 ja sen sisältämät strategiset toimenpidepolut tarkistetaan vuosittain. Viraston tavoitteena on uudistaa strategiansa perusteellisesti vuonna 2022 ja uuden strategian aikajänteen on tarkoitus ulottua vuosikymmenen loppuun saakka.³⁷

37 Energiaviraston strategian toimenpidepolut 2021

Kuvio 3. Energiaviraston strategian peruspilarit

ENERGIAVIRASTON STRATEGIA – Reilua energiaa

Visio 2022 – Olemme kehittyvä, edistyksellinen ja arvostettu viranomainen

- Energiavirasto on jatkuvasti kehittyvä, toimintatavaltaan edistyksellinen ja asiakaslähtöinen viranomainen. Virasto on myös aktiivinen yhteiskunnallinen vaikuttaja.
- Viraston panos energiamarkkinoiden toimivuudessa ja ilmastotavoitteiden toteutumisessa on merkittävä.

Toiminta-ajatus – Olemme tehokas toimeenpanija, valvomme ja edistämme

- Energiavirasto toimeenpanee suomalaista ja erooppalaista energia- ja ilmastopolitiikkaa.
- Tehtävänsä virasto toteuttaa valvomalla ja edistämällä energiamarkkinoiden toimintaa ja ilmastotavoitteiden politiikkatoimien toteutumista.

Strategiset tavoitteet – Energiamarkkinat toimivat ja ilmastotavoitteet toteutuvat

- Sähkö- ja kaasumarkkinat toimivat tehokkaasti mahdollistaen korkean toimitusvarmuuden sekä kohtuulliset ja kilpailukykyiset hinnat.
- Ilmastotavoitteiden politiikkatoimien hallinnointi toteutuu kustannustehokkaasti päästökaupan, uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden osalta.

Kriittiset menestystekijät – Henkilöstömme ja toimintatapamme

- Osaava, palveleva ja kehittämishaluinen sekä sitoutunut henkilöstö, joka aktiivisesti keskustelee ja vaikuttaa korimaassa ja kansainvälisesti.
- Tavoitteelliset, tehokkaat ja ajanmukaiset toimintatavat.

Arvot – Kaikkea toimintaamme ohjaa neljä periaatetta

- Avoimuus
- Reiluus
- Olennaiseen keskittyminen
- Yhteisen hyvän puolesta toimiminen

Ensimmäinen strateginen tavoite koskee sähkö- ja kaasumarkkinoiden tehokasta toimintaa mahdollistaen samalla korkean toimitusvarmuuden sekä kohtuulliset ja kilpailukykyiset hinnat. Toisena strategisena tavoitteena linjataan ilmastotavoitteiden politiikkatoimien hallinnointi kustannustehokkaasti päästökaupan, uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden osalta. Strategisia tavoitteita toteutetaan laajasti läpi viraston ja ne määrittelevät myös viraston päivittäisten toimintojen organisointia (ks. kuvio 4).

Viraston strategisia tavoitteita tukee osa-aluevisio, jossa yläotsikkona toimii tavoite Energiavirastosta kehittyvänä, edistyksellisenä ja arvostettuna viranomaisena. Virasto toimii vision mukaisesti myös aktiivisena yhteiskunnallisena vaikuttajana ja keskustelijana. Viraston omissa arvioissa kehittämistarpeita nähdään asiakaslähtöisessä viestinnässä ja siihen liittyvissä prosesseissa, tietojärjestelmissä ja riskienhallinnassa. Kehittämistarpeita korotetaan asiakas- ja sidosryhmiä hyödyntäen. Edistyksellisyyttä pyritään erityisesti saavuttamaan puhtaan energian ja vihreän siirtymän kautta, joiden myötä Energiavirastolle on tullut myös uusia tehtäviä. Viraston keskeistä roolia ilmastonmuutoksen torjunnassa halutaan painottaa.³⁸

Toinen osa-alue keskittyy viraston toiminta-ajatuksen, joka nojaa voimassaolevaan lainsäädäntöön. Energiavirasto yhdessä muun energiasektorin kanssa käy läpi suurta murrosta, joka heijastuu suoraan myös viraston toimintaan kansallisten hankkeiden toimeenpanon ja eurooppalaisen lainsäädännön kautta³⁹. Toiminta-ajatuksen varmistamiseksi myös viraston rahoitus pohjan pitää olla tarpeeksi kattava ja vakaa.

Viraston toiminnan kannalta keskeisinä menestystekijöinä pidetään motivoitunutta, asiantuntevaa ja sitoutunutta henkilöstöä⁴⁰. Henkilöstötekijöiden lisäksi strategia korostaa tietoliikennejärjestelmien sekä prosessien tehostamista, uudistamista ja tarkoituksenmukaista toteuttamista.

Arvoikseen Energiavirasto on määritellyt avoimuuden, reiluuden, olennaiseen keskittymisen ja yhteisen hyvän puolesta toimimisen. Arvoja halutaan juurruttaa osaksi viraston toimintaa työpajojen ja tiimikeskustelujen kautta sekä varmistaa, että viraston arvot ovat yhteisesti jaettuina sekä ymmärrettyjä. Arvomittariston käyttöönottoa suunnitellaan strategian aikajänteen puitteissa ja sen tarkoituksena on seurata toiminnan arvojen toteutumista käytännössä.⁴¹

38 Energiaviraston strategian toimenpidepolut 2021

39 Energiaviraston strategian toimenpidepolut 2021

40 Energiaviraston strategian toimenpidepolut 2021

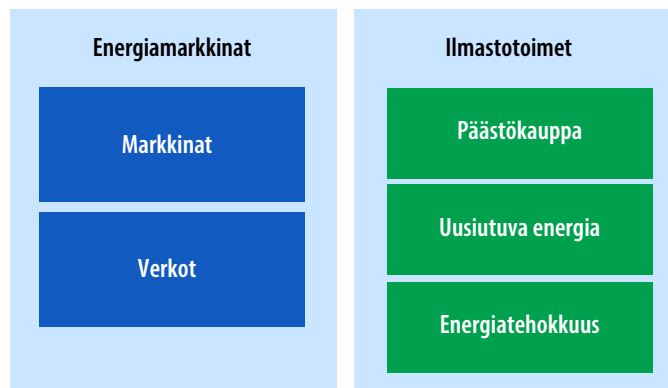
41 Energiaviraston strategian toimenpidepolut 2021

3.2 Organisaatio ja tehtäväalueet

3.2.1 Organisaatio

Energiaviraston organisaatio jakautuu kahteen tulosalueeseen strategisten tavoitteiden mukaisesti. Virastossa on viisi vastuualuetta⁴² ja niitä tukeva kuudes hallinnollinen ryhmä (ks. kuvio 4). Vastuualueet vastaavat Energiaviraston perustehtävien toimeenpanosta ja ovat tulosvastuussa Energiaviraston ylijohtajalle. Vastuualueiden esihenkilönä toimii johtaja ja niiden sisälle voidaan muodostaa ylijohtajan päätöksestä tiimejä, joiden vetäjinä yleensä toimivat johtavat asiantuntijat.

Kuvio 4. Energiaviraston tulos- ja vastuualueet



Kuvio 5. Energiaviraston organisaatorakenne avattuna.

Markkinat	Verkot	Päästökauppa	Uusiutuva energia	Energiatehokkuus	Hallinto
Vähittäismarkkinat	Taloudellinen valvonta	Päästöluvat	Taloudellinen tiimi	Ekosuunnittelu	Oikeudelliset asiat
Markkinakehitys	Tekninen valvonta	Päästökaupparekisteri	Tekninen tiimi		Talous ja henkilöstö
Markkina- valvonta	Kehittämisen valvonta		Kestävyystiimi		Tieto ja kehittäminen
Maakaasumarkkinat					Viestintä

⁴² Vastuualueista käytetään myös substanssiryhmä -nimitystä

Energiamarkkinat -tulosalueen, sisällä on kaksi vastuualuetta: markkinat ja verkot. Markkinat -vastuualue vastaa sähkön ja maakaasun tukku- ja vähittäismarkkinoiden valvonnasta sekä edistämisestä, ja Verkot -vastuualue sähkön ja maakaasun verkkotoimintojen valvonnasta sekä edistämisestä. Energiamarkkinat -vastuualue toimeenpanee viraston ensimmäistä strategista tavoitetta, joka liittyy sähkö- ja kaasumarkkinoiden tehokkaaseen toimintaan samalla varmistuen toimitusvarmuuden ja kohtuullisen hinnoittelun.

Ilmastotoimet-tulosalueen sisällä on päästökauppa-, uusiutuva energia- ja energia-tehokkuus -vastuualueet. Tulosalue toteuttaa viraston toista strategista tavoitetta, joka liittyy ilmastotavoitteiden politiikkatoimien hallinnointiin kustannustehokkaasti päästökaupan, uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden osalta. Päästökauppa -vastuualueelle kuuluvat päästökaupan edistäminen ja valvonta sekä kansallisen päästökauppa- ja rekisteriviranomaisen sekä päästöoikeuksien huutokaupanpitäjän tehtävät. Uusiutuva energia -vastuualue vastaa uusiutuvan energian edistämisen ja valvonnan erillislainsäädännön tehtävistä sekä uusiutuvaan energiaan liittyvien politiikkatoimien vaikutusten arvioinnista, raportoinnista ja seurannasta. Vastuualueelle kuuluu myös päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiojärjestelmän toimeenpano. Energiatehokkuus -vastuualue puolestaan huolehtii energiatehokkuuden edistämisestä, valvonnasta sekä relevanttien politiikkatoimien vaikutusten arvioinnista, raportoinnista ja seurannasta.

Hallintoryhmä on substanssiyksiköitä tukeva osa, joka vastaa Energiaviraston taloushallinnosta, henkilöstöhallinnosta, asiakirjahallinnosta, tietohallinnosta, hallintojuridiikasta sekä viestinnästä.

3.2.2 Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden vastuualue

Vuodesta 2014 lähtien vastuualueen päätehtävä on ollut valvoa, että kyseiset markkinat toimivat kansallisen ja eurooppalaisen energialainsäädännön mukaisesti. Erityisesti sähkön tukkumarkkinoiden toiminta on hyvin Euroopan unionin säännösten määrittämää ja Energiavirasto on tukkumarkkinoiden kansallinen valvontaviranomainen. Virasto valvoo Euroopan unionin ns. REMIT -asetuksen täytäntöönpanoa, missä tavoitteena on huolehtia siitä, että markkinat toimivat reilun pelin periaatteilla syyllistymättä esimerkiksi sisäpiirisääntöjen rikkomiseen. Valvontatehtävien lisäksi Energiaviraston tehtäviin kuuluvat sähkö- ja maakaasumarkkinoiden edistäminen ja toimitusvarmuuden turvaaminen sekä tehoreservin määrittäminen ja järjestelmän toiminnan valvonta⁴³. Tulossopimuksissa energiamarkkinoiden valvonnan toteutumista on seurattu sen taloudellisuuden perusteella, jossa sähkö- ja maakaasuvalvonnan toimintakulut lasketaan niiden kulutukseen nähden

43 Energiaviraston vuosikertomus 2014

(c/kWh), ja vuosina 2017–2020 toteutuneet kustannukset ylittivät asetetun tavoitetason. Energiaviraston mukaan tilannetta selittää valvonnan ja edistämisen toimintakulujen nopeampi kasvu verrattuna sähkön ja maakaasun yhteenlaskettuun kulutukseen, mihin vaikuttaa erityisesti muuttuvan lainsäädännön Energiavirastolle mukanaan tuomat uudet tehtävät⁴⁴. Lisäksi vähittäismarkkinoiden vastuualueen toimintaa työllistivät erityisesti niihin liittyvät neuvontayhteydenotot ja uusien vireille tulleiden tutkintapyyntöjen käsittely, joihin liittyviä prosesseja on kuitenkin kyetty tehostamaan vuosina 2019 ja 2020⁴⁵.

Toimitusvarmuuteen liittyvät tehtävät jakautuvat kahteen kokonaisuuteen: Ensinnäkin Energiavirasto laatii vuosittain toimitusvarmuusraportit, joissa huomioidaan markkinoiden toiminta sekä energian ja tehon riittävyys. Toiseksi Energiavirastolle kuuluu tehoreservijärjestelmän ylläpito, jonka tarkoituksena on turvata markkinaehtoisen sähkön saanti tilanteissa, joissa markkinatarjonta ei kykeny tyydyttämään kulutuskysyntää. Tähän liittyen virasto huolehtii tehoreservimäärän määrittelystä, reservilaitosten kilpailutuksesta, reservin ehtojen vahvistamisesta sekä järjestelmän toiminnan ja lain valvomisesta. Järjestelmän hallinnoinnista ja laitosten käynnistämisestä puolestaan vastaa kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj. Tehoreservikauden pituus on kolme vuotta, ja vuosien 2017–2020 tehoreservikauden kokonaiskapasiteetti oli 729 MW, josta aiheutui noin 13,8 miljoonan euron vuosittaiset ylläpitokustannukset. Tehoreservijärjestelmän ylläpito perustuu sähkönkulutukseen kohdistuviin erillisiin maksuihin, jotka Fingrid kerää sähkön siirtopalveluiden käyttäjiltä.⁴⁶ Vuonna 2020 Energiavirasto nimettiin sähköalan riskeihin varautumisen toimivaltaiseksi viranomaiseksi Suomessa, mihin liittyen virasto on tehnyt valmistelutöitä (esim. kriisiskenaarioiden valmisteleminen) yhteistyössä muun muassa Fingridin ja Huoltovarmuuskeskuksen kanssa.⁴⁷

Energiavirasto palvelee yksityisiä kuluttajia ensisijaisesti huolehtimalla markkinoiden valvonnasta mutta varsinaista suoraa kosketuspintaa kuluttajiin virastolla ei merkittävässä määrin ole. Kuitenkin vuonna 2017 Energiavirasto käynnisti sähkön hintavertailujärjestelmän uudistamishankkeen, jonka katsottiin edistävän vähittäismarkkinoiden kilpailua ja täten palvelevan yksittäisten kuluttajien etua sekä muita sidosryhmiään. Kuitenkin erilaisien viivästymisten (esim. koodariresurssien priorisointi) johdosta uudistettu sähkön hintavertailusivusto (sahkonhinta.fi) saatiin käyttöön vuoden 2019 loppupuolella ja sen sisältämät hintatilastot ajan tasalle vuoden 2021 alkupuolella. Vuonna 2017 Energiavirasto osallistui myös sähkömarkkinoiden keskityn tiedonvaihtojärjestelmän (ns. datahub) valmistelun ohjaukseen ja seuraamiseen, minkä odotettiin työllistävän Energiavirastoa erityisesti

44 Ks. esim. Energiaviraston tilinpäätökset 2018–2020

45 Energiaviraston tilinpäätökset 2019 ja 2020

46 Toimitusvarmuus, <https://energiavirasto.fi/toimitusvarmuus>

47 Energiaviraston tilinpäätös 2020

vuosina 2020 ja 2021.⁴⁸ Energiavirasto vahvisti tiedonvaihtojärjestelmän palveluehdot elokuussa 2021 ja se avautuu asiakkaiden käytettäväksi (n. 100 sähkön vähittäismyyjää ja 80 jakeluverkkoyhtiötä) 22.2.2022. Järjestelmän operatiivinen hallinnointivastuu kuuluu kantaverkkoyhtiö Fingridin tytäryhtiölle Fingrid Datahub Oy:lle.⁴⁹

Aiemmin Energiavirasto seurasi sähkön vähittäismarkkinoiden toimivuutta myyjän vaihtoaktiivisuuden⁵⁰ perusteella mutta se poistui virallisista tulostavoitteista vuonna 2020. Kuitenkin virasto edelleen seuraa vaihtoaktiivisuuden kehitystä. Verkonhaltijoiden ja erityisesti sähkön vähittäismyyjien toiminnan valvomisen kohdalla Energiavirasto on tunnistanut haasteeksi rajallisen toimintavaltansa puuttua havaittuihin epäkohtiin, minkä lisäksi yksittäiset valvontatapaukset työllistävät Energiavirastoa merkittävästi. Vuonna 2016 Energiavirasto kävi lävitse hallinnoimansa lupaprosessit ja määritteli uudestaan palvelupauksensa, joiden mukaan verkko- ja päästölupien käsittelyaika on enintään 50 työpäivää ja hankelupien kohdalla enintään 40 työpäivää, ja ne ovat osa virastolle asetettuja tulostavoitteita.⁵¹

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden vastuualueen toiminnassa korostuu kansainvälinen yhteistyö, jossa keskeisimpiä kumppaneita ovat energiaregulaattoreiden yhteistyövirasto ACER (*European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators*), energiaregulaattoreiden yhteistyöjärjestö CEER (*Council of European Energy Regulators*), pohjoismaisten energiaregulaattoreiden yhteistyöjärjestö NordREG (*Nordic Energy Regulators*) sekä muut Baltian maiden energian sääntelyviranomaiset. Kansainvälisen yhteistyön saralla on panostettu erityisesti EU:n verkkosääntöjen, joista ensimmäinen tuli voimaan vuonna 2015, täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien toimeenpanoon.⁵² Vuonna 2018 painopiste oli siirtynyt koordinoituista viranomaishyväksyntien suorittamisesta verkkosääntöjen alueelliseen toimeenpanemiseen, minkä lisäksi pohjoismaisten kantaverkkoyhtiöiden yhteisen tasehallintamallin kehittämishanke työllisti vastuualueetta vuonna 2019. Pohjoismaisen yhteistyön alueella Energiavirasto osallistui vuonna 2018 viranomaisten yhteisen kuluttajatutkimuksen toteuttamiseen, jolla selvitettiin kuluttajien tietämystä ja käyttäytymistä sähkömarkkinoilla, ja se osaltaan palveli Energiaviraston kehittämistoimintaa tuomalla esille mahdollisia vähittäismarkkinoiden kehittämistarpeita.⁵³

48 Energiaviraston tilinpäätökset 2017–2020

49 Tiedote 25.8.2021: Energiavirasto vahvisti sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluehdot. <https://energiavirasto.fi/-/energiavirasto-vahvisti-sahkokaupan-keskitetyn-tiedonvaihdon-palveluehdot>

50 Kuinka monta prosenttia kuluttajista vaihtaa sähkönmyyjää kuluneen vuoden aikana

51 Energiaviraston tilinpäätökset 2016, 2018 ja 2020 sekä Energiaviraston tulossopimus 2020–2023

52 Ks. esim Energiaviraston tilinpäätökset 2015 ja 2018

53 Energiaviraston tilinpäätökset 2018 ja 2019

Vastuualueen merkittävä viimeaikainen muutos on ollut Balticconnector -kaasuputki-yhteyden avaaminen Viroon ja siihen liittynyt maakaasumarkkinoidemme avaaminen kilpailulle vuoden 2020 alusta, minkä taustalla vaikutti vuonna 2018 voimaan astunut uusi maakaasumarkkinalaki (587/2017) jonka toimeenpanoon valmistautumisen Energiavirasto aloitti vuonna 2017⁵⁴. Muun muassa markkinoiden avautumiseen liittyviä Energiaviraston suorittamia toimenpiteitä olivat vuonna 2019 maakaasun siirtoverkonhaltijan ja jakeluverkonhaltijoiden ehtojen, siirtoverkonhaltijan käsikirjan ja siirtoverkonhaltijan ulkomaan yhteyksien tariffien vahvistamiset⁵⁵. Energiavirasto osallistui aktiivisesti kansallisten markkinasääntöjen valmistelutyöhön yhdessä keskeisten kansallisten sidosryhmien kanssa, minkä lisäksi virasto kävi keskustelua Viron ja muiden Baltian maiden energiaregulaattorien kanssa yhteisen markkina-alueen säännöistä.⁵⁶

3.2.3 Sähkö- ja maakaasuverkkojen vastuualue

Sähkö- ja maakaasuverkkojen vastuualueen tehtävät muodostuvat sähkö- ja maakaasuverkkotoiminnan hinnoittelun kohtuullisuuden valvonnasta; sähkö- ja maakaasuverkkotoiminnan kehittämisevelvollisuuden, toimitusvarmuuden ja laadun valvonnasta; valvontamenetelmien kehittämisestä; verkkolupien myöntämisestä; ja muista sähkö- ja maakaasumarkkinalainsäädännön mukaisista verkkotoiminnan valvonta- ja lupa-asioiden toimeenpanosta⁵⁷. Vuonna 2015 vastuualue keskittyi vuosia 2016–2023 varten sovellettavien valvontamenetelmien kehittämistyöhön, johon liittyen arvioitiin muun muassa jakeluverkkoyhtiöiden ensimmäiset kehittämissuunnitelmat ja otettiin käyttöön uusi valvontatietojärjestelmä⁵⁸. Valvontamenetelmät jaksoille 2016–2019 ja 2020–2023 todettiin lainvoimaisiksi markkinaoikeuden ratkaistua asiaa koskevan valituksen Energiaviraston hyväksi vuonna 2017, minkä lisäksi Energiavirasto toimeenpani sähkö- ja maakaasuverkkojen varautumisen valvontaan liittyviä uusia tehtäviä⁵⁹. Sähköverkkojen toimitusvarmuuden seuraamiseksi Energiavirasto mittasi jakeluverkkoinvestointien euromäärää ja vuosina 2016–2018 investointien määrä ylitti asetetun tavoitetason, mutta vuodesta 2020 eteenpäin investointimäärät eivät enää sisältyneet viraston tulostavoitteisiin, vaikka virastossa edelleen seurataan niiden kehitystä⁶⁰.

54 Energiaviraston tilinpäätös 2017

55 Energiaviraston tilinpäätös 2019

56 Ks. esim Energiaviraston tilinpäätös 2015 ja 2018

57 Energiaviraston vuosikertomus 2014

58 Energiaviraston tilinpäätös 2015

59 Energiaviraston tilinpäätös 2017

60 Energiaviraston tilinpäätökset 2017–2019 ja tulossopimus 2020–2023

Sähkö- ja maakaasuverkot ovat ns. luonnollisia monopoleja, joiden liiketoimintavalvon-
nassa Energiavirasto keskittyy huolehtimaan hinnan kohtuullisuudesta ja korkean toi-
mitusvarmuuden takaamisesta. Esimerkiksi hinnan kohtuullisuudelle ei ole määritelty
spesifiä tavoitearvoa, vaan sitä arvioidaan kokonaisuutena, jolloin joudutaan huomioi-
maan muun muassa verkonhaltijoiden investointikyvykkyys suoritua niille kuuluvista
lakisääteisistä tehtävistä.⁶¹ Sähkö- ja maakaasuverkot -toimiala on ollut viime vuosina eni-
ten näkyvillä julkisuudessa verkko-operaattoreiden hinnoitteluvalvonnan vuoksi. Vas-
tuualue valvoo myös verkkoon liittymisen teknistä toteuttamista sekä sähkön ja maa-
kaasun käytön mittaamisen asianmukaisuutta. Verkkotoimintojen valvontatietoja voidaan
toimittaa VATI-asiointijärjestelmän⁶² kautta.

Haastattelujen ja viraston sisäisen kyselyn perusteella verkot ja markkinat ovat ne vastuu-
alueet, jotka ovat Energiaviraston vastuualueista eniten vuorovaikutuksessa keskenään.
Molemmat vastuualueet ovat lähtökohtaisesti valvovia, eivät juurikaan toimialaa kehiti-
tävii toimintoja. Tästä huolimatta vuonna 2019 aloitti toimintansa Energiaviraston aset-
tama Älyverkkoforum, jonka toimikausi oli kaksi vuotta. Sen tehtävänä oli tukea puhtaan
energian säännösten, TEM:n asettaman Älyverkkotyöryhmän (jonka työhön Energiavirasto
osallistui myös) ehdotusten sekä älyverkkovision toimeenpanoa, ja työn tavoitteena oli
edistää kulutusjoustop markkinoille pääsyä sekä kuluttajien valinnanmahdollisuuksia.
Energiaviraston ja TEM:n lisäksi työryhmätyöskentelyyn osallistui energiateollisuuden ja
sähkökuluttajien etujärjestöjen ja yritysten edustajia. Forumin työn tuloksina syntyivät
muun muassa TEMin jatkovalmisteluprosesseissa hyödynnettäviksi tarkoitetut suosituk-
set sähkön myynnin ja jakelun maksujen yhteislaskutuksesta sekä ehdotukset riippumat-
toman aggregaattorin toimintaan liittyvien vaatimusten täyttämiseksi.⁶³ Vaikka Älyverkkoforumin
toiminta päättyi elokuussa 2021, niin arvioinnin aikana suoritettujen haastattelu-
jen yhteydessä tuotiin esille toive työn jatkumisen puolesta.

3.2.4 Päästökaupan vastuualue

Päästökauppa käynnistyi vuodesta 2005 alkaen ja Energiavirasto on ollut alusta asti Suo-
men päästökauppaviranomainen. Koko toiminta on kaikkein tiiveimmin Euroopan unio-
nin lainsäädäntöön kytkeytyvä eikä kansallista liikkumavaraa juurikaan ole. Virasto myön-
tää päästöluvat ja hyväksyy päästöjen tarkkailusuunnitelmat, myöntää maksutta jaetta-
vat päästöoikeudet sekä valvoo lupaehtojen noudattamista ja päästöjen raportointia.

61 Energiaviraston tilinpäätös 2017

62 Energiaviraston valvontatietojärjestelmä (VATI), <https://vati.energiavirasto.fi/>

63 Energiaviraston tilinpäätös 2018 ja Älyverkkoforum, <https://energiavirasto.fi/alyverkkoforum>

Energiavirasto toimii lisäksi Suomen huutokaupanpitäjänä ja unionin rekisterin kansallisen osion sekä Kioton pöytäkirjan mukaisen kansallisen rekisterin rekisterivalvojana. Energiavirasto valvoo päästöoikeuksien palautusveloitteen noudattamista sekä vastaa Suomessa toimivien päästökauppatodentajien hyväksymisestä ja valvonnasta. Vuonna 2014 päästökaupparyhmän toiminnassa korostuivat päästöjen raportointi, todentamiseen liittyvät valvontatoimet sekä päästölupamuutosten käsittely.⁶⁴ Päästökaupparyhmä on käsitellyt vuosittain noin 150 päästöluvan muutoshakemusta ja noin 80 parannusraporttia sekä lisäksi valvonut päästöjen raportointia ja todentamista⁶⁵. Resurssipulasta johtuen päästökaupan laitostarkastuksia ei kyetty suorittamaan vuosina 2019 ja 2020⁶⁶.

Päästökaupparekisterin rinnalla virasto käynnisti asianhallintajärjestelmän (REKA) kehittämisen tukeakseen vastuualueen toimintaa. Vuonna 2018 vastuualueella käynnistyi Energiavirastolle siirrettävien viranomaistehtävien valmistelu liittyen päästöoikeuksien ilmaisjaon järjestämiseen ja ne siirtyivät virastolle 1.1.2021⁶⁷. Vuonna 2019 vastuualueen toiminnassa painotus siirtyi seuraavan päästökauppakauden (2021–2030) valmistelutehtäviin, mikä uusien tehtävien ohella on vaatinut Energiavirastolta merkittäviä investointeja käytössä olevien tietojärjestelmien kehittämiseen sekä uusien luomiseen⁶⁸.

Lisäksi maksetaan kompensaatiotukia päästökaupan aiheuttamien lisäkustannusten korvaamiseksi eräille teollisuudenaloille, jotta näiden kilpailukyky ei heikkenisi päästökauppakustannusten vuoksi. Kuitenkin hallinnollisesti kompensaatiotuista vastaa uusiutuvan energian vastuualue, koska tehtävä on hyvin samankaltainen kuin tuotantotukitehtävät, ja kompensaatiotukitehtävien hoitamiseen osallistuu työntekijöitä kolmelta eri vastuualueelta. Päästökaupan asiointijärjestelmä on nimeltään FINETS, jonka kautta osapuolet voivat päivittää sähköisesti vaadittavia tietoja. Päästökaupan vastuualueella hyödynnetään myös sähköistä asiointijärjestelmää SATU, jonka kehittäminen käynnistyi vuonna 2015 ja joka otettiin käyttöön kompensaatiotukijärjestelmän käyttöönoton myötä vuonna 2017. Vuonna 2016 valmistui uusi päästökaupparekisterin sähköinen asiointijärjestelmä (REKA), jonka odotettiin tehostavan hakemusten, päivityspyyntöjen ja yhteydenottojen käsittelyä sekä helpottavan asiakkaiden asiointia Energiaviraston kanssa muun muassa korvaamalla paperisten lomakkeiden käytön.⁶⁹ Energiavirasto osallistuu säännöllisesti komission työryhmätyöskentelyyn tarkkailuun, raportointiin, todentamisen ja päästökaupparekisteriin liittyen. EU-säädöksiä on viime vuosina päivitetty useaan otteeseen.

64 Energiaviraston vuosikertomus 2014

65 Ks. esim. Energiaviraston tilinpäätös 2018

66 Energiaviraston tilinpäätökset 2019 ja 2020

67 Energiaviraston tilinpäätös 2018

68 Energiaviraston tilinpäätökset 2019 ja 2020

69 Energiaviraston tilinpäätös 2016

Energiavirasto on myös liki vuosittain osallistunut päästökauppalain ja sen nojalla annettavien säädösten pienempiin päivityksiin⁷⁰. Lisäksi vuonna 2018 Energiavirasto antoi panoksensa kansallisen päästökauppalain muutoksen valmisteluun yhteistyössä TEM:n kanssa⁷¹.

Tulossopimuksissa päästökaupan vastuualueen tuloksellisuutta on seurattu päästökaupan hallinnoinnista aiheutuvien toimintakustannusten osuudelle per päästökaupan piiriin kuuluva laitos (euroa/laitos) ja vuosina 2018–2020 asetettu tavoitetaso on ylittynyt. Myös tätä selittää päästökaupan hallintaan liittyvien tehtävien lisääntyminen mutta omalta osaltaan siihen on vaikuttanut myös päästökaupan piiriin kuuluvien laitosten lukumäärän pieni vähentyminen vuodesta 2017 alkaen.⁷²

3.2.5 Uusiutuvan energian vastuualue

Vuonna 2014 uusiutuvan energian vastuualueen tehtäviin lukeutuivat uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön tuotantotuen valvonta ja syöttötariffijärjestelmän hallinnointi; biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyysvalvonta; tuulivoiman kompensatioaluelain tehtävät; uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön alkuperän valvonta; ja uusiutuvan energian politiikkatoimien vaikutusten arviointi, raportointi ja seuranta sekä uusiutuvan energian informaatio-ohjauksen suuntaaminen ja seuranta⁷³. Lisäksi vuonna 2018 Energiavirasto työllisti uusiutuvan energian direktiivin (RED II) toimeenpanon valmistelun koordinaatiotyöryhmän ja sen alatyöryhmien työhön osallistuminen, johon panoksensa antoi viisi Energiaviraston asiantuntijaa vuonna 2018 ja vuonna 2020 lukumäärä oli noussut seitsemään asiantuntijaan. RED II -direktiivi tulee luomaan uusia toimeenpanotehtäviä, joita aiheuttavat muun muassa kestävyyskriteerien laajeneminen kiinteisiin biomassoihin, uusiutuvan energian alkuperän edistäminen sekä valvonnan laajentuminen lämmitykseen, jäähdytykseen ja biokaasuun. Esimerkiksi vuonna 2018 vastuualueen valvontatoimi keskittyi todentajien hyväksymispäätösten ja tuotantoselvitysten varmennuksiin, mutta viraston resurssiniukkuuden vuoksi varsinaisia voimalaitostarkastuksia ei kyetty suorittamaan (vuonna 2019 suoritettiin yksi voimalaitostarkastus) ja kenttävalvonta kohdistui todentajien valvontaan tilanteissa, joissa he suorittivat laituskäyntejä. Vuonna 2019 resurssipula ilmeni myös sähkön alkuperän valvonnassa, jolloin Energiavirasto ei pystynyt tekemään yhtään sähkön myyjiin kohdistuvaa valvontapäätöstä, ja tilanne toistui myös vuonna 2020⁷⁴.

70 Ks. esim. Energiaviraston tilinpäätös 2017

71 Energiaviraston tilinpäätös 2018

72 Ks. esim. Energiaviraston tilinpäätökset 2018–2020

73 Energiaviraston vuosikertomus 2014

74 Energiaviraston tilinpäätös 2018–2020

Nykymuotoisen Energiaviraston toiminnan alkuvaiheessa uusiutuvan energian vastuualueen toiminta keskittyi syöttötariffijärjestelmän hallinnointiin ja biopolttoaineiden kestävyysjärjestelmiä koskevien päätösten käsittelemiseen. Tuulivoiman syöttötariffijärjestelmä sulkeutui marraskuussa 2017 ja biokaasulla ja puupolttoaineilla tuotetun sähkön syöttöjärjestelmät puolestaan vuoden 2018 loppuun mennessä⁷⁵. Syöttötariffien maksatukset jatkuvat 2030-luvun alkupuolelle saakka. Muihin viraston toteuttamiin tehtäviin lukeutuivat muun muassa uusiutuvan energian asentajien koulutusjärjestelmän ja metsähakkeen tuen rajausta koskien ohjeiden toimeenpano sekä tuulivoiman tukijärjestelmän kiintiöitä koskevat toimet⁷⁶. Vuonna 2020 vastuualueella aloitettiin biomassoihin laajentuvien kestävyystehtävien sekä jakeluvelvoitelain, josta aiemmin vastasi Verohallinto, toimeenpanoihin liittyvät valmistelutoimet⁷⁷.

Vuonna 2017 uusiutuvan energian vastuualueella käynnistyi uuden teknologianeutraalin ja kilpailutettavan tukijärjestelmän valmistelu (ns. premiojärjestelmä) sekä polttoaineen laatua koskevan raportointilainsäädännön toimeenpanon valmistelu. Samana vuonna Energiavirastossa tehtiin ensimmäiset sähkön alkuperää koskevat valvontapäätökset ja aloitettiin uutena tehtävänä uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden informaatio-ohjaustoiminta, johon liittyvät tehtävät olivat sittemmin laajentuneet.⁷⁸ Keväällä 2018 Energiavirastoa koskevaa lakia muutettiin siten, että virastolle tuli hoidettavaksi energia- ja ilmastopoliittisiin tukiin liittyviä valtionapuviranomaisen tehtäviä⁷⁹. Samaisena vuonna uutena Energiaviraston hallinnoimana tuki-instrumenttina käynnistyi liikenteen infrastruktuurituki, jolla pyritään edistämään ajoneuvojen latauspisteitä ja kaasun tankkauspisteverkoston laajenemista. Sen puitteissa Energiavirasto järjesti neljä tarjouskilpailua vuosina 2018–2021. Tällä ajanjaksolla Energiavirasto käsitteli kaikkiaan 589 hakemusta ja hyväksytyjä hakemuksia oli yhteensä 247 kappaletta, joiden yhteenlaskettu tukien myöntämisen valtuutuksen summa oli hieman yli 14,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 Energiavirasto julkaisi oman arvionsa tukiohjelman toimivuudesta, vaikuttavuudesta ja kehittämistarpeista.⁸⁰

Uusiutuvan energian vastuualueen kasvava tehtävä on liikenteen infrastruktuurituen hallinnointi. Kyse on melko uudenaikaisesta toiminnasta, millä edistetään liikenteen sähkölataus- ja biokaasuasemien rakentamista. Tukihakemusten määrä on ylittänyt käytävissä olevat budjettimäärärahat. Lisäksi edistetään uusiutuvan sähkön tuotantoa

75 Energiaviraston tilinpäätös 2018

76 Energiaviraston tilinpäätös 2015

77 Energiaviraston tilinpäätös 2020

78 Energiaviraston tilinpäätökset 2017–2019

79 Energiaviraston tilinpäätös 2018

80 Energiavirasto 2021: Tieliikenteen infrastruktuurituen tukiohjelman arviointi. Syyskuu 2021. <https://energiavirasto.fi/liikenteen-infratuki>

Vuonna 2020 vastualueen työssä korostuikin viimeisen energiatehokkuusdirektiivin edellyttämän vanhan mallisen EED-raportin valmistelu, vuonna 2018 muutetun energiatehokkuusdirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteleminen sekä direktiiviin liittyvien artiklojen muutoksiin liittyvä säädösvalmistelu. Lisäksi Energiavirasto osallistui EU-komission järjestämiin tilaisuuksiin koskien energiatehokkuusdirektiivin artiklojen kehittämistyötä.⁸⁷

Käynnistysvaiheen jälkeen vastuualueella keskityttiin suuria yrityksiä koskevien pakollisten energiakatselmusten toimeenpanoon ja niihin liittyviin viranomaistehtäviin, uusien energiasopimusten neuvotteluprosessien koordinointi sekä ekosuunnitteluun ja energiamerkintöihin liittyvät tehtävät. Esimerkiksi energiakatselmusten toimeenpanon viemiseksi eteenpäin Energiavirasto järjesti yrityksille vastuuhenkilökoulutusta (esim. 370 henkilöä saavutti vastuuhenkilöpätevyyden vuonna 2015) sekä panosti yrityksille kohdistuvan neuvonnan järjestämiseen. Pakollisten energiakatselmusten valvontatoimet ensimmäisen kolmen toimintavuoden aikana olivat kohdistuneet etupainotteisesti 356 yritykseen (vuosi 2018) valvottavien yritysten kokonaismäärän ollessa 369 vuosille 2016–2019. Lisäksi Energiavirasto on pyrkinyt kehittämään vapaaehtoista energiakatselmuohjelmaa muun muassa pilottien (esim. uuden syväselvitysmallin pilotointi) avulla. Näiden lisäksi vastuualue huolehti energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanoon liittyvien selvitysten toteutuksesta sekä EU Pilot -prosessista.⁸⁸

Energiatehokkuussopimusjärjestelmän vuosien 2017–2025 jakson toimeenpano onkin yksi vastualueen painopisteistä, jossa toiminnan fokuksen odotetaan liikkuvan yhä enemmän toimeenpanon tukemiseen ja toiminnan kehittämiseen. Tämä ilmenee muun muassa panostuksina viestintään tiedon ja hyvien käytäntöjen levittämisen tukemiseksi ja sidosryhmäyhteistyöhön, kuten vuonna 2019 elinkeinoelämälle ja kiinteistöalalle luodun Meets-verkkoyhteisön toiminnan syventämisenä sekä ekosuunnittelu- ja energiamerkintäasioista viestimisen edistämisenä (ekosuunnittelu.info ja energiamerkinta.fi -internetsivujen luominen 2020). Tämän lisäksi vastuualuetta työllistävät EU-tasolta tulevat erilaiset tehtävät, kuten Suomen kansallista energiatehokkuustoimintasuunnitelmaa koskeva raportointi (*National Energy Efficiency Action Plans* = NEEAP-4) sekä energiatehokkuusdirektiivin vaikutusten arviointi.⁸⁹ Energiatehokkuuden valvontatoimet puolestaan käynnistyvät syksyllä 2016, jolloin niiden arvioitiin vievän noin kymmenen prosenttia vastualueen työmäärästä⁹⁰.

87 Energiaviraston tilinpäätös 2020

88 Energiaviraston tilinpäätökset 2015, 2018 ja 2020

89 Energiaviraston tilinpäätös 2017, 2019 ja 2020

90 Energiaviraston tilinpäätös 2016

Energiatehokkuuden vastuualue on eräänlainen organisatorinen hybridi, jota toteutetaan laajassa yhteistyössä Motiva Oy:n kanssa. Vastuualue tilaa Motivalta energiatehokkuuden edistämiseen liittyviä palveluita mutta energiatehokkuuden ja -murroksen edistämisen ohella Motivan strategiaan tavoitteisiin lukeutuvat myös systeemisten muutosten nopeuttaminen, materiaalitehokkuuden ja kiertotalouden edistäminen sekä kestävien valintojen tukeminen. Keskeisin työkalu energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian saralla on Energiaviraston Motivalta tilaama energiatyöohjelma, jota varten varattu rahoitus oli 2,7 miljoonaa euroa vuonna 2017, 2,96 miljoonaa vuonna 2018, 3 miljoonaa vuonna 2019 ja 2,8 miljoonaa vuonna 2020⁹¹. Vastuualueen uusiin merkittäviin tehtäviin lukeutuu alueellisen neuvonnan resursointi, joka kilpailutusprosessin myötä lähti käyntiin kaikkien 18 maakunnan alueilla vuonna 2018. Ensimmäinen sopimuskausi ulottuu vuoteen 2023 saakka.⁹² Haastatteluissa Motivan toimintaa pidettiin poikkeuksetta erittäin onnistuneena. Useassa sidosryhmähaastattelussa todettiin, että Motivan toiminnan laatu ja vaikuttavuus ovat kehittyneet huomasti viimeisten vuosien aikana. Samalla korostettiin, että suuri osa Motivan onnistumisista tulee myös ”kirjata” Energiaviraston saavutuksiksi, sillä Energiavirasto määrittelee toiminnan tavoitteet ja vastaa kokonaisuudesta.

Pääpaino on kehittämistyyppisissä toimissa, mutta mukana on myös jonkin verran energiatehokkuuskatselmuksien sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannon kustannusanalyysien valvontaa. Energiatehokkuuden vastuualueella Euroopan unionin säädösten muodollinen ohjausvaikutus on vähäisintä viraston toimialoilla, vaikka käytännön tasolla EU-säädösten vaikutus ilmenee vahvemmin. Energiavirasto vastaa muun muassa ekosuunnittelu- ja energiamerkintädirektiiveihin liittyvien asetusten valmistelusta lukuunottamatta rakennustuotteisiin liittyviä asetuksia, jotka kuuluvat ympäristöministeriön vastuulle⁹³. Energiatehokkuustoimenpiteiden tuloksellisuuden seuraamisessa ei käytetä kvantitatiivisia mittareita, koska toiminnan luonne vaihtelee merkittävästi vuosittain energiansäästövaikutusten näkyessä 2–5 vuoden viiveellä. Lisäksi vaikutukset ovat vahvasti riippuvaisia toimintaympäristössä tapahtuvista muista muutoksista, mikä myös hankaloittaa tuloksellisuuden tarkempaa todentamista.⁹⁴

Vaikka energiatehokkuuden vastuualue, uusiutuvan energian vastuualue sekä päästökaupan vastuualue kytkeytyvät tiiviisti ilmastonmuutoksen hillintätoimiin, ei vastuualueiden kesken ole merkittävää yhteistyötä, vaikka toki ryhmäraajat ylittävää yhteistyötä virastossa harjoitetaan muun muassa päästökaupan epäsuorien kustannusten

91 Energiaviraston tilinpäätökset 2017–2020

92 Energiaviraston tilinpäätös 2019

93 Ekosuunnittelu ja energiamerkintä,
<https://energiavirasto.fi/ekosuunnittelu-ja-energiamerkinta>

94 Energiaviraston tilinpäätös 2017

kompensaatiojärjestelmän parissa. Kuitenkin ensisijaisesti kukin vastuualue hoitaa spesifin lainsäädännön määrittämiä tehtäviään.

3.3 Energiaviraston määrärahat ja talous

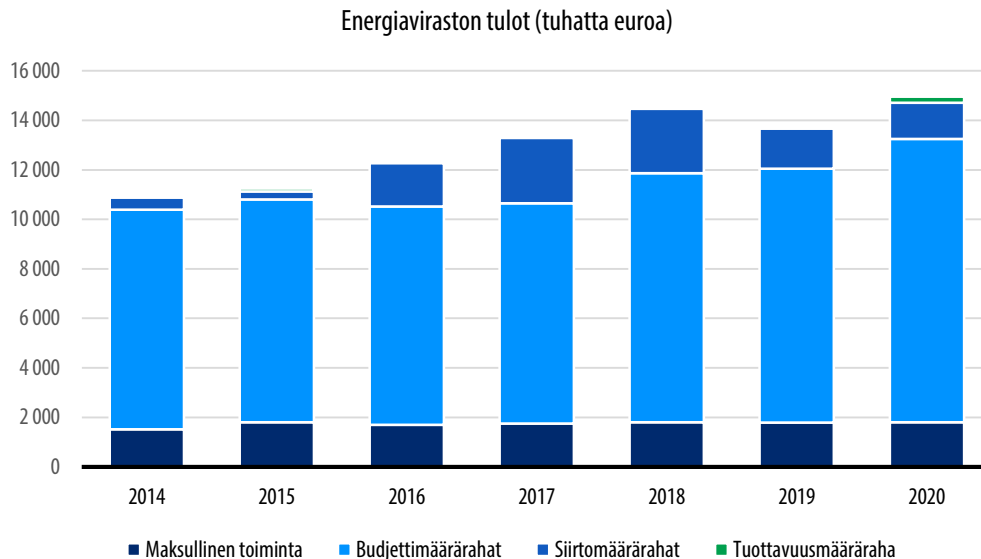
Energiaviraston rahoitus koostuu neljästä osa-alueesta. Määrällisesti suurin on valtion talousarviosta annetut määrärahat, jotka on kohdennettu siirto- ja toimintamenoihin sekä muihin menoihin. Talousarvion mukaiset määrärahat on jaettu eri osiin, joista siirtomenojen osuus on rahoituksessa merkittävä eli noin 97 prosenttia. Vuonna 2020 Energiavirasto sai siirtomenoihin valtion talousarviossa 484 miljoonaa euroa ja kulutusmenoihin 12,6 miljoonaa.⁹⁵ Siirtomenot eivät ole osa viraston käytettävissä olevaa rahoitusta, joten niitä ei huomioida alla olevassa taulukossa. Siirtomenoilla tarkoitetaan kunnille, muille julkisille yhteisöille, elinkeinoelämälle, kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille maksettavia valtionavustuksia⁹⁶. Budjettimäärärahat-osio pitää sisällään ainoastaan valtion budjetista kulutusmenoihin ja muihin menoihin annetut osuudet, eli yhteensä reilut 12,6 miljoonaa euroa.

Toinen osuus rahoituspohjasta tulee viraston maksullisesta toiminnasta. Viraston maksullinen toiminta koostuu pääasiassa (96 %) julkisoikeudellisesta maksullisesta toiminnasta, joka pitää sisällään sähkö- ja maakaasuluvat, päästökaupan luvat, päästökaupparekisterin maksut, kompensaatiojärjestelmän maksatuspäätökset, biopolttoaineiden kestävyyttä koskevat päätökset sekä energiatehokkuuskoulutukset. Näitä tuloja virastolle kertyi 1 723 300 euroa vuonna 2020. Loput neljä prosenttia koostuivat sidosryhmä- ja asiakaskoulutuksista, josta virasto sai osallistumismaksuja 52 730 euroa sekä muista toiminnan tuloista, joista merkittävä oli ympäristöministeriön rahoittama ekoviestinnän projekti. Muita toiminnan tuloja kertyi yhteensä 27 397 euroa. Yhteensä virasto keräsi maksullisesta toiminnasta vuonna 2020 yhteensä 1 803 427 euroa. Tuotot nousivat edellisestä vuodesta reilut 11 000 euroa.⁹⁷

95 Energiaviraston tilinpäätös 2020

96 Valtiovarainministeriö, <https://tutkibudjettia.fi/menolajittelu>

97 Energiaviraston tilinpäätös 2020

Kuvio 6. Energiaviraston rahoituksen rakenne euroina vuosina 2017–2020 (Energiaviraston tilinpäätös 2020)

Siirtomäärärahat muodostavat rahoituspohjan kolmannen kokonaisuuden. Siirtomäärärahaa vuodelta 2019 seuraavalle vuodelle siirtyi 379 816 euroa, missä oli pudotusta edellisestä vuoteen noin 56 000 euroa. Koronapandemian myötä saatiin tehtyä säästöjä erityisesti matkustusmenoissa, joka tarkoittaa siirtomäärärahan kasvua tulevaisuudessa.⁹⁸

Neljäs osuus rahoituspohjasta on tuottavuusmäärärahat. Energiavirasto haki vuonna 2019 työ- ja elinkeinoministeriön tuottavuusrahaa asiakaslähtöisen kehittämisen mallin vakiinaistamiseen verkkovalvonnassa. Vuodelle 2020 määrärahaa saatiin 250 000 euroa, josta käytettiin 238 000 euroa ja loput määrärahoista palautettiin takaisin ministeriöön.⁹⁹

Kaikki neljä rahoitusosaa laskettuna yhteen virastolla oli käytössään vuonna 2020 yhteensä 14 968 576 euroa, jotka kohdistuvat Energiaviraston toimintamenoihin sekä energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistämiseen. Vuoteen 2019 verrattuna rahoitus nousi 1 300 000 euroa. Muutos johtui pääasiassa lisärahoituksesta, joka kohdennettiin energiatehokkuuden parantamiseen. Lisärahoituksen lisäksi kokonaissummaa nosti tuottavuusmääräraha. Seuraavan vuoden rahoitus on turvattu siirtomäärärahojen kasvun ja kasvavien tulojen vuoksi. Siirtomäärärahojen myötä esimerkiksi toiminnan kehittäminen ja lakisääteiset tehtävät on turvattu. Energiaviraston vuoden 2020 tilinpäätöksessä kuitenkin

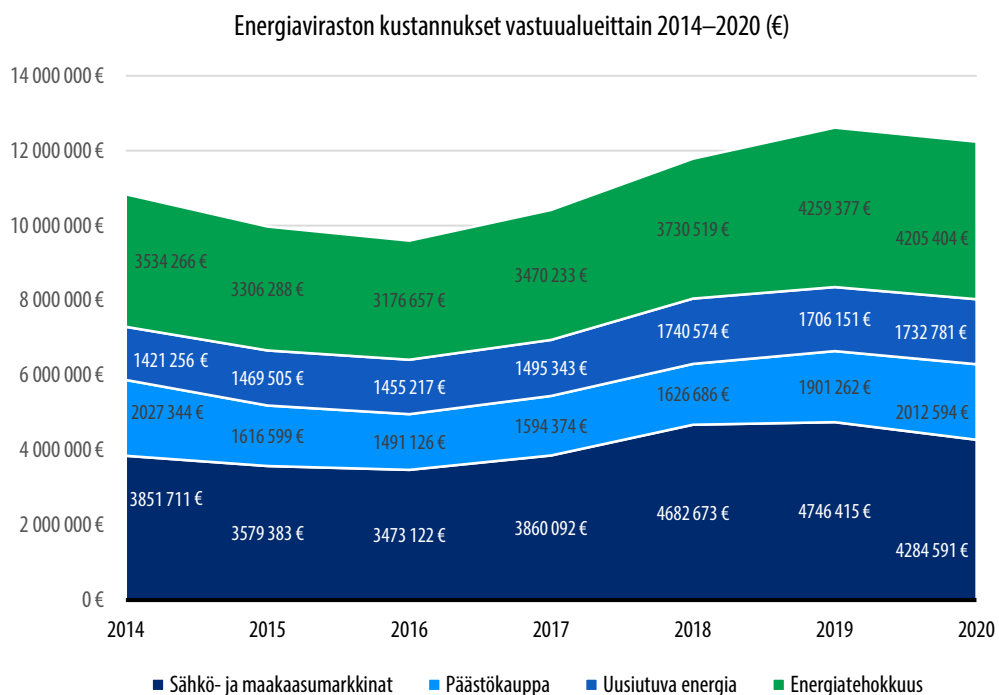
⁹⁸ Energiaviraston tilinpäätös 2020

⁹⁹ Energiaviraston tilinpäätös 2020

todetaan, että tulevaisuudessa valtion budjetista annettavien määrärahojen kehitys on huolestuttavaa ja haastaa viraston tehtävien toteuttamista.¹⁰⁰

Viraston päivittäistoiminnan rahoituksen ulkopuolella olevat siirtomenot muodostavat merkittävän osan virastolle annettavasta rahoituksesta. Energiavirasto myöntää tukia erityisesti elinkeinoelämän toimijoille päästökaupan kustannusten kompensointiin, uusiutuvan energian tuotantoon ja sähköisen ja biokaasuliikenteen infrastruktuurin kehittämiseen. Siirtomenoihin oli vuonna 2020 budjetoitu yhteensä 484 miljoonaa euroa, josta tuotantotukien osuus oli 70 prosenttia. Siirtomenojen kokonaismäärä nousi huomattavasti edellisestä vuodesta, sillä vuoden 2019 osuus oli 257,7 miljoonaa euroa. Pelkästään tuotantotukia maksettiin 95,8 miljoonaa euroa enemmän edelliseen vuoteen verrattuna.¹⁰¹

Kuvio 7. Energiaviraston kustannusten jakautuminen vastuualueittain 2014–2020.



Kuvio 7 osoittaa Energiaviraston kustannukset vastuualueittain vuosilta 2014–2020. Kuvioista voidaan havaita, että yleisesti viraston kustannukset ovat nousseet viime vuosien

¹⁰⁰ Energiaviraston tilinpäätös 2020

¹⁰¹ Energiaviraston tilinpäätös 2020

aikana yli 12 miljoonaan euroon vuosittain. Merkittävää nousua kustannuksissa on tullut erityisesti vuosien 2016–2018 välisenä aikana muun muassa henkilöstön lisäämistarpeen ja ulkopuolisten asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden vuoksi¹⁰².

Suurin kustannuserä kautta seurantajakson on ollut sähkö- ja maakaasumarkkinoiden osuus, joka muodosti kokonaiskustannuksista noin 35 prosenttia vuonna 2020. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden kokonaisosuus kuitenkin laski edelliseen vuoteen verrattuna yli 460 000 eurolla, kun taas päästökaupan osuus on noussut tasaisestikoko seurantajakson. Päästökaupan osuus nousi vuonna 2020 edellisuuteen verrattuna 5,86 prosenttia¹⁰³.

Uusiutuvan energian osuus on pysynyt melko tasaisena, mutta vuodesta 2017 eteenpäin kustannukset ovat olleet vuositasolla aina yli 1,7 miljoonaa euroa. Energiatehokkuuden osalta rahoitus on noussut viimeisen kahden vuoden aikana yli 4 miljoonan euron vuositasolle, kustannusten pysyessä alle 4 miljoonassa vuosina 2014–2018¹⁰⁴.

3.4 Arvio viraston toiminnan tuloksista

3.4.1 Onnistuminen toiminnan tavoitteiden saavuttamisessa

Viraston tulostavoitteiden toteutumisen osalta (tulosohejauksesta tarkemmin luvussa 4) voidaan todeta, että viraston toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetetut tavoitteet on jaettu kolmeen asiakokonaisuuteen: 1) digitaalisuuden edistäminen, 2) normien purkamisen ja 3) valvonnan ja edistämisen taloudellisuus. Digitaalisuuden edistämisen osalta virasto ei vuoden 2020 tilinpäätöksessä raportoi edistymistä vaan tyytyi toteamaan, että ”asetetun tavoitteen saavuttaminen on osoittautunut vaikeaksi. Virastolla on useita tehtäviä, jotka ovat asiointimääriltään vähäisiä, eikä näitä ole kustannusten ja saatavien hyötyjen kannalta järkevää toteuttaa sähköisinä palveluina.” Normien purkamisen osalta vuoden 2020 tilinpäätöksessä todetaan, että:

”Viraston kaikki lupaprosessit on uudistettu, yhtenäistetty sekä kuvattu, ja niille on määritetty palvelulupaukset. Hankelupien osalta palvelulupaus täyttyi ja verkkolupien osalta käsittelyaikoja kyettiin myös parantamaan, vaikkei tavoitetta käytettävissä olevien resurssien puitteissa saavutettukaan. Päästökaupunkauden vaihtuminen ja uudet ilmais jakotehtävät ovat merkittävästi lisänneet käsiteltävien asioiden määrää vuonna 2020 eikä palvelulupausta saavutettu vuonna 2020.”

102 Energiaviraston tilinpäätökset 2017 ja 2018

103 Energiaviraston tilinpäätös 2020

104 Energiaviraston tilinpäätös 2020

Energiamarkkinoiden valvonnan ja edistämisen taloudellisuus parani edellisvuodesta sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnan ja edistämisen toimintakulujen laskettua suhteellisesti enemmän kuin sähkön ja kaasun yhteenlaskettu kulutus. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnan ja edistämisen toimintakulut laskivat noin 9,7 prosenttia. Samanaikaisesti sähkön ja kaasun yhteenlaskettu kulutus laski noin 5 prosenttia. Tavoitetta ei kuitenkaan saavutettu, koska se on epärealistinen lisääntyneiden valvontatehtävien johdosta. Päästökaupan hallinnoinnin toimintakustannukset päästökaupan piiriin kuuluvaa laitosta kohden nousivat edellisvuoteen verrattuna. Lisäys johtuu viraston mukaan pääosin päästökauppaan liittyvien tehtävien lisääntymisestä sekä päästökauppakauden vaihtumisesta. Lisäksi päästökaupan piiriin kuuluvien laitosten lukumäärä on hieman laskenut vuodesta 2019. Uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön syöttötariffijärjestelmän hallinnoinnin kustannukset laskivat, koska tuulisuuden vuoksi tuulivoimaloiden tuotanto oli viime vuonna poikkeuksellisen suurta ja sähkön hinta poikkeuksellisen alhaista. Päästöoikeuden kohoamisen hinnan vuoksi tuella tuotetun biosähkön määrä väheni. Viraston työpanos pysyi edellisen vuoden tasolla.

Energiatehokkuuden edistämistoimien taloudellisuutta ei mitata kvantitatiivisin mittarein. Virasto luo edellytyksiä energiansäästölle ja energiatehokkuuden parantumiselle neljällä eri politiikkatoimella (energiatehokkuussopimukset, energiakatselmuksot, energianeuvonta ja ekosuunnittelu). Virastossa tehtävä toiminta on syklistä ja energiansäästövaikutukset, jotka nähdään 2–5 vuoden viiveellä, ovat absoluuttisina lukuina merkittävästi riippuvaisia toimintaympäristön muista muutoksista. Viraston toimilla vaikutetaan siihen, että myös seuraavan sitovan jaksoa 2021–2030 koskevan energiansäästötavoitteen politiikkatoimissa voidaan tukeutua markkinaehtoisuuteen.

Viraston tuottavuuden osalta viimeaikaisessa kehityksessä on ollut jonkin verran verran vuosivaihtelua. Kokonaisuudessaan tuottavuus on pysynyt varsin hyvällä tasolla (vrt. taulukko 1). Tilinpäätöksen mukaan vuonna 2020 virastossa päätettiin yhteensä 2 498 asiaa, mikä oli selvästi enemmän kuin edellisellä vuonna. Uusia asioita tuli vireille yhteensä 2 952, mikä sekin on enemmän kuin vuonna 2019. Erityisesti uusiutuvan energian vastualueella vireille tulleiden asioiden määrä nousi, koska liikenteen infratuen tarjouskilpailussa virasto sai runsaasti tarjouksia.

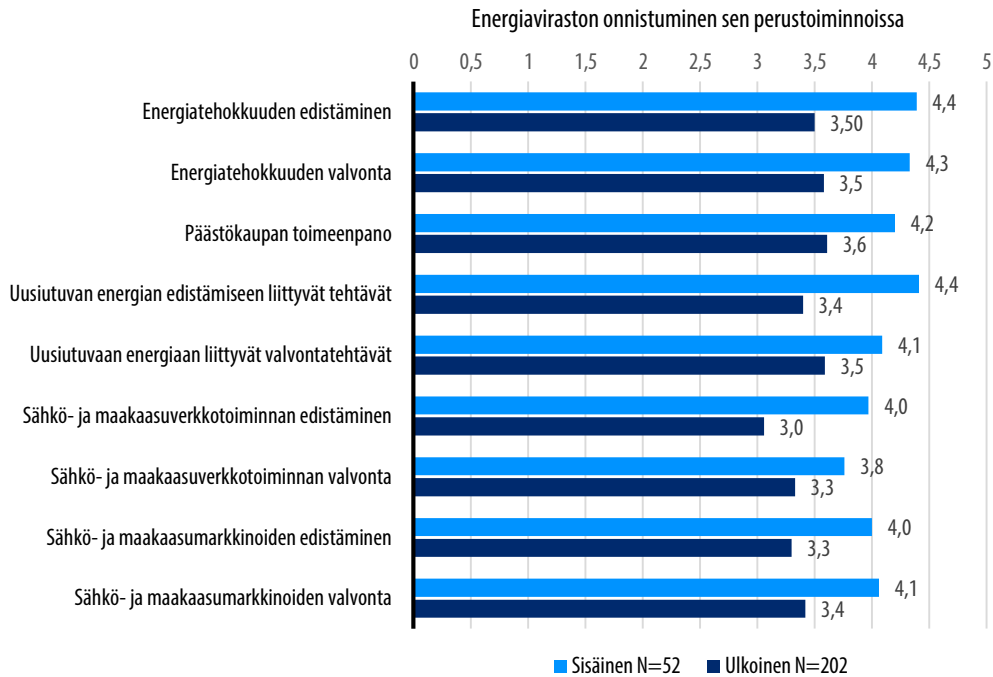
Taulukko 1. Energiaviraston tuottavuuskehitys vuosina 2018–2020.

Tekijä	2018	2019	2020
Tuotos: Virastossa päätetyt asiat, <i>kappaletta</i>	2302	2162	2498
Panos: Viraston henkilötyövuodet, <i>htv</i>	81,5	82,2	81,4
Tuotos / panos -suhde, <i>kappaletta/htv</i>	28,3	26,3	30,7

Taulukosta 1 käy ilmi, että viraston tuottavuutta mittaava panos-tuotos -suhde parantui kokonaisuudessaan vuonna 2020. On huomattava, että tilinpäätöksessä kuvattuun tuottavuuslaskentaan sisältyy jossain määrin teknisiä haasteita. Kustannusindeksin tuottamat yksittäiset luvut vaihtelevat vuosittain viraston toiminnan luonteen takia, joten yksittäisen vuoden luku ei yksin kerro viraston toiminnan kehittymisestä.

Arvioitaessa toiminnan taloudellisuutta voidaan todeta, että tilinpäätöksen perusteella viraston kustannukset laskivat melkein 400 000 eurolla, ja sitäkin enemmän sähkö- ja maakaasuvalvonnan osalta. Päästökauppasektori puolestaan kasvoi yli 100 000 eurolla uusien tehtävien takia. Vuonna 2020 virasto sai maksuperustelain mukaisia julkisoikeudellisia tuottoja 1 723 300 euroa, mikä on hieman enemmän kuin edellisvuonna (1 656 450 euroa vuonna 2019).

Seuraavaksi esitetään kuvio, jossa vertaillaan viraston sisäisen kyselyn ja ulkopuolisten sidosryhmien näkemyksiä Energiaviraston toiminnan onnistumisesta toiminnan keskeisillä osa-alueilla. Kyselytuloksia analysoitaessa on muistettava, että jotkut vastaajien näkemyksistä voivat perustua vahvempaan tietoperusteeseen Energiaviraston toiminnasta ja toiset puolestaan muodostuvat mielikuvien pohjalta. Kuviossa 8 on esitetty sisäisen ja ulkoisen kyselyn vastaajien näkemyksiä Energiaviraston toiminnan tuloksista keskeisillä toiminnan osa-alueilla. Kysymys kuului seuraavasti: ”Kuinka hyvin Energiavirasto on onnistunut seuraavien tehtävien hoidossa? Vastausasteikko oli 1-5, jossa 1 = erittäin huonosti, 2 = huonosti, 3 = tyydyttävästi, 4 = hyvin ja 5 = erittäin hyvin.

Kuvio 8. Energiaviraston onnistuminen toiminnan keskeisillä osa-alueilla.

Kuviosta 8 käy ilmi, että Energiaviraston henkilöstön omat arviot viraston onnistumisista sen tehtävien hoidon kannalta keskeisillä alueilla olivat selkeästi ulkopuolisten arvioita myönteisempiä. Tämä voi johtua siitä, että viraston työntekijät ovat tietoisia toimenpiteiden todellisesta onnistumisesta esimerkiksi viraston tulostavoitteita vasten tai sitten viraston työntekijät eivät arvioi omaa työtään yhtä kriittisesti kuin viraston ulkopuoliset tahot.

Verrattaessa eri tehtäväalueita keskenään voidaan havaita, että parhaiten viraston katsotaan onnistuneen energiatehokkuuden valvonnan ja edistämisen alueella, päästökaupan toimeenpanossa ja uusiutuvan energian valvonnan ja edistämisen alueilla. Kriittisimpiä arviot ovat sähkö- ja maakaasuverkko toiminnan edistämisen (ulkoiset sidosryhmät) ja valvonnan alueella (viraston vastauksissa). Ulkoisen sidosryhmäkyselyn kohdalla vastaajien näkemykset Energiaviraston onnistumisista ja epäonnistumisista on koostettu taulukkoon 2.

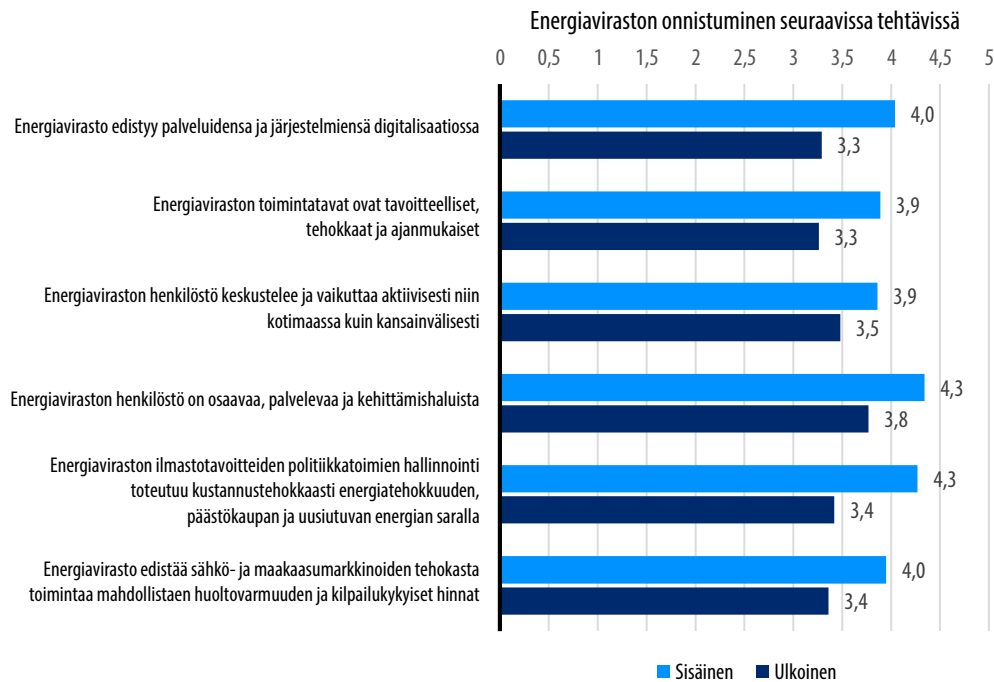
Taulukko 2. Ulkoisen kyselyn vastaajien kommentit Energiaviraston onnistumisista ja epäonnistumisista

Kommentteja onnistumisista	Kommentteja epäonnistumisista
Päästökauppa ja sen tehtävien toteutus, älyverkkofoorumi, EU-lainsäädäntöön kuuluvien verkkosääntöjen edellyttämien menetelmien hyväksyntä. EV:llä on ollut parempi osaaminen verrattuna pohjoismaisiin sääntelyviranomaisiin sähkön siirtoon liittyvissä teknisissä ja markkina-asioissa	Erialaisten hakemusten sekä raporttien käsittelyajat ovat pitkiä. Näistä ei myöskään ikinä tule mitään väliaikatieta, missä ajassa päätöksiä on odotettavissa.
Uusiutuvan energian huutokauppajärjestelmä; päästökaupan toteuttamisen kansalliset ratkaisut	Päätöksissä on ollut ajoittain epätarkkuutta ja virhetulkintoja mahdollisesti resurssipulan vuoksi tai päätöksiä tehdään liian siiloissa. Esim. joku yksittäinen olennainen säädös on jäänyt kokonaan huomioimatta päätöksen teossa.
Ecodesign ja Ecolabeling -asetusten uudistusten tiedottamisessa, yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja asetusten muotoilemisessa	Tiedottamista / kommunikaatiota voisi edelleen parantaa. Käytössä olevat sähköiset järjestelmät kankeita.
EU-lainsäädännön toimeenpanon käytännön toteutuksen kansallinen suunnittelu ja organisointi energiatehokkuuden alueella. Esimerkiksi energiakatselmustoiminta ja energiatehokkuus-sopimustoiminta, kuluttajaneuvonta, alueellinen energianeuvonta. Siinä korostuu erinomainen yhteistyö TEM-Energiavirasto-Motiva ja tarpeen mukana myös muut toimijat	Energiavirasto tekee yleisiä ohjeistuksia yksittäisten valitusten perusteella. Näissä ei usein huomioida muualla olevia toimivia ratkaisuja tai toisen tyyppisessä ympäristössä olevia toimijoita. Tällaiset yleistyksset ovat estäneet toiminnan, joka on sekä toimijoiden että asiakkaiden kannalta hyväksi todettu.
REMIT-valvonnassa (sähkö- ja maakaasumarkkinavalvonta) Energiavirastosta saa henkilökuntaa kiinni ja sieltä ollaan valmiita auttamaan. Ehdottomasti hyvä juttu. Viraston järjestelmät on ainakin minun mielestä toimineet siinä tarkoituksessa, jota ne palvelee. Esim. uusi ilmaisjaon FINETS.	Energiavirastolle annettavien tietojen määrä lisääntyy koko ajan ja menee enemmän ja enemmän "pilkunvillaamiseksi". Energiavirastossa ei mielestäni ymmärretä, että mitä enemmän "nippelitietoa" haluavat, sitä enemmän aikaa yrityksissä menee niiden tilastojen tekemiseen ja kustannukset lopulta maksavat kuluttajat, joiden etua Energiavirasto myös valvoo. On hyvä, että valvoo, mutta olettaisin, että kaiken keräämänsä tiedon käsitteleminen ei ole enää kustannustehokasta, eikä aja alkuperäistä asiaa. Käsittääkseni Energiaviraston henkilökunnan määrä ja kustannukset ovat koko ajan lisääntyneet (kuluttajat loppujen lopuksi maksavat). Hyödyn voisi saada vähemmällä kustannuksilla.
Energiatehokkuusryhmä hoitaa erinomaisesti myös energiatehokkuuden edistämistä mm. olemalla aktiivisesti mukana sopimustoiminnassa. Valvonta ja EED:n tulkinta on sujuvaa. Myös päästökaupparyhmä vaikuttaa toimivan hyvin (sidosryhmäläisenä kommentti, ei valvottavana).	Valvontamenetelmien tulisi seurata nopeammin yhteiskunnan muutoksia. Tiedon avoimuutta tulisi vielä lisätä

Kommentteja onnistumisista	Kommentteja epäonnistumisista
Päästökaupan kompensatiotuen haun SATU-asiointijärjestelmä.	Sähkön jakeluverkko toiminnan valvontamenetelmät ovat osittain epäonnistuneet. Niistä voi mainita mm. vero- ja korkokikkailujen mahdollistamisen sekä tehokkuuskannustimen epäloogisuuden ja vaikeasti ennakoitavuuden. Kehittämissuunnitelmat työllistävät verkkoyhtiöitä joiltakin osin ihan turhaan ja niihin liittyvät ohjeistukset/määritelmät ovat joiltakin osin todellisuuteen nähden virheellisiä. Lisäksi liisäohjeistuksia kysyttäessä voi saada erilaisia vastauksia samoihin kysymyksiin riippuen siitä, että keneltä asiasta EV:ltä kysyy.
Energiaviraston julkaisut ja koosteet mm. siirtohintakehityksessä ja toimitusvarmuustavoitteiden saavuttamisessa ovat hyviä.	Energiaviraston ei pitäisi olla poliittisesti ohjailtavissa, mutta sähköverkkoregulaation mallin muutos kesken valvontakauden oli surkea esimerkki kuinka tämä ei toteudu. Uskottavuus meni.
Regulaatiotoiminta on ollut pitkäjäntäistä ja ennakoitavaa. Tämä on mahdollistanut verkkoliiketoiminnan tulevaisuuden suunnittelun, jossa ratkaisuja tehdään vuosikymmeniksi eteenpäin.	Energiavirasto voisi toimia osana laajempaa politiikkatoimien arviointia ja osallistua aktiivisesti aineistojensa ja osaamisen avulla arvioimaan ovatko energiamurrosta edistävät politiikat toimineet halutulla tavalla, ja kuinka niitä voitaisiin edistää/kehittää.
Energiaviraston sähköverkon valvonta muuttui pitkäjänteisemmäksi ja asialliseksi, kunnes poliittinen päätöksenteko sotki koko kuvion.	Pitkäjänteisyys esim. sähköverkkotoiminnassa. Tasapuolisuus eri omistustautosten suhteen ja tasapuolisuus kansalaisia/sähkön käyttäjiä kohtaan. Ei saisi tehdä nopeita muutoksia median/pienen porukan mielipiteiden mukaan, vaan pitäisi valvoa kaikkien etua.

Edellä esityissä nostoissa korostuvat Energiaviraston toiminnan byrokraattinen luonne, joka tosin osaltaan selittyy lisääntyvästä ja entistä yksityiskohtaisempaan suuntaan kehityvästä sääntelystä. Tästä huolimatta virastoa on kritisoitu sekä ulkoisessa sidosryhmäkyselyssä että arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa reaktiiviseksi ja hitaaksi. Useaan Energiaviraston tekemään ratkaisuun liittyy suoraan laista tuleva määräaika, jonka puitteissa sen on annettava päätös. Näitä määräaikoja Energiavirasto noudattaa, joskin haastattelujen perusteella on havaittu, että menetetään aikaa, kun muutospyyntö lähetetään vasta määräajan täytyessä. Tätä kautta koko prosessi pitkittyy ja synnyttää helposti tilanteen, jossa sääntelyn kohteena olevat yritykset joutuvat odottamaan omien muutostöiden kanssa kohtuuttoman pitkään.

Molemmissa kyselyissä esitettiin myös kysymyksiä Energiaviraston onnistumisista muilla toiminnan osa-alueilla. Kuviossa 9 on kuvattu molempien kyselyiden vastaajien näkemykset viraston muista onnistumisista.

Kuvio 9. Energiaviraston onnistumiset muilla tehtävälueilla.

Yllä olevassa kuviossa toistuu sama asetelma kuin edellisissä vastausprofiileissa eli viraston omat näkemykset ovat kauttaaltaan positiivisempia kuin ulkopuolisten sidosryhmien näkemykset. Suurimmat näkemuserot ovat Energiaviraston ilmastotavoitteiden hallinnoinnin kustannustehokkuudessa ja palveluiden sekä järjestelmien digitalisaatiossa. Näissä ulkopuolisten näkemykset olivat selvästi kriittisempiä kuin viraston omat tulkinnot. Positiivisimman arvion virasto sai väittämän ”Energiaviraston henkilöstö on osaavaa, palvelevaa ja kehittämishaluista” kohdalla (sisäisten vastausten keskiarvo 4,34 / 5 ja ulkoisten vastausten kohdalla 3,77 / 5). Tätä voidaan pitää sangen myönteisenä arviona.

3.4.2 Viraston johtamisen onnistuneisuus

Valtion virastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan niiden sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio. Viraston tehtävien hoitamisesta, viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta sekä toiminnan laillisuudesta vastaa viraston johto ja päällikkövirastomallissa viime kädessä virastopäällikkö. Viraston sisäinen organisaatorakenne perustuu säädöksiin ja erityisesti työjärjestykseen.

Energiaviraston päällikkönä on ylijohtaja, jonka nimittää valtioneuvosto. Ylijohtajan virka täytetään määräajaksi, jonka pituus on vähintään viisi ja enintään seitsemän vuotta. Sama henkilö voidaan nimittää ylijohtajan virkaan enintään kahdeksi toisiaan seuraavaksi toimikaudeksi. Ylijohtajan ollessa estynyt hänen ensimmäisenä sijaisenaan toimii hallintoryhmän esihenkilö ja toissijaisina sijaisina muiden ryhmien esihenkilöt virkaikäjärjestyksessä, ellei ylijohtaja toisin määrää. Ylijohtajan tehtävänä on:

1. johtaa Energiaviraston toimintaa;
2. ratkaista asiat, jotka on säädetty Energiaviraston ratkaistaviksi:
 - sähkömarkkina- tai sen nojalla annetuissa säännöksissä;
 - maakaasumarkkina- tai sen nojalla annetuissa säännöksissä;
 - sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetussa laissa;
 - yhteistyövirastoasetuksessa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä;
 - sähkökauppa-asetuksessa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä;
 - maakaasuverkoasetuksessa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä;
 - sähkö- ja maakaasumarkkinadirektiivin nojalla annetuissa, suuntaviivoja koskevissa komission asetuksissa tai päätöksissä;
 - REMIT-asetuksessa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä; (8.8.2014/650)
 - energianinfrastruktuuriasetuksessa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä; (22.8.2014/692)
3. ratkaista muut Energiavirastolle kuuluvat asiat, ellei ratkaisuvalltaa ole annettu työjärjestyksessä muulle virkamiehelle;
4. vastata siitä, että Energiavirastolle kuuluvat tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Työjärjestyksen mukaan Energiaviraston johtamisessa ylijohtajan apuna toimii johtoryhmä. Se koostuu ylijohtajan lisäksi vastuualueiden esihenkilöistä ja henkilöstön keskuudesta valitsemasta edustajasta, viraston talouspäälliköstä ja johtavasta juristista sekä muista ylijohtajan tarvittaessa määräämistä viraston virkamiehistä. Johtoryhmä voi kutsua Energiaviraston tai viraston palveluntuottajien palveluksessa olevia tai muita tarpeelliseksi katsomiaan henkilöitä kokoukseensa esittelemään asioita ja kuultavaksi asiantuntijana. Luottamusmies ja työsuojeluvaltuutettu voivat sovittaessa tarpeen mukaan osallistua yhteistoimintaan liittyvien asioiden käsittelyyn johtoryhmän kokouksissa. Johtoryhmä valmistelee asioita, jotka koskevat:

- viraston johtamista;
- viraston toiminnan yleisiä suuntaviivoja ja tavoitteita, toiminnan kehittämistä ja toimintaperiaatteita;
- työjärjestyksestä, tulossopimuksesta, talousarviosta sekä toimintakertomuksesta ja tilinpäätöksestä;
- tulostavoitteiden asettamista ryhmille ja niiden toteutumisen seurantaan;

- virkojen perustamista, muuttamista ja lakkauttamista;
- periaatteellisesti tai ennakkotapausluonteisesti tärkeitä tai muutoin merkittäviä päätöksiä ja lausuntoja;
- viestinnän ja asiakkuudenhallinnan suunnittelua, kehittämistä ja toteuttamista;
- sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä sisäistä tarkastusta; sekä
- muita periaatteellisesti merkittäviä ja muita ylijohtajan määrittämiä asioita.

Johtoryhmä ei tee päätöksiä, eikä käsittele sisäpiiritietoa sisältäviä asioita. Johtoryhmän kokouksen esityslista ja muistio kokouksesta toimitetaan viraston henkilöstön nähtäville. Viraston sisäisissä arvioissa Energiaviraston johtoa (käytännössä ylijohtajaa ja vastuualueiden johtajia) pidetään asiantuntevana, osaavana, helposti lähestyttävänä ja kuuntelevana. VMBaron johtamista koskeissa osioissa arvioinnin pistemäärät ovat viime vuosien aikana olleet varsin korkeita. Myös verrattuna valtionhallinnon keskiarvoon Energiaviraston johtamisindeksiä voidaan pitää hyvänä. Kuviossa 10 on kuvattu johtoa koskevien kysymysten keskiarvot vuosina 2016–2021.

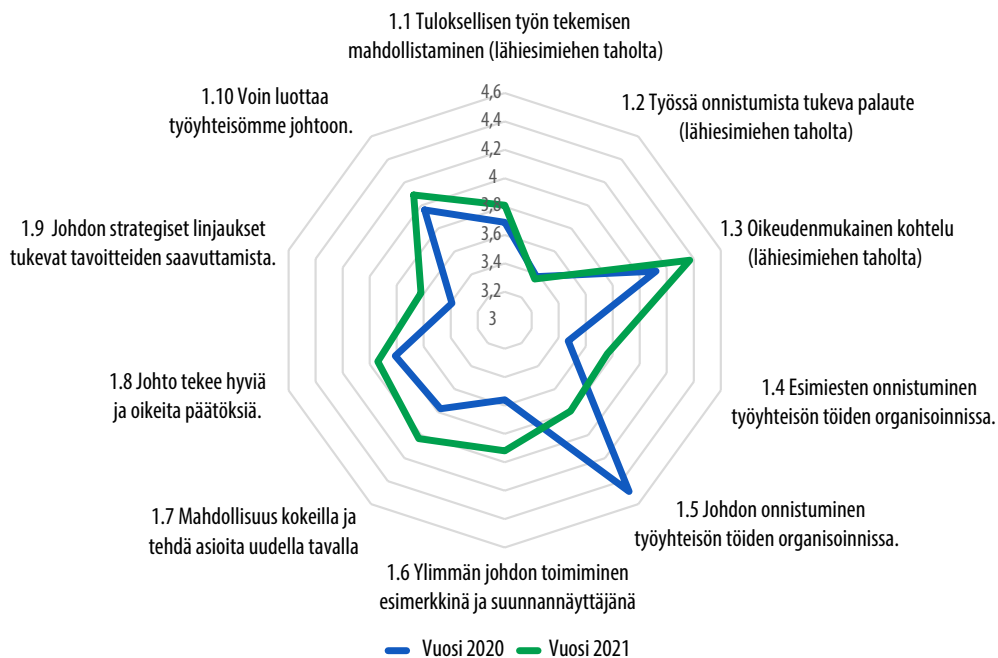
Kuvio 10. Energiaviraston johtoa koskevat arviot vuosien 2016–2021 VMBaro-kyselyiden perusteella.



Tarkasteltaessa henkilöstön tyytyväisyyttä Energiaviraston johdon toimintaan vuosina 2020 ja 2021 voidaan havaita, että vastausprofiilit noudattavat kuluva ja edellisen vuoden osalta toisiaan varsin hyvin. Korkeimpana on ollut oikeudenmukainen kohtelu lähiesimiehen osalta ja yleinen luottamus työelämän johtoon. Alhaisimman pistemäärän sen

sijaan molempina vuosina on saanut työssä onnistumista tukeva palaute lähiesimiehen taholta (3,38 ja 3,36). Vuonna 2021 selvemmin ovat parantuneet ylimmän johdon toiminta esimerkkinä ja suunnannäyttäjänä sekä innovatiivisuutta mittaava mahdollisuus kokeilla ja tehdä asioita uudella tavalla. Eniten vuodesta 2020 vuoteen 2021 siirryttäessä on laskenut johdon onnistuminen työyhteisön töiden organisoinnissa.

Kuvio 11. Energiaviraston johtoa koskevat arviot johtamisen eri osa-alueiden osalta vuosina 2020 ja 2021. (Energiaviraston VMBaro 2021).



Kuviossa 12 on puolestaan kuvattu arvioinnin yhteydessä toteutetun sisäisen kyselyn johtoa koskevien väittämien keskiarvot (N=48). Kuvioista voidaan havaita, että arviot ovat kauttaaltaan varsin korkeita (vaihteluväli 3,89–4,22 asteikolla 1–5). Parhaimmat yleisarviot saavat väittämät: ”Energiaviraston johto omaa riittävät taidot tehtävistään suoriutumisista varten” ja ”Energiaviraston johtamis- ja vastualueet on järjestetty tarkoituksenmukaisesti”. Näkemyksissä oli jonkin verran eroja kun vastauksia ristiintaulukoitiin vastaajan toimialaryhmän kanssa (ks. liite 5).

Kuvio 12. Energiaviraston johtoa ja johtamisjärjestelmää koskevat arviot Energiaviraston sisäisessä kyselyssä (N=48).



Kyselyn avoimissa vastauksissa todetaan, että Energiaviraston vahvuuksiin lukeutuu matala organisaatorakenne, joka mahdollistaa asiantuntijoiden keskittymisen substanssityönsä tehokkaaseen hoitamiseen ilman ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Tähän yhdistetään usein viraston johtaminen, jota vastaajat kuvasivat avoimeksi, lähestyttävissä olevaksi ja luottamukseen perustuvaksi. Tämä ilmeni muun muassa siten, että asiantuntijoille on asetettu selkeät tavoitteet mutta myös riittävästi vapautta ja joustavuutta huolehtia itse työn tekemisen tavoista. Matalan organisaatorakenteen etuihin ja halukkuuteen säilyttää ne tulivat esille myös Energiaviraston työntekijöiden haastatteluissa, vaikka samaan aikaan he tunnistivatkin nykyisen organisaatiomallin vastaamattomuuden nykyisiin mittasuhteisiin kasvaneen viraston tarpeita varten.

Vaikka osa sisäiseen kyselyyn vastanneista katsoo Energiavirastossa vallitsevan avoimen keskustelukulttuurin, niin yhdeksi kehittämisen kohteeksi nousee sisäisen viestinnän kehittäminen, jossa erityisesti tulisi huomioida ryhmäraajat ylittävä kommunikaatio johdun poikkileikkaavien asioiden määrän kasvusta. Organisatorisena haasteena puolestaan vastaajat pitävät henkilöstömallin ja vastuiden uudelleenmäärittelyä, koska nykyiset käytännöt eivät enää vastaa voimakkaasti lisääntyneen henkilöstömäärän mukanaan tuomiin vaateisiin. Vaihtoehtoina mainittiin muun muassa nykyisten tiiminvetäjien lähiesimiesaseman vahvistaminen ja muodollinen virallistaminen sekä erillisten urapolkujen rakentaminen asiantuntijoille ja esimiestehtäviin pyrkiville. Tässä suhteessa tilanne on varsin pitkälti samanlainen kuin muissa valtion virastoissa.

Arvioinnin suorittamissa haastatteluissa Energiaviraston johtoa pidettiin edellisten arvioiden tapaan asiantuntevana ja helposti lähestyttävänä. Johdon todettiin monissa yhteyksissä korostavan viraston toimeenpanotehtävää ja riippumattomuutta. Näiden peruslähtökohtien kautta viraston johto on useissa tilanteissa perustellut, miksi Energiaviraston asiantuntijat eivät voi aktiivisemmin osallistua energiakysymyksiä koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Osa haastatelluista johdon edustajista piti jopa kysymystä aktiivisemmasta osallistumisesta outona tai väärin asetettuna.

Kuitenkin nykyaikaisessa hallinnossa virastojen johdolta odotetaan myös proaktiivista johtamisotetta mahdollistavan hallinnon hengessä. Enää ei välttämättä riitä, että reagoidaan ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuvaan muutokseen vaan johdon tulee kyetä ennakkoimaan muutostekijöitä ja parhaimmillaan jopa synnyttämään haluttua muutosta. Esimerkkinä verkkaisesta reaktiivisesta toiminnasta voidaan mainita syksyllä 2020 mediassa noussut kriittinen kirjoittelu Energiaviraston toiminnasta sähkön siirtohinnoittelun kallistumisen suhteen. Asia sai nopeasti myös poliittisen luonteen, kun sitä käsiteltiin eduskunnan yleisistunnossa. Kohu sai velloa hyvän aikaa ennen kuin viraston johto puuttui asiaan. Huolella laaditussa vastineessaan viraston johto selvitti hyvin seikkaperäisesti, miksi Energiavirasto ei siirtohinnoitteluasiassa voinut lain sille antaman mandaatin perusteella puuttua sähkön siirtohinnoitteluun tavalla, jolla suuri yleisö sitä edellytti. Mainehaitta oli kuitenkin jo tapahtunut eikä vastinetta juurikaan käsitelty julkisuudessa. Osittain tämän episodin seurauksena saman vuoden lopussa tilatusta mainetutkimuksessa Energiavirasto sijoittui valtionvirastojen vertailussa hännän huipuksi. Kyse on pitkälti mielikuvista, sillä tämän arvioinnin kokoamat laajemmat aineistot osoittavat selkeästi, että maine toimialaa tuntevien sidosryhmien keskuudessa on kuitenkin huomattavasti parempi kuin edellä mainitussa mainekuvaselvityksessä.

3.4.3 Henkilöstötulokset ja kyvykkyydet

Energiaviraston toimintojen laajentuminen ja viraston kasvu muodostavat haasteen viraston kyvykkyyksien kehittämiseksi ja henkilöstövoimavarojen hallinnalle. Kasvu vuonna 1995 perustetusta alle kymmenen henkilön Sähkömarkkinakeskuksesta nykyiseen 86 henkilön (vuoden 2021 alussa) Energiavirastoksi on tapahtunut varsin nopeasti ja samaan aikaan virastoon kohdistuvat osaamisvaateet ovat koventuneet toimintaympäristön muutoksen ja valtion virastojen toimintaan kohdistuvien palvelujen laatukriteerien (hyvän palvelun periaatteet) tiukentuessa.

Viraston työjärjestyksen mukaan Energiavirastossa on ylijohtajan sekä erilaisia esimiehen, asiantuntijan ja avustajan virkoja. Kaikki virat ovat viraston yhteisiä. Ylijohtaja päättää viroista sekä virkojen ja virkamiesten sijoittamisesta virastossa. Viraston toiminnan ja

vaikuttavuuden kannalta kriittistä on riittävien resurssien kohdentaminen viraston perustehtäviin.

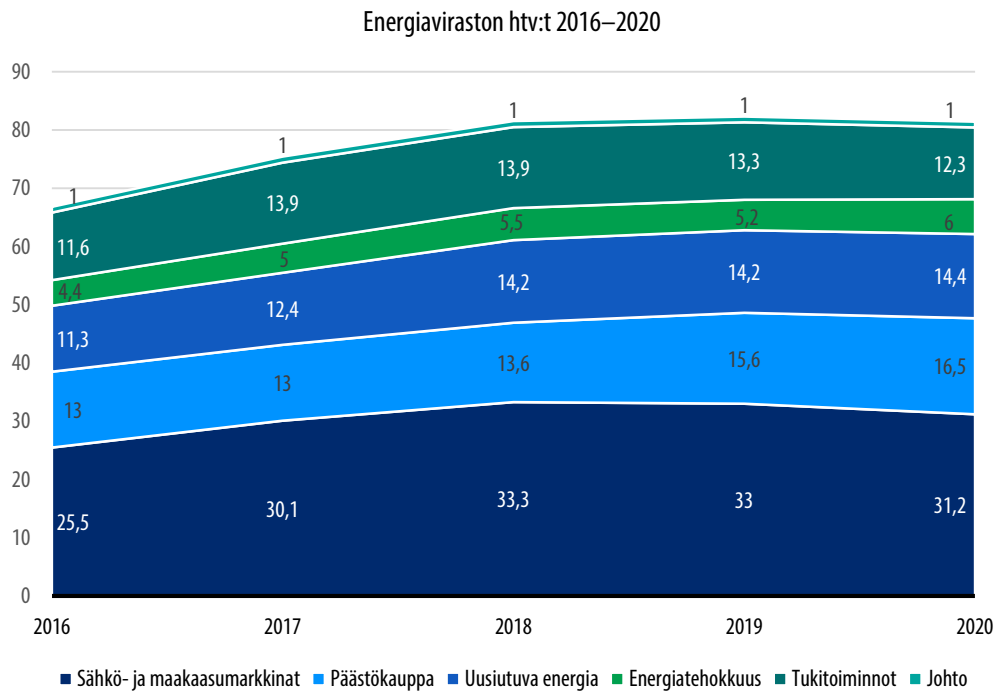
Energiaviraston hallinnollisen organisaation perustan muodostavat ylijohdajalle tulosvastuussa olevat vastuualueet/ryhmät. Ryhmän esimiehenä toimii johtaja, jollei ylijohdaja toisin määrää. Esimiesten tehtävistä määrätään esimiehen tehtäväkuvauksessa. Ryhmän esimiehen poissa ollessa hänen sijaisenaan toimivat ensisijaisesti saman tulosalueen esimiehet virkaikäjärjestyksessä, ja toissijaisesti toisen tulosalueen esimiehet virkaikäjärjestyksessä.

Energiaviraston ryhmissä voi olla tiimejä. Niiden muodostamisesta päättää ylijohdaja erillisellä päätöksellä ryhmän esimiehen esittelystä. Tiiminvetäjänä toimii johtava asiantuntija, jollei ylijohdaja toisin määrää. Tiiminvetäjien tehtävistä määrätään tiimin vetäjän tehtäväkuvauksessa. Mikäli tiimiin ei ole määrätty johtavaa asiantuntijaa, määrätään tiimin ja sen jäsenten tehtävistä, valtuuksista ja vastuista tavallista yksityiskohtaisemmin tiimin perustamista koskevassa ylijohdajan päätöksessä.

Energiavirastossa voi olla koko viraston, tulosalueen tai ryhmän vastuualueiden poikki kulkevia virtuaalitiimejä tai projektin toteuttamiseksi koottavia virtuaalitiimejä. Virtuaalitiimien muodostamisesta päättää ylijohdaja erillisellä päätöksellä ryhmän esimiehen esittelystä. Virtuaalitiimin vetäjänä toimii virkamies, jonka ylijohdaja on tähän tehtävään määrännyt virtuaalitiimin perustamista koskevassa päätöksessä. Päätöksessä määrätään myös virtuaalitiimin sekä sen vetäjän ja muiden jäsenten tehtävistä, valtuuksista ja vastuista.

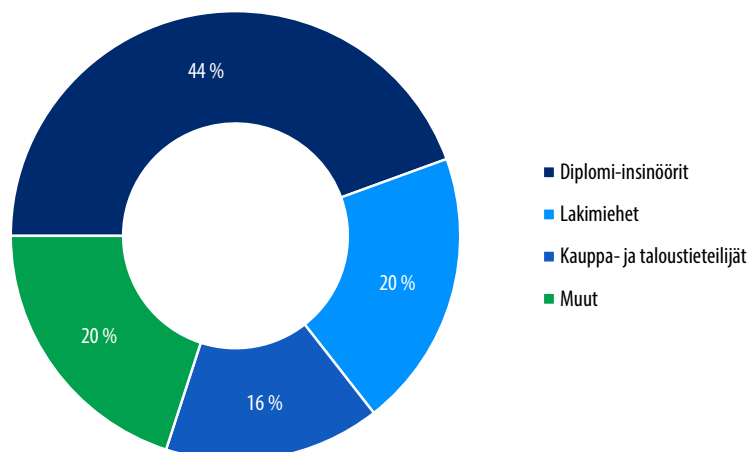
Energiaviraston henkilötyövuodet jakautuvat kuviossa 13 esitetyllä tavalla siten, että sähkö- ja maakaasumarkkinoiden toimiala on suurin (vuonna 2020 yhteensä 31 htv). Seuraavina tulevat päästökaupparyhmä (16,5 htv), uusiutuva energia (14,4 htv), tukitoiminnot (12 htv), energiatehokkuus (6 htv) ja johto (1 htv).

Kuvio 13. Energiaviraston htv:t toimialoittain vuosina 2016–2020.



Viraston henkilöstö on melko nuorta, keski-ikä on alle 40 vuotta. Henkilöstössä korostuu vahvasti kolme koulutustaustaa eli diplomi-insinöörit, lakimiehet sekä kauppa- ja taloustieteilijät. Henkilöstön koulutustaustat on esitetty kuviossa 14.

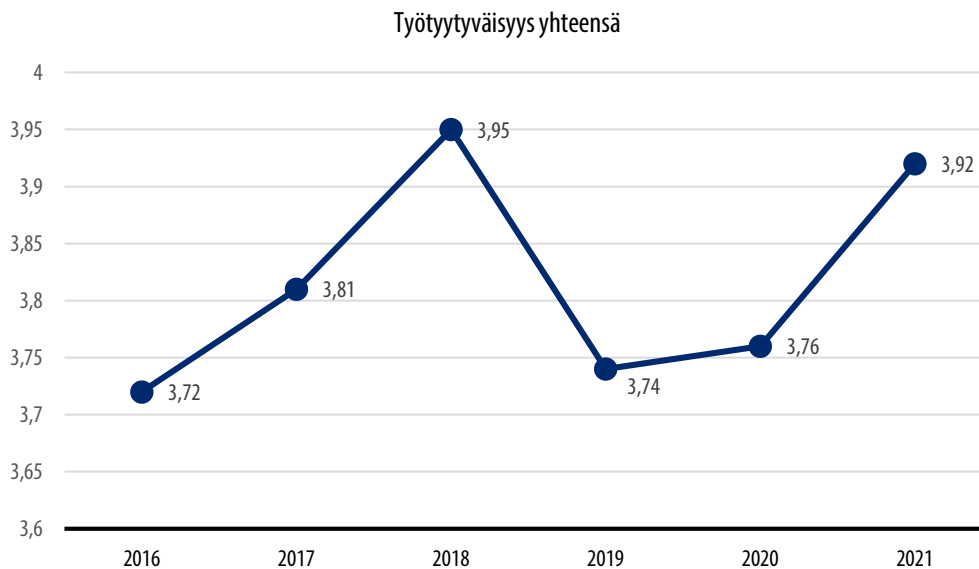
Kuvio 14. Energiaviraston henkilöstö jaoteltuna koulutustaustan perusteella (vuosi 2020).



Työtyytyväisyys

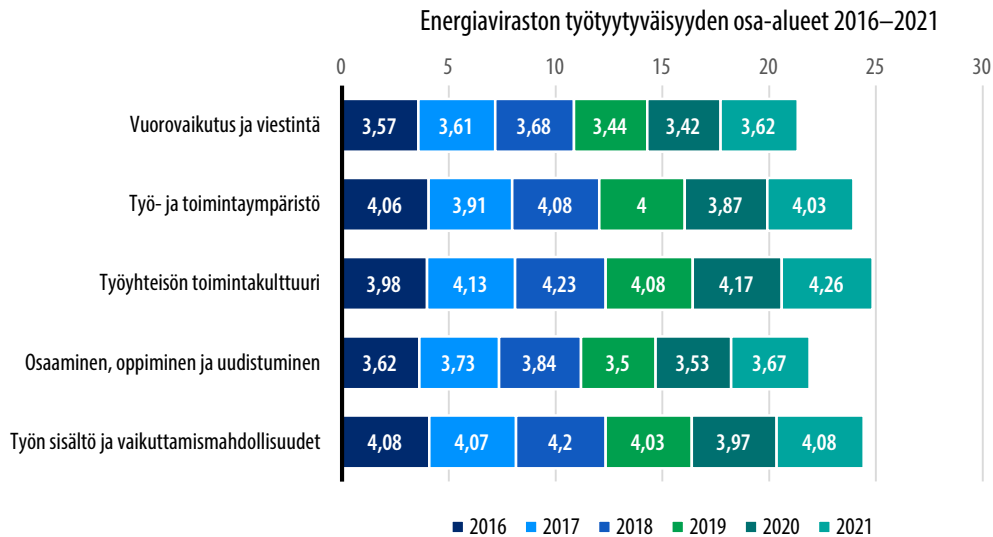
Energiavirastossa on tehty muiden valtion virastojen tapaan systemaattista työölojen, työtyytyväisyyden ja työssäjaksamisen seuranta. Keskeisimpinä välineinä tähän ovat vuotuiset VMBaro-kyselyt, CAF-itsearviointiselvitykset sekä vuotuiset kehityskeskustelut. Viimeisten viiden vuoden aikana viraston yleinen työtyytyväisyys (kuvio 15) on ollut varsin korkealla tasolla.

Kuvio 15. Energiaviraston henkilöstön yleinen työtyytyväisyys vuosina 2016–2021



Kuviosta 15 käy ilmi, että yleisen työtyytyväisyyden kasvu oli nousujohteista aina vuoteen 2018 saakka ja sen jälkeen notkahti hieman. Vuoden 2019 Energiaviraston tilinpäätöksessä selitykseksi laskulle mainittiin viraston resurssipula¹⁰⁵. Vuoden 2021 kohdalla kehitys oli kuitenkin jälleen positiivista. Todettakoon kuvion 15 ulkopuolelta, että vuoden 2021 CAF-itsearvioinnissa henkilöstöosion tulokset olivat hieman laskeneet vuoden 2017 mittauksesta. Syynä tähän on pitkälti henkilöstösuunnittelun vähäiset resurssit ja täten rajalliset mahdollisuudet osaamisten ja kyvykkyyksien systemaattiseen kehittämiseen.

¹⁰⁵ Energiaviraston tilinpäätös 2019

Kuvio 16. Energiaviraston työtyytyväisyyden osa-alueet 2016–2021

Energiaviraston työntekijät kokevat yleisesti työnsä haastavana ja mielekkäänä asiantuntijatyönä, jolla on selkeä yhteiskunnallinen tarkoitus. Erityisesti tällä alueella olivat parantuneet motivaatioon ja innostumiseen liittyvät osa-alueet. Tulosta voidaan pitää kaikkien VMBaro-kyselyihin vastanneiden valtion virastojen keskinäisessä vertailussakin varsin hyvänä.

Osaamistulokset noudattavat hyvin pitkälti edellä kuvattua yleisen työtyytyväisyyden tulosten profiilia. Osa-alue on tästä huolimatta edelleen hieman alle tavoitearvoksi asetettua 4:n keskiarvoa. Erityisinä osaamisen ja oppimisen hallinnan kehittämisalueina viraston johto on nimennyt osaamisen ylläpidon ja parantamisen tuen, kehityskeskustelujen parantamisen, osaamis- ja koulutus suunnitelmien laatimisen (nykyisellään virastossa laaditaan ainoastaan pakollinen henkilöstösuunnitelma).

Toimintakulttuuriin liittyvät VMBaro-tuloksissa Energiavirasto on perinteisesti saanut hyvät arviot. Vuoden 2021 arviota voidaan pitää jopa erinomaisena. Erityistä kiitosta kyselyn vastauksissa annetaan työntekijöiden tasapuolisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta, osallistumisesta ja vaikuttamisesta sekä työyhteisön innostavuudesta.

Työ- ja toimintaympäristöarviot ovat niin ikään olleet varsin korkeita viimeisen kuuden vuoden aikana. Vuoden 2020 notkahdus selittyy koronapandemialla ja siirtymisellä etätyöskentelyyn. Vuoden 2021 positiivinen arvio puolestaan osoittaa, että uusiin työolosuhteisiin mukauduttiin alun opetteluun jälkeen varsin hyvin.

Viestinnän ja vuorovaikutuksen osalta kuluva vuosi voidaan pitää varsin onnistuneena. Osion vastausten keskiarvo nousi edellisen vuoden 3,42:sta kuluvaan vuoteen 3,62:een. Keskeisinä selityksinä tähän on viraston johdon mukaan se, että tiedon saanti asioiden valmistelusta ja päätöksistä on parantunut. Samoin keskinäisen vuorovaikutuksen ja viestinnän avoimuudessa, oikea-aikaisuudessa ja vuorovaikutteisuudessa on tapahtunut parannusta.

Arvioita viraston sisäisen kyselyn ja haastattelujen perusteella

Energiavirastoa kuvattiin yleisesti nuorekkaaksi virastoksi, jossa asiantuntijuus on korkeatasoista ja joka toimeenpanee sille kuuluvat asiat tehokkaasti. Energiavirastoa sisäisen kyselyn vastaajat pitivät pienenä mutta ketteränä ja kehittymishaluisena organisaationa ottaen huomioon tehtäväkentän laajuus ja niukoiksi koetut resurssit. Energiaviraston työilmapiiriä kuvattiin pääosin positiivisin termein, joita olivat muun muassa avoimuus, reiluus ja hyvä keskusteluhenki. Vastauksista välittyi työn kokeminen merkitykselliseksi: esimerkiksi kaksi vastaajaa katsoi Energiaviraston tarjoavan hyvän näköalapaikan seurata energia- ja ilmastopolitiikan toteuttamista. Positiivisiin kuvauksiin verrattuna negatiivisia luonnehdintoja esiintyi selvästi vähemmän ja ne kytkeytyvät viraston resurssiniukkuuteen, joka ilmenee muun muassa työn kuormittavuutena. Kaiken kaikkiaan kuvauksissa Energiavirastoon liitettiin perinteiset virasto- ja virkamieshyveet, jotka ilmenevät haluna edistää laajasti suomalaisten etua ilman erityistä omaa agenda.

Organisatorisena haasteena puolestaan esille nousi henkilöstömallin ja vastuiden uudelleenmäärittely, koska nykyiset käytännöt eivät enää vastaa voimakkaasti lisääntyneen henkilöstömäärän mukanaan tuomiin vaateisiin. Vaihtoehtoina mainittiin muun muassa nykyisten tiiminvetäjien lähiesimiesaseman vahvistaminen tai muodollinen virallistaminen sekä erillisten urapolkujen rakentaminen asiantuntijoille ja esimiestehtäviin pyrkiville.

Energiaviraston henkilöstöhallinnon toimintaa luonnehdittiin niin ikään ammattitaitoiseksi, tavoitettavissa olevaksi ja viraston toimintaa hyvin tukevaksi huomioiden käytössä olevien resurssien pienuus. Esimerkiksi perehdyttämistä pidettiin onnistuneena prosessina. Positiivisena kehityskulkuna pidettiin viimeaikaista päätöstä lisätä henkilöstöhallinnon resursseja yhdellä työntekijällä, minkä toivottiin osoittautuvan pysyväksi päätökseksi.

Eniten kommentteja keräsi henkilöstöhallinnon riittävän resurssoinnin järjestäminen ja vähintäänkin nykyisen henkilöstöresurssin turvaaminen, koska aiemmin kiire välittyi lävitse. Resurssien niukkuus on ilmennyt myös henkilöstöosaamisen kehittämisen vähytenä (esim. tehtävänkuvien tarkempi kirjaaminen ja rekrytointiprosessien sujuvoittaminen). Lisäksi kehittämistarpeita nähtiin henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien

toimivuuden saralla, minkä kehittämisessä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella (Palkeet)¹⁰⁶ on keskeisempi rooli.

Myös ulkoisen sidosryhmäkyselyn viraston henkilöstön osaamiseen liittyvissä osioissa esitettiin myös jonkin verran kriittisiä huomioita. Muutamassa kommentissa Energiaviraston työntekijöiden osaamisessa katsottiin esiintyvän puutteita, minkä katsottiin johtuvan riittävän työkokemuksen ja/tai kentällä vallitsevien käytäntöjen tuntemuksen puutteesta. Kokonaisuudessaan Energiaviraston henkilöstön osaamista, asiantuntemusta ja yhteistyökykyä kuitenkin pidettiin erinomaisena.

Näkemyksissä koskien Energiaviraston sidosryhmäyhteistyötä esiintyi hieman kaksija-koista mielialaa: toisaalta Energiavirasto voisi saada enemmän irti syvällisemmästä yhteistyöstä alan järjestöjen, tutkimuslaitosten kanssa sekä energia- ja ilmastopolitiikan yhteyksien kautta laajenevan sidosryhmäjoukon kanssa mutta toisaalta sen tulisi säilyttää riippumattomuutensa ja kontrolli oman tonttinsa valvomisesta.

Osaava ja motivoitunut henkilöstö on asiantuntijaviraston keskeinen resurssi. Energiavirastolla ja sen edeltäjillä (Energiamarkkinavirasto ja Sähkömarkkinakeskus) on ollut hyvä työnantajamaine. Tämä on helpottanut osaavan ja motivoituneen työvoiman rekrytointia. Asiantuntijatehtäviin on rekrytoitu lähes pääsääntöisesti diplomi-insinöörejä, kauppatieteilijöitä ja juristeja. Tämä on luonut organisaatioon varsin homogeenisen ammatillisen toimintakulttuurin ja juridis-tekniis-rationaalisen työn eetoksen ja yhteisesti jaetun näemyksen ideaalisella tavalla toimivasta sääntelyviranomaisesta. Kun samaan aikaan virastoa ohjaavan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolla työskentelee entisiä Energia(-markkina)viraston työntekijöitä, joilla on pitkälti samanlainen koulutus- ja työhistoria, laajenee edellä kuvattu toimintakulttuuri koko energiapolitiikan valmistelun ja toimeenpanton rakenteisiin. Tässä eetoksessa korostetaan voimakkaasti tehokkuutta, asiantuntijuutta, virheettömyyttä ja matalaa julkista profiilia. Näitä attribuutteja voidaan pitää perinteisen byrokraattisen organisaation hyveinä. Arvioinnin kannalta on tärkeää kysyä, ovatko tällainen toimintamalli ja -kulttuuri toivottavia 2020-luvun hallinnossa ja etenkin aikana, jolloin energiamurros ravistelee perin pohjin koko toimialan tuotannollisia, taloudellisia sekä sosio-tekniisiä perusteita.

Haastattelujen perusteella virastoon tullaan usein suoraan korkeakoulusta ja monelle Energiavirasto on ensimmäinen koulutusta vastaava työpaikka. Nuoret, osaavat ja hyvin motivoituneet asiantuntijat samaistuvat varsin nopeasti Energiaviraston toimintakulttuuriin, eikä sitä haastattelujen perusteella juurikaan haluta ravistella tai kyseenalaistaa. Seurauksena tästä on vahva sisäinen koheesio, keskinäinen luottamus ja tyytyväisyys omaan

106 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet), <https://www.palkeet.fi/>

työhön (vrt. VMBaron tulokset). Haasteena puolestaan on innovatiivisuuden ja toiminnan kehittämisen vähyys. Tämä näkyy muun muassa siinä, että haastattelujen perusteella työn tekemisen kova tahti ja henkilöstön ”lokeroituminen” kapeisiin toimialaryhmiin, ei anna tilaa koko viraston toimintaprosessien ja -kulttuurin kehittämiseksi. Nämä ovat toistuvasti olleet kriittisimmät kehittämisen kohteet viraston omissa CAF-arvioinneissa.

Henkilöstön kehittämisen resurssit Energiavirastossa ovat varsin vaatimattomat. Päätoiminen kehittäminen on vastuutettu käytännössä yhdelle henkilölle, jonka työaika käytännössä menee operatiivisten henkilöstöasioiden hoitamiseen ja niiden koordinointiin yhdessä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon (Palkeet) kanssa. Palkeet tarjoaa valtion virastoille taloushallinnon palveluiden lisäksi myös erilaisia henkilöstöpalveluita mm. palkanlaskentaan, palvelussuhteen hallintaan ja rekrytointiprosessin tukeen. Peruspalvelut ovat tarjolla kaikille asiakkaille valtionhallinnon ohjeistusten ja toimintatapojen mukaisesti. Lisäpalvelut ovat tilattavissa erikseen, ja niistä sovitaan aina yhteistyössä asiakkaan kanssa. Yhteisen henkilöstökehittämisen toimintaotteen löytäminen Energiaviraston ja Palkeiden välillä on vielä hakenut hieman muotoaan. Haastattelujen mukaan esimerkiksi pienet, Palkeiden kanssa hoidettavat hallinnolliset asiat vievät kohtuuttomasti aikaa (mm. ajantasaisten tietojen välittymisen haaste). Käytännössä henkilöstöressurssien ohuus virastossa on johtanut siihen, että HR-kykenee hoitamaan vain pakolliset henkilöstöhallinnon perustehtävät eikä aikaa riitä aktiiviseen henkilöstön osaamisen ja kyvykkyyksien kehittämiseen. Tämä yhdistyneenä edellä mainittuun havaintoon legalistisesta toimintakulttuurista saattaa lähitulevaisuudessa muodostua haasteeksi, kun Energiaviraston tulisi kyetä ottamaan aktiivisesti haltuun energiamurroksen edellyttämät uudet viranomaisvastuut.

3.4.4 Hallinnollisten prosessien toimivuus

Energiaviraston johdon ja hallinnon henkilöstöressurssi on tällä hetkellä 13–14 htv. Hallinnon ja johdon henkilöstön palveluaika virastossa on keskimäärin varsin pitkä ja poikkeava näin selvästi muusta virastosta. Sisäisen kyselyn mukaan pääosa hallinnosta on työskennellyt virastossa yli 10 vuotta. Sen vuoksi ei ole yllättävää, että sisäisessä kyselyssä johto ja hallinto ilmoitti tuntevansa koko viraston ylivoimaisesti parhaiten. Johtoa ja kaikkia hallinnon osa-alueita pidetään sisäisessä kyselyssä osaavina ja kompetentteina. Johto ja hallinto pitää myös viraston sisäistä viestintää hyvänä, mutta substanssitoiminnot eivät täysin jaa tätä näkemystä.

Sisäisessä arvioinnissa kaikkia hallinnon osa-alueita – taloushallinto, henkilöstöhallinto sekä hallintojuridiikka, asiakirja- ja tietohallinto – pidetään henkilöstöltään kompetentteina. Yhtä lailla jaetaan näkemys, että kaikkien näiden alueiden resurssointi on alimitoitettu. Lisäksi kaikkien näiden toimintojen tietojärjestelmiä pidetään puutteellisina tai

ainakin kovassa kehittämistarpeessa olevina. Erityisesti henkilöstöhallinnon prosesseja pidetään niin ikään kehittämistä kaipaavina.

Talon sisäisessä palautteessa viraston matala organisaatorakenne saa kehuja. Vähän hierarkiaa ja vähän esimiehiä koetaan hyväksi. Voidaan kuitenkin kysyä, onko jopa kahdenkymmenen suoran alaisen johtaminen ja nykyaikaisten tuloskeskustelujen käyminen näin suuren henkilömäärän kanssa toimiva malli. Yleisen organisaatioteorian mukaan esimiehen suorien alaisten määrän tulisi olla selvästi pienempi.

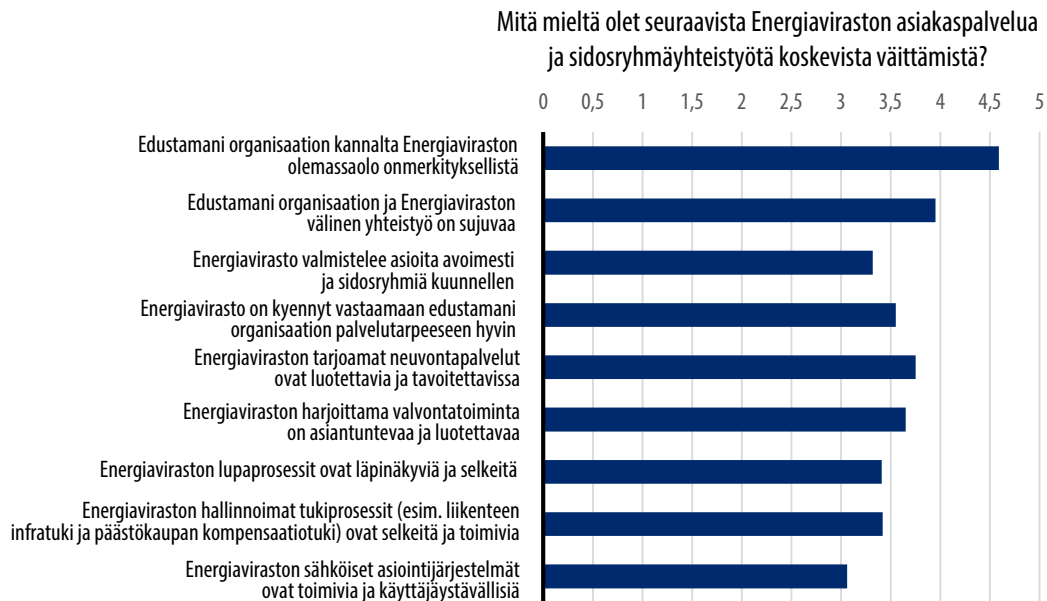
Melko tavanomaista on, että organisaation johto ja hallinto näkevät koko organisaation toiminnan parempana kuin muu organisaatio. Näin Energiavirastonkin kohdalla näyttää olevan, koska johto ja hallinto antaa organisaation toiminnalle selvästi korkeimman yleisarvosanan eli 9 kun koko organisaation keskiarvo on 8,2.

Energiaviraston substanssijärjestelmiä ovat päästökauppa-alueen FINETS (päästölupien ja päästöjen tarkkailusuunnitelmien hakemukset sekä päästöjen raportointi ja myös ilmaisjakoon liittyvät hakemukset ja raportoinnit virastolle) ja REKA (päästökaupparekisteriin liittyvien hakemusten käsittely), uusiutuvan energian KEKRI (biomassapolttoaineiden hakemusten käsittely), Takila (liikenteen infrastruktuurituen tarjouskilpailut) ja SATU (uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön tuotantotuki ja päästökaupan kompensatiotuki) sekä verkot vastuualueen VATI/VERTTI (sähkö- ja maakaasuverkonhaltijoiden valvontatiedot). Lisäksi markkinatvastuualueita palvelevat järjestelmät sähköenergian myynnin seuraamiseksi, sähkö- ja maakaasuverkkopalveluiden hintavalvonnan toteuttamiseksi sekä kuluttajille tarkoitettu sähkön hintavertailu -palvelu.

Virasto kokee olleensa viime vuosina ICT:n kehittämisessä ristiriitaisessa tilanteessa. Samalla kun se on joutunut supistamaan investointejaan tietojärjestelmien kehittämiseen, virastolle kohdennetut uudet tehtävät, asetetut tulostavoitteet ja valtionhallinnon lakisääteinen digitalisaatiovaatimus olisivat edellyttäneet investointien jatkamista vähintään aiemmin toteutuneella tasolla. Virasto on tuonut esiin, että tilanne heijastuu sen kykyyn hyödyntää täysimääräisesti digitalisaation mahdollistamaa tuottavuuskehitystä.

Vuonna 2017 tehtiin päätös viraston tietojärjestelmien siirtämisestä Microsoft Azure -ympäristöön. Aiemmin järjestelmien omistajuus oli substanssiryhmillä/vastuualueilla, mutta tämä johti päällekkäisyyksiin. Varsinaisten tietohallinnon vastuuhenkilöiden lisäksi virastossa tekee haastattelujen perusteella noin 20–30 henkilöä tekee töitä tietohallinnon parissa omien töiden ohella. Tällä hetkellä viraston IT-tilannetta voidaan luonnehtia murrosvaiheeksi keskitetyn ja hajautetun mallin välillä. Jo vuonna 2019 kaikki viraston järjestelmät oli siirretty Azure pilviympäristöön. Tähän mennessä huomattava osa järjestelmistä on myös jo muokattu viraston ns. EFAD-mallia (*Energiavirasto Framework of Agile Development*) soveltaen toimimaan yhtenäisellä ohjelmistoaalustalla.

Kuvio 17. Ulkoisen kyselyn Energiaviraston asiakaspalvelua ja sidosryhmäyhteistyötä koskevat väittämät arviointiasteikolla 1-5 (1=Täysin eri mieltä, 5= Täysin sama mieltä), painotettu keskiarvo, N=181.



Sidosryhmäkyselyssä viraston tietojärjestelmiä kritisoitiin hitaiksi ja kankeiksi, minkä lisäksi myös niiden käyttäjäystävällisyyttä moitittiin. Samaisessa kyselyssä viraston asiointijärjestelmät saivat alhaisimman arvion asiakaspalvelua ja sidosryhmäyhteistyötä koskevissa väittämässä (ks. kuvio 21). Lisäksi esitettiin myös arvioita, että eräiden järjestelmien kohdalla on kiirehditty toimivuuden kustannuksella. Toisaalta sidosryhmiltä tuli myös kiitosta järjestelmien toimivuudesta sekä viraston tiedontuotannosta. Näin ICT-alueen palaute on samaan tapaan jakautunutta kuin sidosryhmäpalaute muutoinkin. Eroja syntyyne siitä, minkä vastuualueen kanssa asioidaan, mutta tätä ei kyselyssä kyetty todentamaan.

Viraston asiakasprosessit ovat varsin samankaltaisia ja tavoitteena on saada sama käyttöliittymä kaikkiin palveluihin ja kyetä hoitamaan siinä koko asiakaspalveluketju lomakkeiden luomisesta, asianhallintaan, lisätietopyyntöihin, allekirjoituksiin, laskutukseen, tukien maksuun ja arkistointiin asti. Vahvasti siiloutuneessa organisaatiokulttuurissa muutoksessa hajautetusta keskitettyyn IT-ympäristöön on kohdattu myös mentaalisia haasteita, koska samalla on yhä enemmän jouduttu noudattamaan yhdessä sovittuja pelisääntöjä. Edelleen esiintyy näkemyksiä, että vielä kukaan ei ole päästy riittävän koordinoituun kehittämiseen ja sisäisessä kyselyssä tuotiin esiin tarvetta selkiyttää rooleja ja vastuita ICT-alueella. Toisaalta ICT-osaamista ja digitaalista kehittämistä arvioitiin talon sisältä katsottuna laadukkaaksi.

4 Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen ohjaussuhde

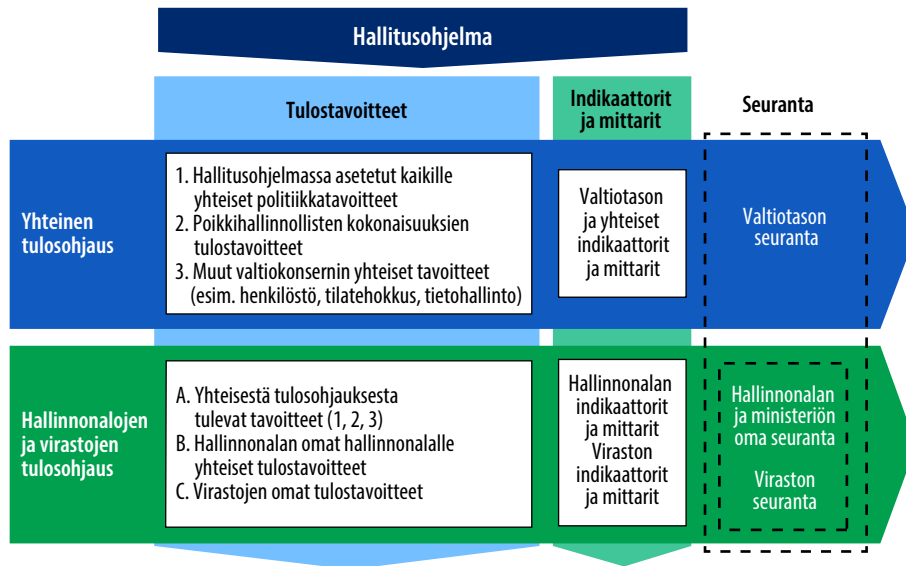
Luvussa 4 tarkastellaan työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välistä työnjakoa ja ohjaussuhdetta. Erytynen painotus tarkastelussa on kohdistuu ministeriön ja viraston väliseen tulosohtausprosessiin ja sen pohjalta laadittaviin tulossopimuksiin. Varsinaisia tuloksellisuuden toteumatietoja on jo osin käsitelty edellisessä luvussa, joten tässä keskitytään ennen kaikkea tulostavoitteiden asetantaan, tulosmittareihin ja tuloksellisuusraportointiin. Tämän osion arviointia ohjaavina kysymyksiinä ovat olleet seuraavat: Toimiiko Energiaviraston ohjaus- ja johtamisjärjestelmä tarkoituksenmukaisesti? Toimivatko Energiaviraston johtamisen tukiprosessit asianmukaisesti? Toimiiko Energiaviraston tulos- ja informaatio-ohjaus tarkoituksenmukaisesti? Miten em. järjestelmiä ja prosesseja voitaisiin kehittää tai parantaa? Kuinka vuorovaikutuksellista Energiaviraston ja TEM:n välinen kommunikatio on? Mitä erityisiä onnistumisia yhteistyössä on ollut? Miten sitä voisi kehittää? Millainen roolijako vallitsee TEM:n ja Energiaviraston välillä? Miten sitä voisi kirkastaa?

4.1 Tulosohtauksen säädösperusta

Tulosohtaus on valtiovarainministeriön määritelmän (VM 2012) mukaisesti ”sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille sekä samalla kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden kustannustehokas toteuttaminen”¹⁰⁷. Tulosohtaus pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. Tulosohtauksen kokonaisviitekehys on esitetty kuviossa 18.

107 VM 2012. Tulosohtauskäsikirja

Kuvio 18. Valtionhallinnon tulosohjauksen kokonaisuus (Salminen ym. 2021; VM 2012).



Tulosohjauksen välineitä ovat valtion talousarvio sekä ministeriön ja viraston välille neuvoteltava (monivuotinen) tulossopimus. Talousarviossa sovitaan virastojen määrärahoista talousarviovuodelle. Tulossopimuksessa puolestaan sovitaan tarkemmin käytettävistä resursseista, tavoitteista ja tuloksista talousarviossa esitettyjen alustavien tulostavoitteiden pohjalta. Sopimuksessa on kuvattu kyseessä olevan viraston strategisen ohjauksen kannalta keskeiset ajankohtaiset sisällöt ja tuloksellisuustavoitteet. Lisäksi tulossopimusneuvotteluissa sovitaan käytettävissä olevista resursseista ja niiden kehityksestä tulevina vuosina.

Tulosohjauksesta ei ole säädetty erillislakia, vaan tulosohjausta koskevat säännökset ovat sisällytetty useampaan eri säädökseen. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslain (731/1999) ohella valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992). Lisäksi on myös erinäisiä valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja ministeriöiden omille hallinnonaloilleen antamia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia.

Talousarviolaissa säädetään valtion talousarviosta, taloushallinnosta, varallisuuden- ja velanhoidosta, taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta sekä tilinpäätöksestä. Talousarviolain 17 §:n mukaan hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä valtion tilinpäätöskertomuksen, johon sisältyy valtion tilinpäätöksen lisäksi mm. ”tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta”.

Keskeisin tulosohjauksen sisältöä, rakenteita ja menettelyjä kuvaava säädös on talousarvioasetus, jossa on annettu yksityiskohtaisemmat määräykset koskien myös tulosohjausta. Sen mukaisesti virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten tulee sisältää mm. tavoitteet toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle sekä alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Lisäksi asetuksen mukaisesti ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista. Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee vastaavasti sisältää viraston tai laitoksen tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen.

Muita tulosohjaukseen liittyviä säädöksiä ovat mm. Valtion maksuperustelaki (150/1992) ja asetus (211/1992), joissa säädetään virastojen ja laitosten maksullisesta toiminnasta, johon liittyen asetetaan usein myös tulostavoitteita. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään tarkemmin tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Lisäksi on olemassa joukko muita eritasoisia päätöksiä ja määräyksiä, joissa on annettu tarkempia ohjeita ja suosituksia tulosohjaukseen liittyen.

4.2 Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmän yleiset kehittämistarpeet

Suomalaista tulosohjausjärjestelmää on 2010-luvulla kehitetty useissa eri yhteyksissä, mutta järjestelmä on pääpiirteissään pysynyt samankaltaisena. Samaan aikaan valtionhallinnon rakenne ja tehtäväkenttä ovat muuttuneet merkittävästi. Tulosohjauksen kannalta yksi keskeinen muutos on ollut esimerkiksi ohjauksen kohteena olevien toimijoiden koon kasvu virastojen yhdistymisen kautta. Rakenteiden lisäksi palvelun tuottamisen tavat ovat muuttuneet muun muassa palvelukeskusten yleistymisen, verkostomaisen yhteistyön lisääntymisen ja sähköisten palveluprosessien kehittymisen myötä.

Vuonna 2020 käynnistettiin valtiovarainministeriön johdolla suomalaisen tulosohjauksen tilan ja kehittämistarpeiden kokonaisarviointi. Keväällä 2021 valmistuneen arvioinnin¹⁰⁸ toteuttivat Forefrontin, Frisky & Anjoyn ja Tampereen yliopiston muodostama konsortio. Arvioinnin perusteella tulosohjauksessa on tapahtunut viime vuosina selvää, joskin hallinnonaloittain hyvin vaihtelevaa, kehitystä. Tulosohjaus on monilla hallinnonaloilla

108 Salminen ym. (2021). Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163096/VNTEAS_2021_33.pdf?sequence=1&isAllowed=y

kehittynyt strategisempaan suuntaan samalla kun vuoropuhelu ministeriön ja ohjattavan viraston välillä on parantunut. Positiivisesta kehityksestä huolimatta tulosohjaukseen kohdistuu kuitenkin merkittäviä uudistustarpeita.

Arvioinnin yhtenä johtopäätöksenä todetaan, että valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut aikaisempaa kompleksisemmaksi, mikä edellyttää aiempaa poikkihallinnollisempaa ja pidemmän aikajänteen tarkastelutapaa tulosohjauksessa. Toimintaympäristön kompleksisuus juontuu ennen kaikkea toimijoiden, tapahtumien, ideoiden ja ilmiöiden keskinäisriippuvuuden lisääntymistä. Lisäksi suhde poliittiseen ohjaukseen ja budjettiohjaukseen hakee paikkaansa. Tarvetta on yhdenmukaisemmille käytännöille sekä selkeämmälle yhteiselle viitekehykselle ja uusille lähestymistavoille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamista varten. Raportissa listataan joukko kehittämissuhteita, joita toteuttamalla tulosohjauksen kytkentää muihin valtionhallinnon ohjausjärjestelmiin (mm. talousarvio-ohjaus ja säädösvalmistelu) saataisiin vahvistettua.

4.3 Tulostavoitteiden määrittely, tulosohjausprosessi ja tulokortit

Viraston tulostavoitteiden määrittelyssä on samanaikaisesti otettava huomioon monta asiaa: hallitusohjelman linjaukset, ohjaavan ministeriön strategiset painotukset, viraston omat kehittämistavoitteet ja virastolle EU-säädöksistä tai kansallisesta lainsäädännöstä tulevat sitovat tavoitteet. Näiden eri osioiden yhteensovittaminen ei aina ole täysin ongelmaton. Tulostavoitteiden asetannassa onkin huomioitava sellaiset erillispainotukset, joihin hallituskauden aikana (vrt. nelivuotiset tulossopimukset) aiotaan kiinnittää erityistä huomiota. Samaan aikaan viraston muita sitovia tavoitteita seurataan ja raportoidaan tulosraportoinnin ulkopuolella. Energiaviraston kohdalla esimerkkinä sitovasta EU-säädöksistä suoraan tulevana tavoitteena voidaan mainita Energiatehokkuusdirektiivin artiklan 7 mukaisesti laskettu kumulatiivinen energiansäästö, TWh_{kum} . Tämän tiedon EU:n jäsenvaltiot joutuvat joka tapauksessa raportoimaan Euroopan komissiolle.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulosohjaus toteutuu monivuotisena strategisen ohjauksen ja hallitusohjelman tavoitteiden jalkauttamisen välineenä. Tulosohjauksen koordinaatio ja kehittäminen sijoittuvat vuoden 2020 lopussa perustettuun ohjausyksikköön, jossa toimintaan on allokoitu noin kahden henkilötyövuoden resurssit. Tällä kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa toimivalla ohjausyksiköllä on ohjauksellinen ja yhteensovittava vastuu, joka kohdistuu horisontaalisesti kaikkiin toimintayksiköihin. Yksikköön on koottu ministeriön strategisen ja tiedolla johtamisen sekä ohjauksen tuki, taloussuunnittelu ja riskienhallinnan rakenteiden ylläpito ja kehittäminen sekä riskien seuranta ja raportointi. Virastojen käytännön tulosohjaus jakautuu neljälle osastolle ja yhdelle

yksikölle. Lisäksi tulosoajauksessa hyödynnetään ohjausyksikön ja osastojen yhteistyöfoorumina esikuntapäälliköiden verkostoa. Lisäksi vuonna 2021 on perustettu ohjausfoorumi, johon kuuluvat ministeriön tulosoajaus- ja omistajaohjauskoordinaattorit sekä virastojen ja yhtiöiden ohjausyhteyshenkilöt.

TEM:n kansliapäällikön johdolla kokoontuu TEM-konsernin johtoryhmä, jonka tavoitteena on vahvistaa TEM-konsernin yhteistä näkemystä ja toiminnan yhdensuuntaistamista sekä horisontaalisia toimia. Lisäksi TEM:ssä toimii digitalisaation johtoryhmä, jonka tehtävänä on yhteen sovittaa ja linjata ministeriön ja hallinnonalan digitalisaatioon liittyvää toimintaa.

Tulostavoiteasiakirjassa Energiaviraston tavoitteet on asetettu neljälle vuodelle 2021–2024. Tavoitteet asetetaan sitovasti seuraavalle vuodelle 2021 ja kolmen seuraavan vuoden 2022–2024 tavoitteet asetetaan alustavina. Tulostavoiteasiakirja päivitetään Energiaviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä vuosittain. Energiavirasto raportoi tulostavoiteasiakirjan budjettivuoden tavoitteiden toteutumisesta tilinpäätöksessä ja siihen kuuluvassa toimintakertomuksessa. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi Energiaviraston tulossopimuksen toteutumista antamassaan tilinpäätöskannanotossa toimintavuotta seuraavan vuoden kesäkuussa. Lisäksi ministeriö arvioi puolivuotistoteumaa loppuvuoden tulosneuvottelujen yhteydessä.

Uusin arvioinnin käytössä ollut (vuosien 2021–2024) tulostavoiteasiakirja on päivitetty 27.11.2020. Se perustuu Energiaviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön välisen vuosien 2020–2023 tulostavoiteasiakirjaan. Päivityksessä on otettu huomioon muun muassa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, valtion talousarvioesitys 2021 ja julkisen talouden suunnitelma 2021–2024 sekä työ- ja elinkeinoministeriön strategiakartta vuosille 2019–2023. Seuraavassa tarkastellaan tulossopimuksen sisältöä uusimman, tämän raportin kirjoittamishetkellä voimassa olevan tulossopimuksen kautta.

Energiaviraston tulossopimus lähtee liikkeelle viraston toiminta-ajatuksen ja vision sisältömäärittelyistä.

Toiminta-ajatus: *”Olemme tehokas toimeenpanija, valvomme ja edistämme. Energiavirasto toimeenpanee suomalaista ja eurooppalaista energia- ja ilmastopolitiikkaa. Tehtävänsä virasto toteuttaa valvomalla ja edistämällä energiamarkkinoiden toimintaa ja ilmastotavoitteiden politiikkatoimien toteutumista.”*

Visio: *”Olemme kehittyvä, edistyksellinen ja arvostettu viranomainen. Energiavirasto on jatkuvasti kehittyvä, toimintatavoiltaan edistyksellinen ja asiakaslähtöinen viranomainen. Virasto on myös aktiivinen yhteiskunnallinen vaikuttaja. Viraston*

panos energiamarkkinoiden toimivuudessa ja ilmastotavoitteiden toteutumisessa on merkittävä.”

Näiden esittelyn jälkeen tulostavoiteasiakirjassa avataan Energiaviraston strategisia valintoja, tavoitteita ja kriittisiä menestystekijöitä. Näiden tarkoituksena on pohjustaa myöhempiä tulostavoitteita.

Energiaviraston tulossopimuksessa vuosille 2021–2024 on kolme tuloksellisuuden tarkastelun kokonaisuutta: 1) toiminnallinen tuloksellisuus, 2) talous ja 3) henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on jätetty tulossopimuksesta pois. Syynä tähän on virastojohdon haastattelujen mukaan se, ettei virasto kykene vaikuttamaan laajoihin yhteiskunnallisiin päämääriin muuta kuin hyvin kapean toimeenpanotehtävänsä osalta. On kuitenkin huomattava, että vielä vuosien 2019–2022 tulostavoitteissa yhteiskunnallinen vaikuttavuus oli omana kokonaisuutenaan. Keskeiset vaikuttavuustavoitteet on kuitenkin kuvattu tulossopimusasiakirjan luvussa 3 otsikon ”strategiset valinnat” alla. Siellä on mainittu kaksi keskeistä strategista tavoitetta:

Sähkö- ja kaasumarkkinat toimivat tehokkaasti mahdollistaen korkean toimitusvarmuuden sekä kohtuulliset ja kilpailukykyiset hinnat ja

Ilmastotavoitteiden politiikkatoimien hallinnointi toteutuu kustannustehokkaasti päästökaupan, uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden osalta.

Palaamme tähän virastotason vaikuttavuustavoitteisiin liittyvään tematiikkaan tarkemmin luvuissa 4.5 ja 4.6.

Taulukko 3. Energiaviraston tuloskortti ja tulostavoitteet

		2021	2020	2019	2018
Toiminnallinen tuloksellisuus					
Digitaalisuuden edistäminen					
Tavoite 1: Viraston asianhallintaprosessin digitalisointi					
Mittari: Sähköisesti tuotettujen kirjaustapahtumien osuus kaikista kirjaustapahtumista (%)	Tavoite	>65	>65	>65	>70
	Toteuma	*	60	61	63
Normien purkaminen					
Tavoite 2: Viraston lupaprosessien sujuvoittaminen					
Mittari: Verkkolupien käsittelyaika (tp)	Tavoite	<50	<50	<50	<50
	Toteuma	*	79	56	67
Mittari: Hankelupien käsittelyaika (tp)	Tavoite	<40	<40	<40	<40
	Toteuma	*	29	37	53
Mittari: Päästölupien käsittelyaika (tp)	Tavoite	<70	<70	<50	<50
	Toteuma	*	80	57	46
Valvonnan ja edistämisen taloudellisuus					
Tavoite 3: Energiamarkkinoiden valvonnan taloudellisuus					
Mittari: Sähkö- ja maakaasuvalvonnan toimintakulut per sähkön ja maakaasun kulutus (c/kWh)	Tavoite	<0,0048	<0,0034	<0,0034	<0,0034
	Toteuma	*	0,0041	0,0043	0,0042
Tavoite 4: Ilmastotavoitteiden edistämisen taloudellisuus					
Mittari: Päästökaupan hallinnon toimintakustannukset päästökaupan piiriin kuuluvaa laitosta kohtaan (euroa/laitos)	Tavoite	<4500	<3400	<3000	<2700
	Toteuma	*	3790	3581	3018
Mittari: Uusiutuvan energian tuotantotukien hallinnointikustannukset järjestelmässä mukana olevilla laitoksilla tuotettua sähköä kohden (euroa/MWh)	Tavoite	<0,30	<0,30	<0,30	<0,30
	Toteuma	*	0,22	0,24	0,24

		2021	2020	2019	2018
Talous					
Viraston toiminnan taloudellisuus					
Tavoite 5: Viraston toimintamenojen määrärahat					
Mittari: Momentille 32.01.09 (aiemmin 32.60.01) myönnetty nettomääräraha, tuhatta euroa	Tavoite	7758	7029	6839	6513
	Toteuma	*	7029	6839	6563
Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen					
Henkilöstön määrä sekä työhyvinvoinnin parantaminen					
Tavoite 6: Henkilötyövuodet					
Mittari: Henkilötyövuosien kehitys, htv	Tavoite	83	76	76	75
	Toteuma	*	81,4	82,2	82
Tavoite 7: Kokonaistyötyytyväisyys					
Mittari: VM-Baron kokonais- työtyytyväisyys, asteikko 1–5	Tavoite	>3,9	>3,9	>3,9	>3,8
	Toteuma	3,9	3,8	3,7	4
Strategisen HR-johtamisen ja HR-tavoitteiden yhteneväisyys					
Tavoite 8: Osaamisen kehittäminen					
Mittari: eOppivan käyttöönotto	Sanallinen tavoite				
	Toteuma	*	*	*	*

Merkittävin muutos Energiaviraston tulostavoitteiden asetannassa on vaikuttavuustavoitteiden jättäminen kokonaan tulossopimusten ulkopuolelle. On kuitenkin huomattava, että vaikuttavuustavoitteet olivat pitkään mukana työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välisissä tulosohjaussopimuksissa. Alla on esimerkki vuosien 2018–2021 tulossopimuksen vaikuttavuustavoitteista:

Taulukko 4. Energiaviraston vaikuttavuustavoitteet 2018–2021 tulossopimuksen mukaan

		2021	2020	2019	2018
Yhteiskunnallinen vaikuttavuus					
Energiamarkkinoiden toimivuuden ja valvonnan edistäminen					
Tavoite 1: Sähkö- ja maakaasumarkkinat toimivat tehokkaasti mahdollistaen korkean toimitusvarmuuden sekä kohtuulliset ja kilpailukykyiset hinnat					
Mittari: Sähkön jakeluverkko-investointien määrä valvontamenetelmien mukaisesti, milj. €	Tavoite	>700	>800	>800	>800
	Toteuma				1179
Mittari: Sähkön myyjän vaihtoaktiivisuus vähittäismarkkinoilla, %	Tavoite	>14	>14	>14	>13
	Toteuma	*	*	13,9	10,9
Ilmastotoimien toteutumisen edistäminen ja valvonta					
Tavoite 2: Ilmastotavoitteet toteutuvat kustannustehokkaasti päästökaupan, uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden avulla					
Mittari: Uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön osuus, %	Tavoite	>41	>39	>39	>37
	Toteuma	41,5	36,1	36,1	
Mittari: Energiatehokkuusdirektiivin artiklan 7 mukaisesti laskettu kumulatiivinen energiansäästö, TWhkum	Tavoite	*	>50	>50	>50
	Toteuma				
Toiminnallinen tuloksellisuus					
Asiakastyytyväisyys					
Tavoite 7: Viraston asiakkaiden tyytyväisyys viraston toimintaan					
Mittari: Asiakas- ja sidosryhmäkyseilyn kokonaisarvosana, asteikko 1–5 / mainemittari 1–100	Tavoite	*	68	*	67
	Toteuma	*		*	
Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen					
Henkilöstön työhyvinvoinnin sekä johtamisen parantaminen					
Tavoite 10: Johtamisen parantaminen					
Mittari: VM-Baron johtajuusindeksi, asteikko 1–5	Tavoite	>4,0	>3,9	>3,9	>3,8
	Toteuma	3,9	3,5	3,5	3,7

Vaikuttavuustavoitteita yllä esitetyssä taulukossa oli kaksi: Energiamarkkinoiden toimivuuden valvonta ja edistäminen sekä ilmastotavoitteiden edistäminen ja valvonta. Mittareina

käytettiin sähkön jakeluverkkoinvestointien määrää valvontamenetelmien mukaisesti (milj. euroa) ja sähkön myyjän vaihtoaktiivisuutta vähittäismarkkinoilla (%) [Tavoite 1] sekä uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön osuutta (%) ja edellä mainittu energiatehokkuusdirektiivin artiklan 7 mukaisesti laskettua kumulatiivista energiansäästöä (TWh_{kum}) [Tavoite 2].

4.4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välinen tulossopimusprosessi toimii varsin kitkattomasti ja tulossopimukset ovat moneen muuhun valtion virastoon verrattuna konkreettisia ja hyvin taustoitettuja, so. tulostavoitteiden määrätymisen perusteet on avattu ja niiden kohdalla on selkeä kytkentä viraston toiminta-ajatukseen, visioon ja strategiaan painopisteisiin. Kokonaisuudessaan tulossopimus on viimeisten vuosien aikana noudattanut pitkälti saman kaavan mukaista prosessia.

Merkittävin muutos 2010-luvulla oli siirtyminen hallituskauden mittaisiin tulossopimuksiin. Haastattelujen mukaan virastolla on varsin suuret vapaudet määritellä itse tulostavoitteet ja niiden toteutumisen seurantaan liittyvät mittarit. Mitään suurempia erimielisyyksiä ei ministeriön tulossopimusten ja viraston johdon haastattelujen perusteella tuntuisi olevan. Yhteistyön vaivattomuuteen vaikuttanee myös se, että keskeiset TEM:n energiaosaston tulossopimukset ovat entisiä Energia(markkina)viraston työntekijöitä. Näin sisältöasioissa on helppo löytää yhteinen ymmärrys valvonnan ja edistämisen edellyttämistä toimista. Tosin tämä saattaa johtaa osaltaan myös tietynlaiseen polkuriippuvuuteen, jossa tulossopimus noudattelee perinteistä kaavaa ilman, että muuttuvan toimintaympäristön muutoksia ja haasteita tarkasteltaisiin niiden kriittisyyden edellyttämällä tavalla myös tulossopimuksen näkökulmasta. Tulossopimusprosessia kutsuttiin joissain haastatteluissa ”ritualistiseksi” ja samalla viitattiin laajemmin koko valtionhallinnon tulossopimuksen nykytilaa.

Vaikuttavuustavoitteiden poisjäämistä on varsin ymmärrettävästi perusteltu sillä, että virasto ei omilla toimillaan kaikilta osin kykene edistämään laajoja energia- ja ilmastopoliittisia päämääriä. Vastaavanlaisia argumentteja esitettiin myös valtion tulossopimuksen kokonaisarviointin yhteydessä tehdyissä haastatteluissa.¹⁰⁹ Samaan aikaan on syytä todeta, että EU:n energia- ja ilmastotavoitteet samoin kuin hallituksen hiilineutraaliteettitavoitteet ovat nostaneet Energiaviraston toiminnan strategista painoarvoa suuremmaksi kuin se on koskaan ollut viraston olemassaolon aikana. Virastolla olisi tässä murroksessa mahdollisuus murtautua ulos kapeasti määritellystä toimeenpanovirastosta kansalliseksi energiapolitiikan asiantuntijavirastoksi.

¹⁰⁹ Ks. Salminen ym. (2021, 87–88).

Toinen kehittämiskohde viraston strategiassa ja tulostavoitteiden määrittelyssä on tavoitteiden ja keinojen selkeämpi erottaminen toisistaan. Nykyinen Energiaviraston strategia-asiakirja on melko raskaasti määritelty toimenpiteiden luettelo, joka toki helpottaa tavoitteiden toteuttamisessa mutta hämärtää viraston keskeisten strategisten päämäärien ulkoista viestintää.

Energiaviraston tulostavoitteiden laadinnassa tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon tavoitteiden ja seurantatietojen skaalautuvuus, so. laajemmat strategiatavoitteet tulisi pystyä pilkkomaan virasto-, ryhmä- ja yksilötasolle. Tässä työssä tavoitteiden ja keinojen uudelleen pohdinta ja ryhmittely auttavat varmasti.

Lopuksi seuraavassa taulukossa on esitetty tiivistetysti valtion tulosohejausjärjestelmän nykytilaan liittyvät keskeiset huomiot, niiden pohjalta laaditut kehittämissuositukset sekä lopuksi pohdittu näiden mahdollisia implikaatioita suhteessa työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston väliseen tulosohejaukseen.

Taulukko 5. Suomalaisen tulosohjausjärjestelmän kehittämishaasteet arvioinnissa (Salminen ym. 2021) ja niiden yhteys Energiaviraston tulosohjaukseen.

Suomalaisen tulosohjauksen keskeiset haasteet	Huomioita ja kysymyksiä liittyen Energiaviraston tulosohjauksen kehittämiseen
Poikkihallinnolliset teemat haastavat perinteisen tulosohjausmallin	Energiaviraston kohdalla tämä näkyy parhaiten Euroopan unionin ja kansallisten energia- ja ilmastotavoitteiden edistämässä ja toimeenpanossa. Kriittisiä kysymyksiä ovat viraston kontribuutio vihreän siirtymän tavoitteiden toteutumiseen, yhteistyö ja toiminnan yhteensovittaminen muiden hallinnonalojen kanssa sekä sidosryhmien, kumppanien ja asiakkaiden kanssa.
Valtionhallinnon rakenteellinen muutos korostaa tulosohjauksen roolin kirkastamisen tarvetta	Miten luoda yhteisiä vaikuttavuustavoitteita esim. muiden ministeriöiden (esim. YM, LVM, MMM) kanssa sekä yhteensovittaa toimintaa oman hallinnonalan muiden virastojen (KKV, Tukes) ja laitosten (HVK) kanssa?
Suhde poliittiseen ohjaukseen ja budjettiohjaukseen hakee paikkaansa	Energiaviraston toiminnan resursoinnilla tulisi olla selkeä yhteys sille annettujen strategisen tason energiapolitiikan tavoitteiden toimeenpanon kanssa.
Yhteisymmärryksen lisääminen ministeriön ja viraston välillä suurin lisäarvo – tarvetta yhdenmukaisemmille käytännöille	Roolitus kansallisen ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelussa ja toimeenpanossa TEM:n ja Energiaviraston välillä. Liittyy laajemmin Energiaviraston roolin määrittelyyn (perinteinen toimeenpanovirasto ja/tai energiapolitiikan asiantuntijavirasto).
Tarvetta selkeämmälle yhteiselle viitekehykselle ja uusille lähestymistavoille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen	Onko mahdollista käynnistää kokeiluja Energiaviraston toiminnan vaikuttavuuden mittaamiseksi? Millaiset tavoitteet? Millaiset mittarit tai indikaattorit? Mittausväli? Attribuutio vs. kontribuutio.
Tilivelvollisuus toteutuu huonosti – kannustimien kehittäminen ja asiakasnäkökulman huomioiminen tulevaisuuden haasteena	Miten Energiaviraston tilivelvollisuutta vahvistetaan? Miten toimitaan mahdollisissa tilanteissa, joissa tavoitteita ei ole saavutettu? Miten yrityksille ja kansalaisille kerrotaan toiminnan onnistuneisuudesta ja tuloksellisuudesta? Miten osoitetaan julkisen palvelun lisäarvo?
Tulosohjauksen tiedonhallinnassa sekä sähköisissä järjestelmissä paljon kehitettävää	Haaste liittyy tulostavoitteiden seurannan ja arvioinnin edellyttämään tietoperustaan ja sitä tukeviin tilastoihin ja tietojärjestelmiin. Miten tämä otetaan huomioon viraston digitalisaatiohankkeissa?

5 Energiaviraston suhde yhteiskuntaan

Tässä luvussa tarkastellaan Energiaviraston suhdetta yhteiskuntaan. Luvussa kiinnitetään huomiota viraston harjoittamaan viestintään ja sidosryhmäyhteistyöhön. Aineisto koostuu Energiaviraston henkilökunnan ja sidosryhmien teemahaastatteluista ja em. suunnasta kyselyistä. Lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty Energiaviraston toiminnasta kertovia asiakirjoja ja julkisesti saatavilla olevaa materiaalia, kuten viraston www-sivuja ja erilaisia viestintätuotteita. Arviointia ohjaavina kysymyksinä ovat olleet: miten Energiavirasto on onnistunut yhteistyössä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa, miten Energiavirasto on onnistunut palveluntuottajana sidosryhmien näkökulmasta, kuinka Energiavirasto viestii toiminnastaan sidosryhmille ja muulle yhteiskunnalle sekä millaiseksi toimijaksi Energiavirasto nähdään ja millaiseksi sen tulisi kehittyä sidosryhmien ja yhteiskunnan näkökulmasta?

5.1 Energiaviraston harjoittama viestintä ja sidosryhmäyhteistyö

Energiavirasto kiinnittyy yhteiskuntaan valvomalla ja edistämällä energiamarkkinoita, päästöjen vähentämistä, energiatehokkuutta sekä uusiutuvan energian käyttöä. Euroopan unionin direktiivit ja niiden kansallinen toimeenpano sekä energia-alan tulevaisuutta hahmottavat strategiatmuodostavat raamit Energiaviraston toiminnalle. Suomen ylimpänä toimeenpanevana energiaviranomaisena toimivan viraston on yhtäältä viestittävä vihreän siirtymän välttämättömyydestä ja toisaalta ohjattava energiantuottajia ja -kuluttajia siirtymän toimeenpanossa. Tehtävä ei ole helppo, sillä kysymys on samanaikaisesti elinkeinoelämän kansainvälisestä kilpailukyvyistä ja kuluttajien käyttäytymisen muutoksen edistämisestä. Vihreä siirtymä ei voi olla yhden viraston vastuulla, vaan siinä onnistuminen edellyttää kaukonäköistä ja johdonmukaista poliittista ohjausta, joka luo raamit viranomaisten keskinäiselle sekä yritysten kanssa harjoitettavalle yhteistyölle. Tämä puolestaan edistää toimivaa vuoropuhelua yhtäältä viranomaisten ja valvottavien ja edistettävien yritysten sekä viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välille. Sidosryhmien moninaisuus asettaa haasteita Energiaviraston viestinnälle: samanaikaisesti olisi kyettävä palvelemaan ensimmäistä aurinkopaneeliaan kesämökilleen harkitsevaa kansalaista ja miljardien eurojen energiainvestointeja suunnittelevia teollisuusyrityksiä.

Energiaviraston strategiassa on useita viestintään ja sidosryhmäyhteistyöhön kohdistuvia tahdonilmauksia. Energiavirasto kertoo olevansa ”asiakaslähtöinen viranomainen” ja ”yhteiskunnallinen vaikuttaja”, joka ”aktiivisesti keskustelelee kotimaassa ja kansainvälisesti”. Energiavirasto toteuttaa strategiansa viestintään liittyviä tavoitteita eri kanavissa. Reilua Energiaa on Energiaviraston sidosryhmälehti, jossa kerrotaan energia- ja ilmastopolitiikan toimeenpanosta ja nostetaan esiin näkökulmia ja puheenvuoroja läpi toimialan. Energiavirastolla on monipuoliset verkkosivut, joilta löytyy tietoa melko helposti ymmärrettävässä muodossa. Ajankohtaisten energia-asioiden lisäksi verkkosivuilla on koottu kattavia tietopaketteja eri sidosryhmille. Energiaviraston ja ympäristöministeriön yhdessä ylläpitämä Ekosuunnittelu.info-sivusto toimii tuotteiden ekosuunnittelu- ja energiamerkintävaatimuksiin liittyvien säädösten virallisena tiedotuskanavana valmistajien, maahan-tuojien, jakelijoiden ja jälleenmyyjien apuna. Energiamerkintä.fi-sivustolla virasto auttaa kuluttajia vertailemaan laitteiden energiankulutusta sekä kannustaa yrityksiä kehittämään tuotteitaan ja investoimaan energiatehokkaiden tuotteiden suunnitteluun. Sähkön hintavertailu -palvelu¹¹⁰ tarjoaa kuluttajille tietoa sähkön myyntituotteista ja niiden hinnoista. Sosiaalisen median kanavista Energiavirasto hyödyntää LinkedIniä ja Twitteriä. Viraston some-viestintä on säännöllistä, mutta ei erityisen aktiivista. Viraston henkilöstössä on sen sijaan yksittäisiä ihmisiä, jotka keskustelevat somessa hyvinkin aktiivisesti energia- ja ilmastopolitiikasta.

Virasto tuottaa medialle säännönmukaisesti tiedotteita energiasektoria puhuttavista aiheista, minkä lisäksi virasto järjestää eri sidosryhmille erilaisia tapahtumia ja kuulemis-tilaisuuksia. Energiavirasto myös koordinoi erilaisia asiantuntijaverkostoja, joissa sekä valmistellaan että toimeenpannaan energia- ja ilmastopolitiikkaa. Hyvänä esimerkkinä Energiaviraston asettama Älyverkkoforum, jonka tehtävänä on tukea puhtaan energian paketin säännösten, TEM:n asettaman Älyverkkotyöryhmän ehdotusten ja älyverkkovision täytäntöönpanoa. Myös epämuodolliset taustakeskustelut muiden viranomaisten ja asiakasyritysten kanssa sekä Energiaviraston ja poliittisesta ohjauksesta vastaavien tahojen välillä on keskeinen osa viraston sidosryhmätyötä. Luottamuksellisiin ja hyviin henkilökohtaisiin suhteisiin perustuva epävirallinen yhteistyö toimii kahteen suuntaan: se edistää sekä viraston asiantuntemuksen hyödyntämistä kansallisessa ja eurooppalaisessa energia- ja ilmastopolitiikassa että energia- ja ilmastopoliittisten ratkaisujen toimeenpanoa. Energiaviraston vuonna 2021 toteuttaman CAF-itsearviointin valossa sidosryhmäkumppanuuksiin ei kohdistu merkittävää huolenaihetta.

Energiaviraston oman viestinnän kohderyhminä ovat etupäässä lupia hakevat tai valvottavat yritykset, vähemmässä määrin kuluttajat. Kuluttajien suuntaan toteutettavassa viestinnässä Energiavirasto tekee yhteistyötä Motiva Oy:n kanssa. Virasto tilaa vuosittain

110 Sähkön hintavertailu, <https://www.sahkonhintafi.fi/>

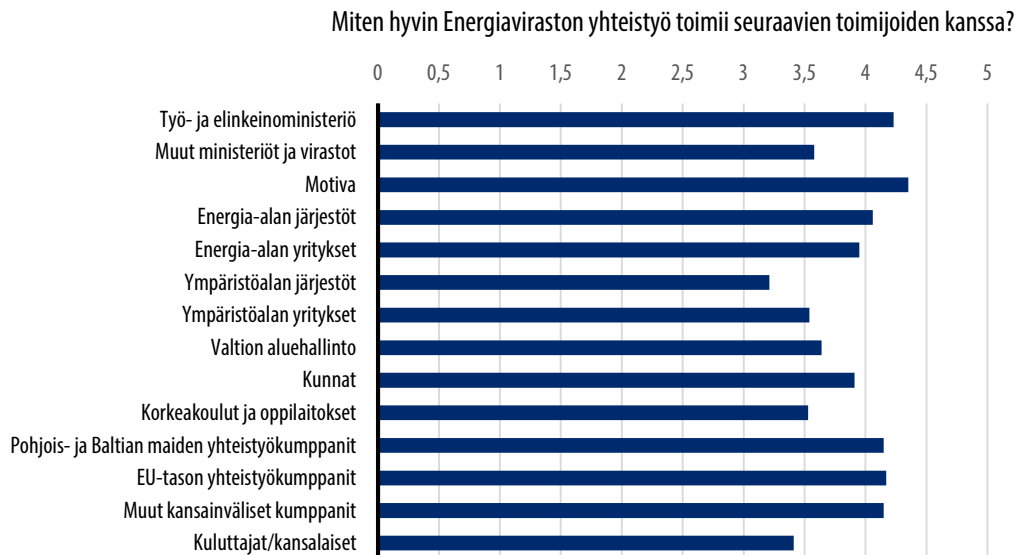
Motivalta tehtäviä, jotka liittyvät energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistämistoimien toimeenpanoon ja hallinnointiin, viestintään ja kuluttajien energianeuvontaan, toimien säästövaikutusten arviointiin sekä EU:n direktiivien ja muiden kansainvälisten sitoumusten mukaisiin raportointeihin. Tilattavat tehtävät liittyvät työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluviin toimiin.

Energiaviraston viestinnälle ja sidosryhmäyhteistyölle on leimallista toiminnan keskittyminen viraston viiden toimialan ympärille. Tämä on ymmärrettävää, sillä eri toimialoilla on erilaisia tarpeita ja osittain eri kohderyhmät. Siinä missä esimerkiksi energiatehokkuustoimialaan kuuluvassa alueellisessa energianeuvonnassa pyritään lisäämään kuluttajien, kuntien ja pk-yritysten tietoutta energiatehokkuudesta ja uusiutuvasta energiasta, päästökauppa-toimialan yhtenä tehtävänä on huolehtia päästöoikeuksien huutokaupoista. Ongelmana on, että Energiaviraston toimialoihin perustuva organisaatorakenne tekee virastosta jossain määrin vaikeasti lähestyttävän ja myös viestinnällisesti vaikeasti johdettavan kokonaisuuden. Tavoite virastosta yhteiskunnallisena keskustelijana ei välttämättä toteudu optimaalisesti. Riskinä on, että toimialat sortuvat ”siilomaiseen” energia- ja ilmastopolitiikan viestintään.

Energiaviraston henkilöstön haastatteluista piirtyy kahtiajakautunut kuva viraston viestinnästä ja sidosryhmäyhteistyöstä. Yhtäältä haastatellut korostavat asiantuntijoiden substanssiosaamisen merkitystä. Monet haastatteluista muistuttavat, että energia- ja ilmastopolitiikka on iso kokonaisuus, jonka kokonaisvaltaista hallitsemista pidetään vaikeana. Virastossa arvostetaan energia- ja ilmastopolitiikan eri osa-alueiden kovaa asiaosaamista. Sama havainto voidaan tehdä Pohjoisrannan vuonna 2018 toteuttamasta sidosryhmätutkimuksesta, jossa Energiaviraston henkilöstö nosti parhaimmiksi maineen osa-alueiksi ”reilun ja riippumattoman asiantuntijan” sekä ”osaavan ja luotettava yhteistyökumppanin”¹¹¹. Viraston henkilöstön haastatteluissa nousee esiin tietynlainen varovaisuus viestinnässä. Monet arvelevat, että viraston ei lähtökohtaisesti pidä pitää itseään esillä vaan ensisijaista on toimia luotettavana ja asiansaosaavana viranomaisena. Tämän koetaan osaltaan legitimoivan myös eri toimialojen erilaisia viestintäkäytäntöjä. Myös viraston henkilöstölle suunnatun kyselyn mukaan yhteistyö eri sidosryhmien kanssa nähdään toimivana.

111 Pohjoisranta Burston-Marsteller. Energiaviraston asiakas- ja sidosryhmätutkimus 2018.

Kuvio 19. Miten hyvin Energiaviraston yhteistyö toimii seuraavien toimijoiden kanssa (1= Erittäin huonosti, 5= Erittäin hyvin)? Painotettu keskiarvo.



Viestinnän näkökulmasta haasteeksi on noussut koko virastoa koskeva viestintäkulttuurin kehittäminen ja viestintätoimenpiteiden koordinointi. Haasteen ratkaisemista ei edistä viestintään kohdistettujen resurssien niukkuus. Yhden henkilötyövuoden työpanos kuluu nykyisin etupäässä operatiivisten asioiden hoitamiseen. Henkilötyövuosiakin merkityksellisempää saattaa olla kuitenkin se, että viestintä ei ole omana osaamisalueenaan edustettuna viraston johtoryhmässä. Monet haastateltavista pitivät tätä ongelmana, sillä ilman viestinnän strategisen roolin vahvistamista ja johdon taholta tulevaa rohkaisua viraston on vaikea navigoida yhä hektisemmäksi käyvässä viestintäympäristössä. Huoli viestinnän tehokkuudesta käy ilmi myös viraston vuonna 2021 toteuttamasta CAF-itsearviointista, jossa todetaan tarve osallistua nykyistä laajemmin energiasta käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Viraston henkilöstölle suunnatun kyselyn vastauksissa todettiin viestinnän kaipaavan lisäresursseja, jotta se voisi kehittyä entistä proaktiivisemmaksi, kansalasiin ulottuvaksi ja vaikuttavuudeltaan vahvemmaksi. Kehittämistä koettiin tarvittavan myös sisäisessä viestinnässä ja erityisesti ryhmärajat ylittävissä asioissa. Lisäksi muutamassa yksittäisessä vastauksessa muistutettiin, että viestintänäkökulman tulisi integroitua paremmin asiantuntijatyöhön, jolloin kyseessä ei ole ainoastaan resurssikysymys, vaan laajemman viestinnällisen ajattelutavan muutoksen tarve virastossa.

Viestinnän strategisen ulottuvuuden korostaminen on tärkeää myös viraston identiteetin rakentamisessa. Historiallisista syistä viraston identiteetti rakentuu paljolti energiainfrastruktuurin varaan, kun taas strategiassa mainittu ”aktiivinen yhteiskunnallinen keskustelijana” edellyttäisi identiteetin tietoista muokkaamista ilmastokysymysten suuntaan. Identiteetin rakentamiselle on kosolti mahdollisuuksia, sillä energia- ja ilmastoasiat ovat nousseet poliittisesta marginaalista yhteiskunnallista keskustelua hallitsevaksi teemaksi. Strategisempi ja proaktiivisempi ote viestintään parantaisi pitkällä aikavälillä Energiaviraston mainetta yhteiskunnallisena keskustelijana ja energia- ja ilmastopolitiikan toteuttajana. Lyhyellä aikavälillä hyödyt konkretisoituisivat Energiaviraston parempana valmiutena kohdata hankalia asioita (vrt. esim. ns. sähkön siirtohintakohu). Aktiivinen tiedotusvälineiden palveleminen ja kansalaiskeskusteluun osallistuminen eivät estä ikäviä tapahtumia, mutta voi helpottaa niiden rakentavaa käsittelyä.

Henkilöstökyselyn mukaan asiakkaiden yhteydenottoihin reagoidaan nopeasti ja tarvittaessa asiakkaat ohjataan oikean asiantuntijan puolelle, minkä takia Energiaviraston asiakaspalvelua pidettiin asiakkaan tarpeet huomioivana ja laadukkaana. Esimerkkeinä toimivista käytännöistä mainittiin Energiaviraston järjestämät säännölliset infotilaisuudet ja ajankohtaispäivät.

5.2 Sidosryhmien näkemykset Energiaviraston toiminnasta ja siihen kohdistuvista odotuksista

Haastateltujen sidosryhmien edustajat arvostavat Energiaviraston asiantuntijoiden osaamista. Viraston asiantuntijoita pidetään pääsääntöisesti helposti lähestyttävänä ja yhteydenpitoa ”omaan” substanssiryhmään/vastuualueeseen kuvataan melko avoimeksi. Energiaviraston toimintaa kuvataan laadukkaaksi ja asiantuntevaksi. Haastatteluista nouseva havainto on linjassa Pohjoisranta BCW:n vuonna 2018 toteuttaman sidosryhmätutkimuksen kanssa, jossa Energiavirasto sai kiitosta maineen osa-alueella ”reilu ja riippumaton asiantuntija”. Energiaviraston keräämiä ja verkkosivujensa kautta tarjoamia tietovarantoja pidetään hyödyllisinä ja niissä nähdään paljon hyödyntämätöntä potentiaalia. Kehittämispotentiaalin puolesta puhuu myös sidosryhmätutkimuksen havainto siitä, että viestinnän osa-alueesta huonoimman arvosanan virasto sai tiedon löydettävyydestä verkkosivuilta.

Valtaosa haastateltavista asettelee Energiavirastolle kuitenkin nykyistä näkyvämpää roolia. Viraston strategiaan kirjattu tavoite yhteiskunnallisesta keskustelijasta ei toistaiseksi näy sidosryhmille. Päinvastoin virastoa kuvataan melko näkymättömäksi energia- ja ilmastopolitiikan tekniseksi toimeenpanijaksi. Vaikka viranomaislogiikan arvellaankin sopivan huonosti nopearytmiseen viestintäympäristöön, monet haastatelluista näkevät, että Energiavirastolle olisi hyväksi se, että virastossa rakennettaisiin tietoisesti

organisaatiokulttuuria, joka rohkaisisi asiantuntijoita osallistumaan energia- ja ilmasto-keskusteluun. Pohjoisrannan sidosryhmätutkimus kertoo samaa viestiä, sillä Energiavirasto saa siinä selkeästi huonoimmat arvioinnit maineen osa-alueella ”dynaaminen ja rohkea eteenpäin menijä”. Sidosryhmät moittivat virastoa byrokraattisuudesta ja kankeudesta. Huomionarvoista on, että vaikka viraston kokonaismaine on pysynyt muuttumattomana vuosien 2014, 2016 ja 2018 tutkimuksissa, juuri dynaamisuuden ja rohkeuden kohdalla kehitys on mennyt viraston näkökulmasta huonoon suuntaan.¹¹²

Proaktiivisen viestinnän hyödyt konkretisoituvat erityisesti erilaisissa poikkeus- ja häiriötilanteissa. Energiavirastolla on seikkaperäiset kriisiviestinnän ohjeet, mutta ohjeiden toteuttaminen on vaikeaa, ellei taustalla ole kulttuuriin juurtunutta ymmärrystä viestinnän tärkeydestä. Muutamassa haastattelussa Energiaviraston toivottiin olevan aktiivisempi muuttuvan regulaation ja EU-tason ilmastopolitiikan (esim. Fit for 55 -paketti) taustojen avaamisessa. Erityisesti elinkeinoelämän edustajat korostivat myös viraston roolia yritysten neuvojana. Haastatteluissa arvioitiin, että neuvonnan lisääminen säästää myös viraston resursseja, sillä se parantaa lupa- ja valvontaprosessien tietoperustaa. Prosessit ovat sitä nopeampia ja jouhevampia, mitä tarkemmin yritykset tietävät, mitä niiltä odotetaan.

Energiaviraston viestintä saa sidosryhmäkyselyssä kiitosta asiapitoisuudesta, selkeydestä ja ajankohtaisuudesta. Energiaviraston koetaan välittävän tietoa toimialaansa kuuluvista ajankohtaisasioista (mm. lainmuutoksista) ymmärrettävässä muodossa. Viestintäkanavista Reilua Energiaa -uutiskirje¹¹³ nousi toistuvasti esille hyvänä esimerkkinä. Myös Energiaviraston järjestämiä tilaisuuksia (esim. ajankohtaispäivät ja webinaarit) pidettiin informatiivisina ja hyvinä tilaisuuksina käydä avointa keskustelua eri osapuolten kesken.

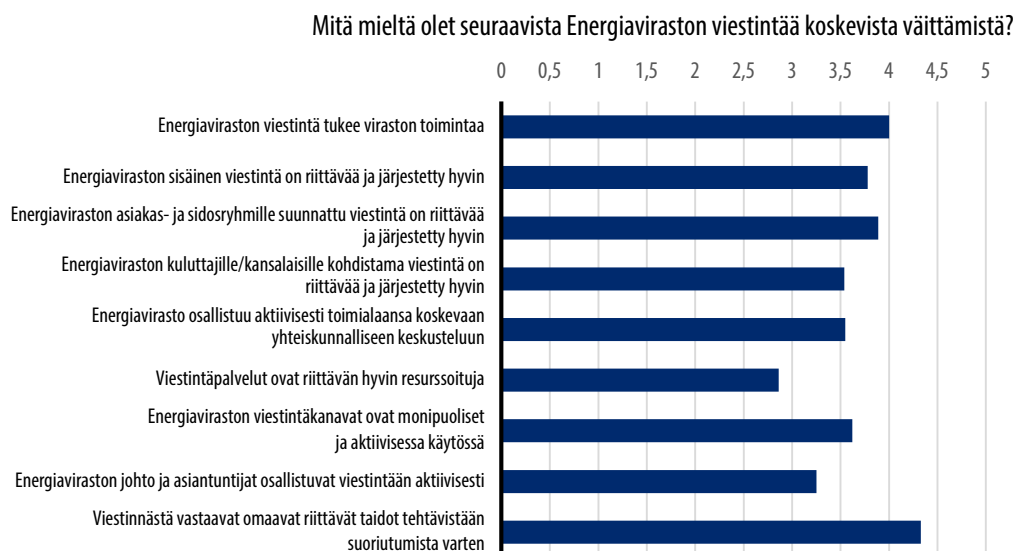
Toisaalta sidosryhmäkyselyyn osallistuneiden vastauksissa toivottiin Energiaviraston viestintäaktiivisuuden (ml. infotilaisuudet) lisäämistä. Erityisesti toivottiin lisää aktiivisuutta ajankohtaisista asioista viestimisessä. Tältä osin mainittiin muutokset määräajoissa, uudet laintulkinnat ja ylipäänsä asiat, joilla on välittömiä tai merkittäviä vaikutuksia yritysten toiminnalle. Kyselyyn vastanneet tunnustivat myös Energiaviraston ylläpitämiin sivustoihin kohdistuvaa kehittämistarvetta. Erityistä huolta kannettiin sivustojen käyttäjäystävällisyydestä. Esimerkiksi sähkön hintavertailusivusto koettiin hankalaksi tietojen syöttämisen/päivittämisen näkökulmasta. Lisäksi sivustolle syötettäviä hintatietoja pidettiin puutteellisina, joka yhden vastaajan mukaan mahdollistaa kuluttajan harhaanjohtamisen. Kehittämistarpeita nähtiin muun muassa tiedonhakuominaisuuksien kehittämisessä ja kattavan viranomaispäätösrekisterin luomisessa.

112 Pohjoisranta Burston-Marsteller. Energiaviraston asiakas- ja sidosryhmätutkimus 2014, 2016 ja 2018.

113 Reilua Energiaa, <https://reiluaenergia.fi/>

Suhtautumisessa yhteiskunnalliseen viestintään oli havaittavissa kahdenlaisia näkemyksiä: yhtäältä Energiaviraston kuluttajaviestinnässä ja osallistumisessa julkiseen keskusteluun nähtiin tarvetta kehitykselle, mutta toisaalta korostettiin, että Energiaviraston tulisi pysyä tiukasti asiantuntijaroolissaan pidättäytyen yhteiskunnallisiksi/poliittisiksi linjauksiksi tulkittavista avauksista. Muutamassa vastauksessa toivottiin myös Energiaviraston internetsivustojen helppokäyttöisyyden kehittämistä, jotta sieltä löytyisi helpommin tarvittava tieto (esim. ajankohtainen tieto määräajoista, joista tulisi lisäksi viestiä useammalla kanavalla).

Kuvio 20. Mitä mieltä olet seuraavista Energiaviraston viestintää koskevista väittämistä (1=Täysin eri mieltä, 5=Täysin samaa mieltä)? Painotettu keskiarvo.



Osa haastatelluista kiinnitti huomiota lupa- ja valvontaprosessien hitauteen. Yhtäältä äärimmäisyyksiin menevä virheiden välttäminen ja toisaalta henkilösidonaisuus asioiden käsittelyssä ovat johtaneet tilanteisiin, joissa viraston asiakasyrityksille ei ole muodostunut selkeää kuvaa, mitä niiltä on odotettu. Joidenkin haastateltujen mukaan Energiavirastolla on myös parannettavaa alan yrityksissä olevan asiantuntijuuden tunnustamisessa. Toisaalta osassa yrityshaastattelussa Energiavirastoa kiiteltiin keskusteluvälmiudesta myös keskeneräisten ja vasta valmistelussa olevien asioiden yhteydessä. Tämän todettiin tuottaneen monia hyviä käytäntöjä.

Kyselyyn osallistuneiden sidosryhmien edustajien vastauksissa voidaan tunnistaa kaksi teemaa. Ensinnäkin EU ja kansallinen päätöksenteko tuottavat Energiavirastolle uusia tehtäviä. Näistä selviytymisen arveltiin edellyttävän Energiaviraston lisäresurssointia ja

toimintamallien kehittämistä, kuten poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämistä. Toiseksi Energiaviraston puolueettomuus ja riittävä etäisyys toimijakenttään tulisi turvata myös tulevaisuudessakin, sillä niiden heikentyminen tulisi syömään viraston luotettavuutta. Vastaajat suhtautuivatkin varsin pidättyväisesti ajatukseen Energiavirastosta energiamurroksen aktiivisena ajurina, koska se saattaisi toiminnallaan aiheuttaa markkinahäiriöitä.

Sidosryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa Energiavirastoa koskeissa kuvauksissa korostettiin sen lainsäädäntöä toimeenpanevaa viranomaisroolia, johon liitettiin tasapuolisesti sekä positiivisia että negatiivisia piirteitä. Valvontafunktion toteuttamisesta Energiaviraston katsottiin suoriutuvan tehokkaasti asiantuntevan henkilöstönsä ansiosta. Erityisesti sidosryhmät arvostivat viraston harjoittamaa sähköverkkojen ja -markkinoiden valvontaa. Esimerkiksi sähköverkkotoiminnan valvontamallin kehittäminen ja ylläpito katsottiin Energiaviraston onnistumiseksi huomioiden toimintaympäristön aiheuttamat haasteet. Toisena onnistumisen aiheena mainittiin energiatehokkuusdirektiivin yleinen toimeenpano, jonka yhteydessä mainittiin muun muassa energiakatselmuksent, vapaaehtoiset energiasopimukset ja alueellinen energianeuvonta. Vähemmässä määrin Energiaviraston katsottiin onnistuneen myös päästökaupan ja uusiutuvan energian sektoreilla (esim. päästöhuutokaupasta vastaaminen Suomen osalta ja tukiasiat). Valvontafunktiosta suoriutumisen rinnalla avoimissa vastauksissa nousi esille lähestulkoon yhtä usein Energiaviraston asiakaspalvelu eri toimintatapoineen. Vastaajien mukaan Energiavirasto tarjoaa asiantuntevaa ohjeistusta ja neuvontaa tarpeen mukaan ja riittävän nopeasti. Lisäksi Energiavirastoa kuvattiin rakentavaksi yhteistyökumppaniksi, joka on avoin sidosryhmiensä suuntaan. Energiaviraston tiedontuotantoa ja niihin liittyviä julkaisuja pidettiin toimialan näkökulmasta hyödyllisinä ja viraston harjoittamaa viestintää pidettiin selkeänä. Myös Energiaviraston hallinnoimat sähköiset järjestelmät saivat kiitosta toimivuudestaan muutamalta yksittäiseltä vastaajalta. Avoimissa vastauksissa ei aina ilmaistu selvästi, mihin toimialaan positiiviset kokemukset liittyivät, mutta kaikki Energiaviraston hallinnoimat vastualueet saivat mainintoja, joista energiatehokkuuden ja päästökaupan vastualueet tulivat toistuvimmin esille.

Toisaalta Energiaviraston työntekijöiden osaamista kritisoitiin siltä osin, että sitä pidetään luonteeltaan teoreettisena ja etäisenä käytännön tekemisestä. Toistuvinkin kritiikin aihe liittyi viraston byrokraattisuuteen, joka ilmeni toimintatapojen jäykkyytenä ja hitautena muun muassa lupaprosessien suhteen. Byrokraattisuuden kahdet kasvot näkyivät myös asiakaspalvelun saralla: yhtäältä vastauksissa tuotiin esille positiivisia kokemuksia Energiaviraston palvelualltiudesta ja yhteistyökyvystä, kun taas toisaalta Energiavirastoa pidettiin etäisenä ja osin sulkeutuneena viranomaisena, joka ei katso asioita riittävästi asiakkaidensa näkökulmasta ja kehittä toimintaansa tältä pohjalta. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita yrityksille lainsäädännön luomat uudet velvoitteet, joiden toteuttamiseen oli annettu liian vähän aikaa ja/tai toimeenpanoon liittyvä ohjeistus oli liian epäselvää tai puutteellista. On kuitenkin muistettava, että usein aikataulut tulevat käytännössä suoraan lainsäädännöstä tai muutoin sen perusteella. Muutamassa yksittäisessä vastauksessa kiinnitettiin huomiota

myös Energiaviraston rooliin poliittisten päätösten perusteella luodun lainsäädännön toimeenpanijana, jonka katsottiin aiheuttavan omat haasteensa viraston toiminnalle.

Sidosryhmät tunnistivat myös useita kehittämistarpeita. Monet kehitysehdotukset kohdistuivat Energiaviraston päätöksentekoprosesseihin, jotka koettiin raskaiksi ja tehottomiksi. Vastauksista välittyi tunne epäoikeudenmukaisuudesta tai kohtuuttomuudesta. Useat vastaajat pitivät ristiriitaisena sitä, että Energiaviraston omat päätöksentekoprosessit venyivät, mutta samaan aikaan yritysten edellytettiin raportoivan omasta toiminnastaan hyvinkin tiukkojen aikataulujen puitteissa. Turhautumista vahvisti myös asioiden yksityiskohtainen ja epäolennaisuuksia sisältävä tarkastelu, josta aiheutuvan kustannustehottomuuden katsottiin rasittavan yrityksiä. Kuitenkin parissa kommentissa Energiavirastolta toivottiin jämäkämpää toimintaa suhteessa valvottaviinsa ja puuttumista epäkohtiin erityisesti sähkömarkkina-alalla mutta samaan aikaan osa vastaajista korosti Energiaviraston riippumattomuuden tärkeyttä, jotta sen toiminta ei muuttuisi poukkoilevaksi esimerkiksi poliittisten paineiden alla.

Läheisesti päätöksentekoprosessien kehittämistarpeeseen linkittyy Energiaviraston asiakaspalvelu-, neuvonta- ja viestintätoiminta. Siihen kaivattiin panostuksia aktiivisuuden, tavoitettavuuden ja ennen kaikkea selkeyden vahvistamiseksi. Muun muassa toimijoille suunnattujen ohjeistusten toivottiin olevan ymmärrettävämpiä ja viestintäkanavien monipuolisemmin käytössä. Konkreettisina kehitysehdotuksina mainittiin esimerkiksi chat-palvelun luominen internetsivuille ja Energiaviraston asiantuntijoiden läsnäolon lisääminen sosiaalisen median kanavissa. Osa vastaajista toivoi valvonnan ja siihen liittyvän asiakastuen olevan nykyistä ennakoivampaa, jotta yritykset kykenisivät varautumaan paremmin tuleviin muutoksiin. Energiaviraston internetsivuihin tai ylläpitämiin tietojärjestelmiin kohdistui muutamia yksittäisiä kommentteja, joissa korostettiin käyttäjäystävällisyyden tärkeyttä. Sinänsä Energiaviraston työntekijöiden ammattitaitoon kohdistuvaa kritiikkiä ei juurikaan esitetty mutta Energiaviraston kyvyssä katsoa ja kehittää asioita yritysnäkökulma huomioiden nähtiin petraamisen varaa.

Energiaviraston asiakaspalvelun osalta kyselyn vastauksista piirtyy kahtiajakautunut kuva. Vastauksissa tuotiin esille asiakaspalvelun hyvä tavoitettavuus ja reagointinopeus. Muutenkin Energiaviraston palveluasennetta kuvattiin asialliseksi, ystävälliseksi ja ennen kaikkea asiantuntevaksi. Lisäksi Energiaviraston asiantuntijoiden vuorovaikutustaidoista vastaajat toivat esille positiivisia kokemuksiaan, joissa korostui avoin asioista keskusteleminen ja sidosryhmien näkemysten huomioiminen. Tämän vuoksi myös Energiaviraston järjestämiä kuulemisia ja tilaisuuksia arvostettiin. Toisaalta Energiaviraston asiakaspalvelua ja sidosryhmäyhteistyön kehittämistä koskevat vastaukset liittyivät asiakaspalveluasenteen kehittämiseen, jonka yhteydessä useimmiten toivottiin nopeampaa reagointia asiakkaiden yhteydenottoihin. Tämän lisäksi kritiikkiä ja epäilyjä kohdistui Energiaviraston sidosryhmäyhteistyön vuorovaikutuksellisuuteen eli onko lausuntopyynnöillä, kuulemisilla ja muilla vastaavilla toiminnoilla lopputulemaan.

Suuren yleisön silmissä Energiavirasto on melko tuntematon. Viraston olemassaolo tiedetään, mutta sen rooli energia- ja ilmastopolitiikan valmistelussa ja toteuttamisessa jää hämäräksi. Yhteiskunnallisen keskustelijan sijaan Energiavirasto on ajautunut julkisuudessa syntipukin rooliin. Proaktiivisempi viestintä todennäköisesti tarjoaisi puskurin, joka auttaisi virastoa negatiivisen julkisuuden hallinnassa.

5.3 Yhteenveto viraston suhteesta yhteiskuntaan

Viestintä on hankala laji: määrällisesti vähäinen ja laadullisesti yksisuuntainen viestintä saatetaan tulkita asioiden salailuksi, kun taas määrällisesti runsas ja toimijoita laajasti osallistava viestintä voidaan kokea "varsinaista tekemistä" häiritseväksi asiaksi. Kokonaisuudessaan Energiaviraston viestintää voidaan luonnehtia reaktiiviseksi ja pistemäiseksi. Virasto näyttäytyy viestinnällisesti enemmän varman päälle pelaajana kuin rohkeana uudistajana. Virasto ottaa kantaa, kun siltä kysytään, mutta ei juurikaan erotaudu energia- ja ilmastopolitiikkaa ohjaavana yhteiskunnallisena keskustelijana. Viraston substanssiryhmiin paikallistuvaa asiantuntemusta pidetään hyvänä ja se on melko hyvin sidosryhmien käytettävissä, mutta virastolla on tiettyä pidättyväisyyttä sen sidosryhmien asiantuntemuksen hyödyntämisessä. Tämän seurauksena on tiettyä tyytymättömyyttä viraston kanssa lupa- ja valvonta-asioissa asioiden yritysten keskuudessa.

Energiaviraston viestinnässä on puutteita, mutta myös selkeästä kehittämisestä on näyttöä. Erityisesti viraston ylläpitämät verkkosivustot tarjoavat kohderyhmästä riippumatta monipuolista tietoa energiamarkkinoista, päästöjen vähentämisestä, energiatehokkuudesta sekä uusiutuvan energian käytöstä.

Sidosryhmien haastatteluissa ja kyselyssä korostettiin Energiaviraston luontaista roolia puolueettomana valvojana. Osa sidosryhmiin kuuluvista ei puolestaan pistäisi pahakseen, jos virasto olisi nykyistä aktiivisempi energiamurroksen edistäjä. Arviointia varten toteutetuista haastatteluista ja sidosryhmäkyselystä muodostuva kuva saa tukea Pohjoisrannan vuonna 2018 toteuttamasta sidosryhmätutkimuksesta, jossa virastolta toivotaan dynaamisempaa ja rohkeampaa suunnannäyttäjän roolia¹¹⁴. Toisaalta valtaosa sidosryhmien edustajista korosti, että viraston tulisi pidättäytyä spesifien teknologisten ratkaisujen aktiivisesta edistämisestä. Tältä osin kriittisenä pidettiin sitä, että virasto huolehtii markkinoiden toimivuudesta. Sidosryhmäyhteistyötä pidetään pääosin onnistuneena, joskin monet toivoivat sen syventämistä ja laajentamista erityisesti valmistelussa oleviin asioihin.

114 Pohjoisranta Burston-Marsteller. Energiaviraston asiakas- ja sidosryhmätutkimus 2018.

6 Johtopäätökset ja kehittämisseuraukset

6.1 Johtopäätökset

Tämä arviointi osoittaa, että Energiavirasto on onnistunut varsin hyvin nykyisessä toiminnassaan. Sekä viraston omat itsearviot omasta onnistumisesta (vrt. arvioinnin sisäinen kysely ja VMBaro-kyselyt) että ulkopuolisten sidosryhmien näkemykset viraston keskeisten toimialojen (sähkö- ja maakaasumarkkinat, sähkö- ja maakaasuverkot, uusiutuva energia, päästökauppa ja energiatehokkuus) tavoitteiden toteutumisista ovat varsin myönteisiä. Erityisen myönteisen arvion saavat viraston puolueettomuus, johdon ja henkilöstön asiantuntemus sekä viraston matala hierarkia ja helppo lähestyttävyyden. Myös viraston uusia yhteistyömuotoja, kuten älyverkkofoorumia ja uusiutuvan energian ajankohtaispäiviä, pidetään innovatiivisina ja toimivina tapoina käydä keskustelua sidosryhmien kanssa.

Kun viraston johdolta, työntekijöiltä ja sidosryhmiltä tiedusteltiin, kuinka hyvin virasto on varautunut uusien ilmasto- ja energiapolitiittisten tavoitteiden toteuttamiseen, olivat näkemykset jo selvästi varauksellisempia. Energiaviraston kannalta haasteellisina tekijöinä (energiaturvoksen näkökulmasta) pidettiin varovaisuutta korostavaa ja byrokraattista toimintakulttuuria, siiloutunutta organisaatiomallia sekä henkilöstön vaihtuvuutta. Viimeksi mainitulla viitattiin usein Energiaviraston rooliin ”kasvattajaseurana”, josta nuoret asiantuntijat lähtevät juuri opittuaan energiaregulaattorin tehtävät joko työ- ja elinkeinoministeriöön, toimialajärjestöihin tai alan yritysten palvelukseen. Energiaviraston ja ministeriön läheinen suhde eittämättä luo hyvät edellytykset kitkattomalle yhteistyölle ja jaetun näkemyksen saavuttamiselle mutta toisaalta se voi osaltaan heikentää Energiaviraston valmiuksia haastaa omaksuttuja toimintatapoja sekä uudistua toimialan ja sääntely-ympäristön nopean kehityksen mukana.

Ministeriön keskeisiä ohjausinstrumentteja ovat säädös-, budjetti-, informaatio- ja tulosohtaus. Etenkin tulosohtauksen kohdalla voidaan nähdä selkeitä kehittämistarpeita. Nykyisellään tulosohtaus näyttää varsin muodollisena ja teknisenä prosessina. Tulosohtauksen merkitys ei myöskään välity vahvasti Energiaviraston työntekijöiden keskuuteen muuten kuin viraston oman tavoitepalkkiojärjestelmän kautta. Taustalla nähtävät valtion tulosohtausjärjestelmän laajemmat ongelmat, kuten toiminnan ja talouden suunnittelun erillisyyden, riittävien kannustimien puuttuminen, tulossuunnittelun kapea-alaisuus ja sirpaleisuus (vrt. ilmiölähtöiset politiikkakokonaisuudet, kuten energia- ja ilmastokysymykset) sekä johtamisen ja tilivelvollisuuden puute.

Nykyisellään Energiaviraston viestintä on koettu liian reaktiiviseksi, pistemäiseksi ja ”tiedotusmaiseksi”. Virasto ottaa kantaa, kun siltä kysytään, mutta se ei juurikaan erotaudu energia- ja ilmastopolitiikkaa ohjaavana yhteiskunnallisena keskustelijana. Nykyaikaisen asiantuntijaviraston viestintä on reaaliajassa tapahtuvaa ja monikanavaista. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että energiaviraston asiantuntijat jakaisivat osaamistaan energia-alan kysymyksissä eri kanavilla ja omalla nimellään. Tällainen toiminta ei vaarantaisi sääntelyviranomaisen puolueettomuutta, jos asiantuntijat eivät lähde ottamaan kantaa tai lausumaan linjauksia kontroversiaalisissa kysymyksissä. Asiantuntijaviestinnän opettelu on kuitenkin taitolaji ja se vaatii erityistä panostamista viraston johdon tasolta.

Kokonaisuudessaan Energiaviraston toimintakokonaisuutta voisi lähteä kehittämään viraston kahden perusfunktion kautta. Nämä ovat toimeenpano- ja valvontatehtävät sekä toimialan edistäminen. Energiaviraston toiminnot voisi jatkossa organisoida viraston sisällä kahdeksi eri kokonaisuudeksi: 1) edistämis- ja kehittämistehtävien ja 2) toimeenpano- ja valvontatehtävien alle. Näiden lisäksi tulisivat vielä johto- ja hallintopalvelut. Tällaisen toimintojen uudelleen määrittelyn kautta olisi mahdollista vähentää toimintojen siilomaisuutta, koota asiantuntijaresursseja laajempiin kokonaisuuksiin ja syventää viraston yhteistyökulttuuria. Samalla se helpottaisi myös erilaisten kyvykkyyksien tunnistamista ja henkilöstön osaamisen vahvistamista toimintolähtöisesti.

6.2 Kehittämissuosituksset

Tässä arvioinnissa on käyty läpi Energiaviraston toimintaa monesta eri näkökulmasta sekä useiden aineistojen kautta tulkittuna. Näiden pohjalta voidaan esiin nostaa joukko suosituksia Energiaviraston ja sen ohjaamisesta vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön toiminnan jatkokehittämiseksi. Seuraavaksi esitetyt kehittämissuosituksset on jaettu kolmen arvioinnin päätarkastelualueen alle: 1) viraston toiminnan kehittäminen, 2) sidosryhmäyhteistyön kehittäminen ja 3) työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston välisen ohjaussuhteen kehittäminen.

Kehittämissuosituksista osa on luonteeltaan strategisia ja tarkoitettu viraston keskipitkän aikavälin kehittämisen linjoiksi, kun taas osa niistä on puolestaan operatiivisia ja toteutettavissa tarvittaessa melko nopeasti. On muistettava, että nämä ovat ainoastaan ulkopuolisen arviointiryhmän määrittelemiä suosituksia. Niiden lopullisesta toteuttamisesta vastaavat luonnollisesti työ- ja elinkeinoministeriö ja Energiaviraston johto yhteisen tarpeenmäärittelyn kautta.

Teema I: Energiaviraston toiminnan kehittäminen

1) Energiavirastoa tulisi kehittää nykyisten vahvuuksien pohjalta kohti uudenaikaista energia-alan asiantuntijavirastoa.

Suomi tarvitsee vahvaa energia- ja ilmastopolitiikkaa toimeenpanevaa virastoa. Energiavirastossa on vahvaa energia- ja ilmasto-osaamista, jota se ei kuitenkaan ole vielä täysimääräisesti kyennyt hyödyntämään. Euroopan unionin ja Suomen kunnianhimoiset ja sitovat energia- ja ilmastotavoitteet edellyttävät, että Energiavirasto omaksuu rohkeamman asiantuntijaviraston roolin. Energia-alan johtavana toimeenpanoviranomaisena Energiaviraston tulisi kyetä luotsaamaan suomalaista yhteiskuntaa läpi energiamurroksen tavalla, joka synnyttää Suomeen reiluun kilpailuun perustuvan markkinan, jossa sääntely on samanaikaisesti innovatiivista, ennustettavaa ja pitkäjänteistä. Tämä edellyttää Energiaviraston nykyisen johtamismallin ja toimintakulttuurin jatkuvaa kehittämistä.

2) Energiaviraston organisaatiota tulisi viedä nykyisistä toimialasiiloista kohti ketterämpää asiantuntijaorganisaatiota.

Energiaviraston tulisi aktiivisesti vahvistaa toimialan edistämisen tehtävää yhdessä Motivan kanssa. Samalla organisaatorakennetta tulisi muokata tavalla, jossa valvonta-, lupa- ja toimeenpanotehtävät erotetaan toimialan kehittämisen ja edistämisen vastuista. Tällöin voitaisiin samanaikaisesti kehittää nykyaikaisen asiantuntijaviraston neuvonta- ja kokeilutoimintaa vaarantamatta viraston toimeenpano- ja valvontatehtävien riippumattomuutta. Muutosten yhteydessä on kuitenkin huolehdittava, että Energiaviraston puolueettomuus ja riittävä etäisyys toimijakenttään tulevat turvatuiksi, sillä niiden heikentyminen tulisi syömään viraston luotettavuutta.

3) Energiaviraston tulisi pyrkiä vahvistamaan poikkihallinnollista yhteistyötä ja yhteiskehittäjyyttä energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden toimeenpanossa.

Energia- ja ilmastopolitiikan toimeenpaneminen sekä sektori-integraation mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttävät nykyistä laaja-alaisempaa poikkihallinnollista yhteistyötä ja yhteiskehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä keskeisten sidosryhmien kanssa. Sektori-integraatiolla viitataan tässä yhteydessä lisääntyvän päästöttömän energiantuotannon mahdollistamiseen ja edellyttämään kehitykseen, jossa energiaa siirretään, käytetään ja muunnetaan toiseksi uusilla tavoilla.

4) Energiaviraston strategiaa ja kehittämistä tulisi uudistaa kyvykkyyksien määrittelyn kautta.

Energiavirastoa tulisi kehittää strategisten kyvykkyyksien ja osaamisen johtamisen näkökulmasta. Nykyinen johtamisjärjestelmä ja lokeroitunut toimialakohtainen

organisaatiomalli eivät parhaalla mahdollisella tavalla tue laaja-alaisten strategisten kyvykkyyksien johtamista. Kyvykkyyksillä viitataan organisaation kykyyn hoitaa sille kuuluvat tehtävät ja tuottaa palvelut tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehtävät ja palvelut edustavat "mitä" -näkökulmaa, kun taas kyvykkyydellä viitataan "miten ja millä" -näkökulmaan. Myös Energiaviraston HR-resursseja tulisi lisätä viraston pitkäjänteisen kapasiteetin ja kyvykkyyksien kehittämiseksi.

5) Viraston hallintopalveluita tulisi vahvistaa ja tietojärjestelmäkehittämisessä tarvittaisiin vahvempaa toimeenpanokykyä.

Energiaviraston hallinto- ja tukipalvelut eivät ole pysyneet nopeasti kasvavan viraston vauhdissa. Viraston tulisikin panostaa aktiivisesti viestinnän, hallintojuridiikan ja HR-palveluiden vahvistamisen lisäksi myös Energiaviraston tietojärjestelmien kehittämiseen. Aikaisemmat erillisjärjestelmät on koottu yhteisen järjestelmäarkkitehtuurin alle, mutta silti tietojärjestelmäkehitys saa edelleen osakseen kriittisiä arvioita sekä CAF-arvioinneissa että ulkoisten asiakkaiden arvioissa. Viraston sisäisten tietoprosessien yhtenäisyyttä ja toimivuutta sekä ulkoisen asiakasrajapinnan kautta tapahtuvaa sujuvuutta olisi tehostettava ja palvelutehtävän kyettävä toteuttamaan suunnitellut modernit järjestelmät.

Teema II: Sidosryhmäyhteistyön kehittäminen

6) Energiavirasto voisi lisätä dialogia, kokeiluja ja yhteiskehittämistä toimialan järjestöjen, yritysten ja muiden viranomaisten kanssa. Osana tätä olisi luontevaa ottaa käyttöön uusia innovaatiomyönteisiä sääntely- ja hallintokokeiluja.

Energia-alan kokeilut ovat olleet omiaan jouduttamaan energiamurroksen tarjoaman innovaatiopotentialin hyödyntämistä. Näistä on saatu myönteisiä kokemuksia esimerkiksi Alankomaissa, Saksassa ja Kanadassa. Ne ovat tarjonneet yrityksille mahdollisuuden kokeilla ja testata innovaatioita, nopeuttaa markkinoille pääsyä ja mahdollisuuden saavuttaa kustannussäästöjä, skaalata tuotteiden ja palveluiden levittämistä sekä vahvistaa kansainvälistymistä. Niistä on koitunut hyötyjä myös viranomaisille siten, että sääntelyn taustalle on saatu parempaa tietoperustaa sekä opittu tunnistamaan sääntelyn esteitä. Lisäksi on saatu aikaan kustannussäästöjä. Innovaatiomyönteisten sääntely- ja hallintokokeilujen toteuttaminen kuitenkin edellyttää nykyisen Energiavirastoa koskevan lainsäädännön tarkastelua ja mahdollisia muutoksia siihen.

7) Energiaviraston viestintää tulisi vahvistaa ketterän asiantuntijaviraston toiminnan edellyttämällä tavalla.

Viestinnässään Energiaviraston tulisi omaksua proaktiivisempi asenne. Viestintä tulisi tuoda nykyistä vahvemmin viraston johtoryhmätyöskentelyyn. Viestintää ei pitäisi nähdä

yksittäisinä toimenpiteinä vaan kulttuurisena tekijänä, joka yhdistää viraston substanssi-ryhmiä ja kytkee viraston ympäröivään yhteiskuntaan.

Asiantuntijoita tulisi rohkaista osallistumaan oman asiantuntemuksensa puitteissa energia- ja ilmastopoliittiseen keskusteluun. Tämä edellyttää tukea viestintätaitojen kehittämiseen sekä osallistumista edistäviä kannustimia. Viestinnän näkökulma tulisi olla läsnä toiminnan (valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano) kaikissa vaiheissa. Juridisesti pitävien päätösten tulisi olla myös ymmärrettäviä asiakkaille. Viraston sidosryhmäyhteistyötä tulisi kehittää nykyistä ennakoivammaksi ja toimijoita osallistavammaksi. Yritysten neuvontaa ei pitäisi nähdä viraston valvontafunktiota hämärtävänä tekijänä vaan prosessitehokkuutta tuottavana keinona.

Teema III: Työ- ja elinkeinoministeriön ja energiaviraston välisen ohjaussuhteen kehittäminen sekä valtioneuvoston rooli energia- ja ilmastopoliitiikan määrittämisessä

8) Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi pyrkiä ohjaamaan Energiaviraston toimintaa tavalla, joka mahdollistaisi viraston strategisen uudistumisen.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ohjaavana ministeriönä on keskeinen rooli Energiaviraston uudistumisen tukemisessa. Ministeriön ylimmän johdon tulisi konserniohjauksen kautta linjata virastojen toiminnan kehittämistä ja energiaosaston tulos- ja budjettiohjauksen kautta määritellä yhdessä viraston johdon kanssa tiekartta uudistumiselle. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tulossopimusprosessin lähtökohdan muodostavat energia- ja ilmastopoliitiikan kansalliset strategiset päämäärät sekä lainsäädännön ja ministeriön virastolle osoittamat erillistehtävät ja -vastuut näiden edistämiseksi. Tämän jälkeen virasto voi pohtia konkreettisia keinoja (edistämistoimet, toimeenpano, valvonta, lupaprosessit, uudet innovatiiviset avaukset, sääntelykokeilut, viestintäkampanjat, asiantuntijuuden kehittämisen muodot jne.) määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tulsohjauksen terävöittämisen ohella on kuitenkin huolehdittava Energiaviraston operatiivisen toimintavapauden säilyttämisestä sekä otettava huomioon EU:n ja kansallisen sääntelyn virastolle määrittämät toiminnan reunaehdot.

Tulosraportointia tulisi kehittää sellaiseen suuntaan, joka aidosti kertoo Energiaviraston toiminnan onnistumisista toiminnan strategisilla osa-alueilla. Tämä puolestaan edellyttää uskottavien ja luotettavien tulospittareiden käyttöön ottamista ja ajantasaista raportointia.

7 Epilogi: Energiaviraston tulevaisuudenpolut

Energiavirasto on kasvanut kahdessakymmenessäviidessä vuodessa alle kymmenen henkilön Sähkömarkkinakeskuksesta nykyiseen vajaan sadan henkilön Energiavirastoksi. Samaan aikaan energia-alan teknologiset, tuotannolliset ja taloudelliset rakenteet ovat muuttuneet perustavaa laatua olevalla tavalla, mitä kirjallisuudessa kutsutaan energiamurrokseksi tai energiatransioksi. Teknologis-taloudellisen murroksen lisäksi voidaan puhua myös sosioteknisestä siirtymästä, jolla viitataan energian kuluttamisen ja tuottamisen perinteisten rajapintojen hämärtymiseen. Energiaviraston toiminnan kannalta suurin murros liittyy kuitenkin energiamurroksen seurauksena syntyneeseen energia- ja ilmastopolitiikan kokonaistavoitteiden uudelleenmäärittelyyn sekä perinteisen sääntelymallin haastamiseen uusia olosuhteita vastaavaksi. Käytännössä politiikkatavoitteilla viitataan Euroopan unionin Green Deal ja Fit for 55 -tyyppisiin energia- ja ilmastopolitiikan ilmiölähtöisiin tavoitteisiin. Sääntelypuolella kyse on pitkälti perinteisen sääntely- ja valvontamallin korvaamisesta viisaalla sääntelyllä ja sitä tukevilla innovaatiomyönteisillä sääntelykokeiluilla.

Tämä arviointi osuu ajankohtaan, jossa Energiavirastolle on avautunut mahdollisuus etsiä uutta roolia energia-alan kansallisena sääntelyvirastona. Sekä viraston johdossa että viraston toimintaa ohjaavan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolla toimii pitkän linjan energiapolitiikan asiantuntijoita, joilla on kattava ymmärrys Euroopan unionin ja kansallisen energiapolitiikan tavoitteista, toimintamalleista sekä sääntely- ja valvontakäytännöistä. Tämä on samaan aikaan vahvuus ja uudistumisen haaste. Pitkä kokemus näkyy toimialan hyvänä tuntemuksena sekä ministeriön energiaosaston ja Energiaviraston vahvana asiantuntemuksena ja kyynä toimia puolueettomana ja riippumattomana sääntelyviranomaisena. Samaan aikaan vahva kokemus saattaa synnyttää polkuriippuvuutta ja vaikeuttaa uudenlaisen viisaan sääntelyn toimintamallien omaksumista ajankohtana, jolloin toimialan nopea muutos ja kunnianhimoiset energia- ja ilmastoalan politiikkatavoitteet asetavat Energiaviraston uusiutumisen haasteen eteen.

Millainen voisi olla Energiavirasto 2.0?

OECD tutkii yhdessä Suomen valtion ja Euroopan komission kanssa vuonna 2021, miten Suomen hallinnon prosesseja ja ohjausta tulisi kehittää, jotta julkinen valta pystyy käsittelemään monimutkaisia ongelmia ja tulevaisuuden haasteita systeemisellä tavalla. Tämän työn tuloksena tuotetaan Suomelle valtion ennakoivan ohjauksen ja innovaatioiden hallinnan toimintamalli.

Tutkimuksen mukaan Suomen hallintojärjestelmän pitää vastata kuuteen keskeiseen haasteeseen¹¹⁵:

- **Strategisen ennakkoinnin vaikuttavuusvajeen poistaminen tuomalla sen hyödyntäminen keskeisiin strategisiin prosesseihin, innovointiin ja kokeiluihin.** Strategisen ennakkoinnin tuottaman korkealaatuisen tulevaisuustiedon käyttöä poliittisessa päätöksenteossa rajoittavat yksilölliset, kollektiiviset ja institutionaaliset syyt. Tarvitaan parempaa tulevaisuuslukutaitoa politiikkatoimien valmisteluun. On luotava rakenteita, joilla varmistetaan strategisen ennakkoinnin yhdistäminen osaksi hallituksen strategisia prosesseja, innovointia ja kokeilutoimintaa.
- **Tulevaisuuden haasteisiin suuntautuvien poliittisten vaihtoehtojen tarkastelu tulisi avata ottamalla kansalaiset ja sidosryhmät mukaan prosesseihin.** Virkamiehet tarvitsevat fasilointitaitoja kansalaisten panoksen hyödyntämiseen sekä avoimien ja osallistavien politiikkaprosessien suunnitteluun ennakkoasenteiden ja ryhmäajattelun torjumiseksi.
- **On vahvistettava virkamiesten osaamista tunnistaa ja tarttua tulevaisuuden haasteisiin lisäämällä tietoa ennakoivan innovoinnin menetelmistä ja mahdollisuuksia käyttää niitä.** Tämä edellyttää hallinnossa toteutettavien kokeilu- ja innovaatiotoimien muuttamista henkilöistä riippumattomiksi ja ennakoivaan innovaatiotoimintaan liittyvän työkalupakin käytön laajentamista Suomen valtionhallinnossa.
- **On varmistettava, että perinteiset ohjausjärjestelmät ja strategiset, budjetointia koskevat ja oikeudelliset toimintamallit mahdollistavat (eivätkä estä) politiikkavaihtoehtojen tarkastelun ja auttavat tunnistamaan ratkaistavien politiikkakysymysten monimutkaisen luonteen.** Ennakointikyky pitää sisällään kyvyn kyseenalaistaa politiikkatoimia, tehdä stressitestejä säännöllisesti ja etsiä aktiivisesti vaihtoehtoisia ratkaisuja. Sääntelyprosesseihin turvautuminen rajoittaa joustavia ja toistuvia tapoja kokeilla uusien ongelmien ratkaisemista. Strategiset prosessit puolestaan eivät yleensä tarjoa riittäviä tulevaisuuteen tähtääviä toimia vaan tarjoavat ratkaisuja jo etukäteen.
- **Hallituskaudesta toiseen siirryttäessä on tärkeää vahvistaa yhteistä ymmärrystä pitkän aikavälin monimutkaisista politiikkaaasteista ja varmistaa pitkäjänteisyys politiikanteossa.** Tässä ennakoivan ohjauksen

115 Valtion ennakoiva ohjaus, <https://vm.fi/valtion-ennakoiva-ohjaus>

menettelyt voivat olla avuksi. Kaikkein vaikeimpia systeemisiiä kysymyksiä ei ratkaista neljän vuoden hallituskauden aikarajassa. Joitakin kysymyksiä, kuten ilmastonmuutos, luonnonvarakysymykset, sosioekonomiset uudistukset, pitää valmistella jopa vuosikymmeniä etukäteen, jos halutaan saada aikaan todellista muutosta. Selvityksessä tuli esiin, että olisi huomioitava suuri ajallinen ero vaihtoehtoisten tulevaisuuksien visioimisesta tarpeellisten uudistusten toimeenpanoon.

- **Hallinnollisten siilojen torjuminen ja yhteistyötapojen luominen uusien esiin nousevien ongelmien käsittelemiseksi hallinnonalojen välillä on tärhdellistä.** Selvitys osoittaa, että organisaatorajat ovat edelleen merkittävä este ennakoi-valle ja innovatiiviselle ohjaukselle. On löydettävä tapoja, joiden avulla voidaan lisätä liikkuvuutta julkisella sektorilla ja toimia ministeriöiden rajojen yli kysymyksistä riippuen (esim. ilmiölähtöiset työryhmät). Tarvitaan myös yhteinen tapa ja prosessi analysoida ilmaantuvia ongelmia ja määrittää vastuita useita sektoreita koskevien asioiden valmisteluun. Tätä kautta voitaisiin institutionalisoida ennakoi-va ja innovoi-va lähestymistapa politiikkavalmisteluun.

Edellä on useaan otteeseen mainittu viisaan sääntelyn ja innovatiivisten sääntelykokeilujen käsitteet. Haluamme lopuksi hahmotella, mitä näiden käyttöönotto voisi tarkoittaa Energiaviraston tapauksessa.

Viisaan sääntelyn käsite nousi alun perin akateemiseen keskusteluun vuosituhanen vaiheessa. Termillä viitattiin monimuotoisemman sääntelykäsitteen tarpeeseen: sääntelyyn, joka korostaa luovuutta, ketteryyttä, adaptiivisuutta ja erilaisten sääntelyinstrumenttien hyödyntämistä¹¹⁶. Lisäksi näkökulmassa korostuu vahvasti näkemys sääntelyn ja sääntelymekanismien kehittämisestä jatkuvassa vuorovaikutuksessa yhteiskunnan eri osapuolten kanssa. Vuorovaikutteisuus, yhteiskunnan tarpeiden kokonaisvaltainen huomioiminen ja sidosryhmien aktiivinen kuunteleminen toimivat viisaan sääntelyn teorian kulmakivinä¹¹⁷. Viisaan sääntelyn toisena tunnuspiirteenä on määrällisesti oikein mitoitettu, laadullisesti täsmällinen sekä korkeatasoinen ja tuloksiltaan mitattavissa oleva ja tosiasiallisesti vaikuttava sääntely. Viimeksi mainittu aspekti koskee ennen kaikkea lainsäätäjää ja -valmistelijaa. Siksi onkin pohdittava, mitkä ovat Energiaviraston kaltaisen asiantuntijaviraston mahdollisuudet kehittää omaa viisaan sääntelyviranomaisen toimintatapaansa.

116 Gunningham ym. 1998

117 Lonka, H. (2021). Viisas sääntely ja kansallisen varautumisen resilienssi. *Laurea Journal*. <https://journal.laurea.fi/viisas-saantely-ja-kansallisen-varautumisen-resilienssi/#caecb006>

Salminen ym. (2021) ovat loppuvuodesta 2021 valmistuvassa innovatiivisten sääntelykokeilujen arviointi- ja kehittämisraportissaan tarkastelleet suomalaisten sääntelykokeilujen mahdollisuuksia ja pullonkauloja sekä tarkastelleet, millaisia innovaatiomyönteisiä energia-alan sääntelykokeiluja maailmalla on toteutettu. Kokeilut on tunnustettu keskeiseksi edellytykseksi energiasektorin transformaation vaatimien uusien ratkaisujen ja liiketoimintamallien käyttöönotolle.

Raportin mukaan nykyiset sääntelyrakenteet, kuten energialainsäädäntö ja sähköverkkoja koskeva sääntely, eivät vielä mahdollista uusien innovaatioiden kehittämisestä ja skaalaamista todellisessa liiketoimintaympäristössä. Vaikka energiasektorin sääntelyn hiekkalaatikoita (*Regulatory Sandboxes*) on viime vuosien aikana perustettu eri maihin, niin käytännön kokemusta sääntelykokeiluista, jotka mahdollistavat uusien teknologioiden, palveluiden ja liiketoimintamallien testaamisen, on lopulta kansainvälisestikin tarkasteltuna vähän. Edelleen kokeilujen tavoitteet ja lähestymistavat vaihtelevat maasta toiseen, minkä vuoksi helposti omaksuttavia ja valmiiksi testattuja toimintamalleja ei juurikaan ole saatavilla¹¹⁸.

Esimerkiksi Saksassa on ollut käynnissä vuodesta 2017 alkaen älykkääseen, uusiutuvaan energiajärjestelmään keskittyvä sääntelyn hiekkalaatikon sisältävä SINTEG-hanke¹¹⁹ sekä vuonna 2019 käynnistynyt laaja 'energiaturroksen kokeilut'-rahoitusohjelma. Ensimmäisen puitteissa on toteutettu viisi alueellista pilottihanketta, joissa kaikissa teknistaloudellisten näkökulmien lisäksi tarkastellaan ja kehitetään sääntelyä, ja talous- ja energiaministeriö rahoittaa hankkeita kaikkiaan yli 200 miljoonalla eurolla. Jälkimmäisestä ohjelmasta puolestaan rahoitetaan teollisen mittakaavan teknologisten sekä muiden innovaatioiden testaamista todellisissa olosuhteissa energiaturroksen keskeisillä osa-alueilla. Rahoitettavat hankkeet valittiin vuonna 2019 järjestetyn kilpailun kautta, jossa teemoina olivat sektori-integraatio ja vetyteknologiat, laajamittainen energian varastointi sekä energiaoptimoituiden asuinalueet. Kilpailusta valittiin kaksikymmentä hanketta, joille tarjottiin rahoitusta kokeilujen toteuttamiseen ja kokeilut mahdollistava hiekkalaatikko -status. Vuosille 2019–2022 ohjelman toteutukseen on varattu vuosittain 100 miljoonaa euroa.¹²⁰

118 Armstrong, H., Bárd I & Engström, E. (2020) Regulator approaches to facilitate, support and enable innovation. Final Paper. BEIS Research Paper Series Number 2020/003. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/861078/regulator-approaches-facilitate-support-enable-innovation.pdf

119 Sinteg – Smart Energy Showcases. <https://www.sinteg.de/en/>

120 Reallabore der Energiewende. <https://www.energieforschung.de/spotlights/reallabore>

Vuonna 2020 Ranskassa käynnistyi energia-alan hiekkalaatikko¹²¹ ja jo aikaisemmin Alankomaissa uusiutuvan energian hyödyntämisestä on edistetty sääntelyn hiekkalaatikon kautta. Edellä mainittujen maiden lisäksi Etelä-Korea, Iso-Britannia, Kanada ja Singapore ovat ottaneet käyttöön erilaisia kokeilumekanismeja energiasektorilla.¹²² Esimerkiksi Singaporen energiemarkkinaviraston hiekkalaatikon¹²³ tarkoituksena on kannustaa alan toimijoita panostamaan innovaatioihin sähkö- ja kaasualoilla. Samoin Kanadassa Ontarion osavaltion energiaviraston hiekkalaatikko¹²⁴ pyrkii mahdollistamaan uusien ideoiden, tuotteiden, palveluiden sekä liiketoimintamallien testaamisen sähkö- ja kaasualoilla. Lainsäädännön esteisiin törmäävät innovaatioiden kehittäjät voivat ottaa yhteyttä sääntelyn hiekkalaatikkoon hallinnoimaan viranomaiseen. Hakemusten ja niitä seuraavien keskustelujen perusteella viranomaiset arvioivat kulloisenkin kokeiluehdotuksen soveltuvuutta hiekkalaatikkoon sekä muita mahdollisia lainsäädännön esteitä. Tapauksesta riippuen osallistujille tarjotaan joko neuvontaa (millaisin muutoksin kokeiluehdotus olisi toteutettavissa voimassa olevan sääntelyn puitteissa) tai mahdollistetaan väliaikainen poikkeaminen sääntelystä. Esimerkiksi Kanadassa on perustettu poikkihallinnollinen sääntelyinnovaatioiden keskus (*Centre for Regulatory Innovation*)¹²⁵, joka tarjoaa sääntelyviranomaisille ja elinkeinoelämälle neuvontaa ja tukea sääntelykokeiluihin liittyen, ja myös muissakin maissa energiasektorin hiekkalaatikosta keskustellaan tai sellaisen luomisessa ollaan jo edetty suunnitteluvaiheeseen¹²⁶.

Kansainvälisen Energiajärjestön (*International Energy Agency, IEA*) alainen ISGAN-verkosto (*International Smart Grid Action Network*, kansainvälinen älyverkkojen toimintaverkosto) on nostanut sääntelykokeilut ja -hiekkalaatikat yhdeksi keskeiseksi painopisteeksi. ISGAN-verkostoyhteistyön tavoitteena on jakaa sääntelykokeiluista saatuja oppeja ja kokemuksia verkoston jäsenmaiden kesken sekä edistää sääntelykokeiluja ja

121 CRE, the French Energy Regulatory Commission. Regulatory Sandbox.

<https://www.cre.fr/en/Energetic-transition-and-technologic-innovation/regulatory-sandbox>

122 Armstrong, H., Bård I & Engström, E. (2020) Regulator approaches to facilitate, support and enable innovation. Final Paper. BEIS Research Paper Series Number 2020/003

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/861078/regulator-approaches-facilitate-support-enable-innovation.pdf; ISGAN (2019) Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sandboxes. Casebook. https://www.iea-iskan.org/wp-content/uploads/2019/05/ISGAN_Casebook-on-Regulatory-Sandbox-A2-1.pdf

123 Energy Market Authority. Regulatory Sandbox. <https://www.ema.gov.sg/Sandbox.aspx>

124 OEB Innovation Sandbox. https://www.oeb.ca/_html/sandbox/index.php

125 Centre for Regulatory Innovation: Who we are. <https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/modernizing-regulations/who-we-are.html>

126 ISGAN (2019) Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sandboxes. Casebook. https://www.iea-iskan.org/wp-content/uploads/2019/05/ISGAN_Casebook-on-Regulatory-Sandbox-A2-1.pdf

-hiekkalaatikoita.¹²⁷ ISGAN-verkostoyhteistyön kautta syntyneessä käsikirjassa¹²⁸ todetaan muun muassa, että energia-alan sääntelyssä tulisi luoda tilaa poikkeuksille ja kokeiluille, sillä ne mahdollistavat uusien tuotteiden, palveluiden ja liiketoimintamallien testaamisen todellisissa olosuhteissa. Tällaiset sääntelyn hiekkalaatikat menevät pidemmälle kuin perinteiset tutkimus-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan instrumentit (esim. nykyisen sääntelyn puitteissa tapahtuvat pilotti- ja demonstraatiohankkeet) ja tarjoavat lisäinstrumentin tiedon keräämiselle tilanteissa, joissa ns. laboratorio-olosuhteissa toteutettu testaaminen ei tuota riittävästi tietoa kokeiluidean toimivuudesta. On myös huomioitava se, että sääntelyn hiekkalaatikoissa kokeiluihin liittyviä riskejä hillitsee viranomaistahon aktiivinen läsnäolo, joka ilmenee esimerkiksi kokeiluihin liittyvien ehtojen ja velvoitteiden määrittämisen ja toteutumisen valvonnan kautta.

Edellä kuvatut sääntelykokeilut ovat luonnollisesti vain osa kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakenttää. Kyse on uudenlaisten kehittämisaloitteiden käyttöönotosta samaan aikaan kun virasto huolehtii olemassa olevan sääntelyn luotettavasta toimeenpanosta. Myös Suomessa on toteutettu joitain energia-alan innovatiivisen sääntelyn kokeiluja, joissa Energiavirasto on ollut aktiivisesti mukana. Esimerkiksi Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston Smart Energy Transition -tutkimushankkeessa energiakokeilut -verkkosivulla¹²⁹ on listattuna sata energia-alan kokeilua. Näiden kokeilujen analyysi osoitti, että valtaosassa kokeiluja ei ole ollut mukana sääntelyä. Poikkeuksena kuitenkin oli Finnsolar¹³⁰, aurinkosähköä taloyhtiöihin -kokeiluhanke (2016–2019), joka toteutettiin Energiaviraston ja TEM:n poikkeusluvalla ja joka oli osaltaan myötävaikuttamassa sähkön-toimitusten selvityksestä ja mittauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (66/2009, mittausasetus) muutokseen.¹³¹ Hanke oli myös hyvä esimerkki siitä, miten kokeilun aikana

127 ISGAN. ISGAN leads international knowledge exchange on regulatory sandboxes <https://www.iea-iskan.org/iskan-leads-international-knowledge-exchange-on-regulatory-sandboxes/>; ISGAN. Knowledge Exchange on Experimental (Regulatory) Sandboxes to Enable Smart Grid Deployment. <https://www.iea-iskan.org/knowledge-exchange-on-experimental-regulatory-sandboxes-to-enable-smart-grid-deployment/>

128 ISGAN (2019) Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sandboxes. Casebook. https://www.iea-iskan.org/wp-content/uploads/2019/05/ISGAN_Casebook-on-Regulatory-Sandbox-A2-1.pdf

129 Energiakokeilut. <https://energiakokeilut.tk/>

130 Auvinen, K., Honkapuro, S., Ruggiero, S. & Juntunen, J. (2020) Aurinkosähköä taloyhtiöiden asukkaille. Mittaushaasteista kohti digitaalisia energiayhteisöpalveluja. <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/43236/isbn9789526089881.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

131 Työ- ja elinkeinoministeriö. Energiayhteisöt helpottamaan itse tuotetun sähkön jakamista naapurustossa. <https://tem.fi/-/energiayhteisot-helpottamaan-itse-tuotetun-sahkon-jakamista-naapurustossa>.

ilmenee usein muita sääntelyn esteitä, kuten taloyhtiöiden arvonlisäverokohtelu tässä tapauksessa.¹³²

Energiavirasto 2.0 voisi hyötyä energia-alan sääntelykokeiluista soveltamalla:

1. **Neuvovan sääntelyn periaatetta** eli kehittämällä sellaisia toimintatapoja, jotka auttavat uusien innovaatioiden kehittäjiä toimimaan olemassa olevassa sääntely-ympäristössä
2. **Mukautuvan sääntelyn ajatusta** esimerkiksi uudistamalla toimintatapojaan (esim. sääntelykokeilut) tavalla, jotka muokkaavat olemassa olevaa sääntely-ympäristöä siten, että se tukee paremmin uusien innovaatioiden kehittämistä ja käyttöönottoa.
3. **Ennakoivaa sääntelyä** eli kehittämällä toimintatapoja, joiden avulla pyritään lisäämään ymmärrystä innovaatioiden/teknologioiden vaikutuksista ja sääntelytarpeista ja siten ennakoivasti kehittämään sääntely-ympäristöä (esim. erilaiset muutosareenat, sääntelytarpeiden ennakoinnit).¹³³

Käytännössä tämä tarkoittaisi Energiaviraston kohdalla luvussa 6 kuvattujen kehittämissuosituksen toimeenpanoa. Erityisen merkittävänä voidaan pitää vaadetta lisätä dialogia, kokeiluja ja yhteiskehittämistä toimialan järjestöjen, yritysten ja muiden viranomaisien kanssa. Tällainen yhteinen toimialan edistäminen olisi omiaan vahvistamaan Suomen innovaatiokehitystä ja kansallista kilpailukykyä energia- ja kiertotalousalueilla. Rohkea ja strategiasta nouseva kehittämisote ei oikein toteutettuna vaaranna nykyisen Energiaviraston vahvuutena pidettyä riippumattomuutta ja tasapuolisuutta.

132 Auvinen, K. (26.8.2019). ALV-velvollisuus ei uhkaa aurinkosähkön hyödyntämistä taloyhtiöissä. Ylijäämän osalta asia etenee KHO:n ratkaistavaksi.

<https://finsolar.net/alv-velvollisuus-ei-uhkaa-aurinkosahkon-hyodyntamista-taloyhtioissa/>

133 Armstrong, H., Gorst, C. & Rae, J. (2019), *Renewing Regulation: 'anticipatory regulation' in an age of disruption*. Nesta.; Salminen ym. 2020.

LÄHTEET

Arvioinnissa hyödynnetty energiavirastoon liittyvä sisäinen ja julkinen dokumentaatio

- Becker, A. (2021). Viestintäsuunnitelma 2021. Energiavirasto.
 Energiavirasto. Digivisio ja digikyvykkyudet (dokumentteja 5 kpl).
 Energiavirasto. Hallintomenettelyyn liittyvä "Huippuvirkamies" -koulutusaineisto (dokumentteja 6 kpl).
 Energiavirasto. Hankintamalli (dokumentteja 1 kpl).
 Energiavirasto. Hankkeet (dokumentteja 2 kpl).
 Energiavirasto. Projektimalli ja projektiroolit (dokumentteja 6 kpl).
 Energiavirasto. Sovelluskehitys ja arkkitehtuuri (dokumentteja 5 kpl).
 Energiavirasto. Tiedonhallintamalli (dokumentteja 11 kpl).
 Energiavirasto (2013). Energiamarkkinaviraston tietoturvapoliittikka 10.5.2013.
 Energiavirasto (2013). Energiamarkkinaviraston jatkuvuussuunnitelma 10.5.2013.
 Energiavirasto (2014). VMBaro 2014.
 Energiavirasto (2014). Vuosikertomus 2014.
 Energiavirasto (2015). Tilinpäätös 2015.
 Energiavirasto (2015). VMBaro 2015.
 Energiavirasto (2016). Energiaviraston riskienhallintaohje 2016.
 Energiavirasto (2016). Strategia 1.2.2016.
 Energiavirasto (2016). Tilinpäätös 2016.
 Energiavirasto (2016). VMBaro 2016.
 Energiavirasto (2017). Ohje Energiaviraston strategian täytäntöönpanemiseksi 1.3.2017.
 Energiavirasto (2017). Strategia 1.3.2017.
 Energiavirasto (2017). Tilinpäätös 2017.
 Energiavirasto (2017). VMBaro 2017.
 Energiavirasto (2018). Tilinpäätös 2018.
 Energiavirasto (2018). VMBaro 2018.
 Energiavirasto (2019). Energiaviraston strategian toimenpidepolut 2019.
 Energiavirasto (2019). Tilinpäätös 2019.
 Energiavirasto (2019). VMBaro 2019.
 Energiavirasto (2020). Energiaviraston strategian toimenpidepolut 2020.
 Energiavirasto (2020). Energiaviraston valmiussuunnitelma 16.4.2020.
 Energiavirasto (2020). Kriisiviestintäohje 7.4.2020.
 Energiavirasto (2020). Riskimatriisi 30.10.2020.
 Energiavirasto (2020). Taloussääntö 1.7.2020.
 Energiavirasto (2020). Tilinpäätös 2020.
 Energiavirasto (2020). Työjärjestys 1.7.2020.
 Energiavirasto (2020). VMBaro 2020.
 Energiavirasto (2020). VMBaro vuosien 2014-2020 kehitys.
 Energiavirasto (2021). CAF 2021 tulosten esittely.
 Energiavirasto (2021). Energiaviraston sisäisen tarkastuksen ohjesääntö (luonnos).
 Energiavirasto (2021). Energiaviraston strategian toimenpidepolut 2021.
 Energiavirasto (2021). Henkilöstösuunnitelma 24.5.2021.
 Energiavirasto (2021). Tehtäväkuvaukset (yht. 9 kpl)
 Energiavirasto (2021). Tieliikenteen infrastruktuurituen tukiohjelman arviointi. Syyskuu 2021.
<https://energiavirasto.fi/liikenteen-infratuki>
 Energiavirasto (2021). VMBaro 2020.
 Energiavirasto/TEM. (2016). Energiaviraston tulostavoiteasiakirja vuosille 2017-2020
 Energiavirasto/TEM. (2017). Energiaviraston tulostavoiteasiakirja vuosille 2018-2021
 Energiavirasto/TEM. (2018). Energiaviraston tulostavoiteasiakirja vuosille 2019-2022
 Energiavirasto/TEM. (2019). Energiaviraston tulostavoiteasiakirja vuosille 2020-2023
 Energiavirasto/TEM. (2020). Energiaviraston tulostavoiteasiakirja vuosille 2021-2024
 Hallitus (2013). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Energiavirastosta (HE 124/2013 vp)
 Hotti, S. (2015). JET-kehittämisprojektin loppuraportti: Päästökaupparyhmän lupatiimin hakemuskäsittelyn tehostaminen.

- Kaikkonen, T. (2015). Itsearvioinnin tulokset: Työpaja 2 tulokset.
- Nurmi, S. (2019). CAF 2019 tulosten nostot.
- Nurmi, S. (2021). Energiaviraston vuosi 2021 neljällä kalvolla (viraston esittely).
- Pohjoisranta Burston- Marsteller (2014). Asiakas- ja sidosryhmätutkimus 2014 + liitteet.
- Pohjoisranta Burston-Marsteller (2016). Asiakas- ja sidosryhmätutkimus 2016 + liitteet + avoimet vastaukset.
- Pohjoisranta Burston-Marsteller (2018). Asiakas- ja sidosryhmätutkimus 2018 + liitteet
- T-Media (2020). Luottamus & Maine -tutkimusraportti 2020
- TEM (2015) Tilinpäätöskannanotto 2015
- TEM (2016). Tilinpäätöskannanotto 2016
- TEM (2016). TEMin ja Energiaviraston tulosneuvottelupöytäkirja 2016
- TEM (2017). Tilinpäätöskannanotto 2017
- TEM (2017). TEMin ja Energiaviraston tulosneuvottelupöytäkirja 2017
- TEM (2018). Tilinpäätöskannanotto 2018
- TEM (2018). TEMin ja Energiaviraston tulosneuvottelupöytäkirja 2018
- TEM (2019). Tilinpäätöskannanotto 2019
- TEM (2019). TEMin ja Energiaviraston tulosneuvottelupöytäkirja 2019
- TEM (2020). Tilinpäätöskannanotto 2020
- TEM (2020). TEMin ja Energiaviraston tulosneuvottelupöytäkirja 2020
- VTV (2014). Tilintarkastuskertomus 2014
- VTV (2015). Tilintarkastuskertomus 2015
- VTV (2016). Tilintarkastuskertomus 2016
- VTV (2017). Tilintarkastuskertomus 2017
- VTV (2018). Tilintarkastuskertomus 2018
- VTV (2019). Tilintarkastuskertomus 2019
- VTV (2020). Tilintarkastuskertomus 2020
- Wasström, P. (2021). CAF-vuosien yhteenveto 2021.

Arvioinnissa hyödynnetyt muut lähteet

- Aaltola, M., Fjäder, C., Innola, E., Käpylä, J., & Mikkola, H. (2016). Huoltovarmuus muutoksessa. FIIA Report 49. Ulkopoliittinen instituutti. https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/04/fiareport49_huoltovarmuus_muutoksessa.pdf
- Aluehallintovirasto (2019). Digipalvelulain vaatimukset. Saatavilla osoitteessa: <https://www.saavutettavuus-vaatimukset.fi/digipalvelulain-vaatimukset/#laki-digitaalisten-palvelujen-tarjoamisesta>. Haettu 19.3.2021
- Armstrong, H., Bárd I & Engström, E. (2020) Regulator approaches to facilitate, support and enable innovation. Final Paper. BEIS Research Paper Series Number 2020/003. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/861078/regulator-approaches-facilitate-support-enable-innovation.pdf
- Armstrong, H., Gorst, C. & Rae, J. (2019), Renewing Regulation: 'anticipatory regulation' in an age of disruption. Nesta.
- Auvinen, K. (26.8.2019). ALV-velvollisuus ei uhkaa aurinkosähkön hyödyntämistä taloyhtiöissä. Ylijäämän osalta asia etenee KHO:n ratkaistavaksi. <https://finsolar.net/alv-velvollisuus-ei-uhkaa-aurinkosahkon-hyodyntamista-taloyhtioissa/>
- Auvinen, K., Honkapuro, S., Ruggiero, S. & Juntunen, J. (2020) Aurinkosähköä taloyhtiöiden asukkaille. Mittaushaasteista kohti digitaalisia energiayhteisöpalveluja. <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/43236/isbn9789526089881.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Braun, J. F. (2011, February). EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual (No. 31). European Policy Institutes Network.
- Brousselle, A., & Champagne, F. (2011). Program theory evaluation: Logic analysis. Evaluation and Program Planning, 34(1), 69–78.
- Calliess, C., & Hey, C. (2013). Multilevel Energy Policy in the EU: Paving the Way for Renewables?, Journal for European Environmental & Planning Law, 10(2), 87-131. doi: <https://doi.org/10.1163/18760104-01002002>
- Centre for Regulatory Innovation: Who we are. <https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/modernizing-regulations/who-we-are.html>
- CRE, the French Energy Regulatory Commission. Regulatory Sandbox. <https://www.cre.fr/en/Energetic-transition-and-technologic-innovation/regulatory-sandbox>
- Dahler-Larsen, P. (2001). From Programme Theory to Constructivism. On Tragic, Magic and Competing Programmes. Evaluation. Vol 7. Issue 3. Sager Publications
- Energy Market Authority. Regulatory Sandbox. <https://www.ema.gov.sg/Sandbox.aspx>

- Euroopan komissio. (2020). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan Talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle (COM2020(299)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0299&from=EN>
- European Commission. (2017a, March 8). Energy union - European Commission. Energy - European Commission. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/energy-union_en
- European Commission. (2017b, October 20). Clean energy for all Europeans package - Energy European Commission. Energy - European Commission. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en
- European Commission. (2019, May 22). Clean energy for all Europeans package completed: good for consumers. https://ec.europa.eu/info/news/clean-energy-all-europeans-package-completed-good-consumers-good-growth-and-jobs-and-good-planet-2019-may-22_en
- Euroopan parlamentti (2021, kesäkuun 25.). Mitä hiilineutraalius tarkoittaa ja miten se saavutetaan 2050 mennessä? <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20190926STO62270/mita-hiilineutraalius-tarkoittaa-ja-miten-se-saavutetaan-2050-mennessa>
- Hallitus (2004). Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi ja sekä laeiksi ympäristösuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 49/2004 vp)
- Hysalo, S., Marttila, T., Temmes, A., Lovio, R., Kivimaa, P., Auvinen, K., Pyhälampi, A., Lukkarinen, J., Peljo, J. (2017). Uusia näkymiä energiamurroksen Suomeen. Murrosareenan tuottamia kunnianhimoisia energia- & ilmastotoimia vuosille 2018–2030. Smart Energy Transition -hankkeen julkaisu.
- ISGAN. ISGAN leads international knowledge exchange on regulatory sandboxes <https://www.iea-iskan.org/isgan-leads-international-knowledge-exchange-on-regulatory-sandboxes/>
- ISGAN. Knowledge Exchange on Experimental (Regulatory) Sandboxes to Enable Smart Grid Deployment. <https://www.iea-iskan.org/knowledge-exchange-on-experimental-regulatory-sandboxes-to-enable-smart-grid-deployment/>
- ISGAN (2019) Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sandboxes. Casebook. https://www.iea-iskan.org/wp-content/uploads/2019/05/ISGAN_Casebook-on-Regulatory-Sandbox-A2-1.pdf
- Jakonen J P, Kamppinen, M. (2017). Kokonaisuuden näkemisen taito. Johdatus integraaliseen ajatteluun. Basam Books. Helsinki.
- Kuiva, P. (2020). Hallituksen ilmasto- ja energiastrategian valmistelu 15.6.2020 (PDF-esitys)
- Laloux, F. (2014). Reinventing Organizations. Nelson Parker. Brussels.
- Lonka, H. (2021). Viisas sääntely ja kansallisen varautumisen resilienssi. Laurea Journal. <https://journal.laurea.fi/viisas-saantely-ja-kansallisen-varautumisen-resilienssi/#caecb006>
- Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S., Vartiainen, P., Uusikylä, P., Jalonen, H., Kotiranta, S., Lintinen, U., Annala, M., Gronchi, I., Leppänen, J. & Mertsola, S. (2021). Government steering Beyond 2020: From Regulatory and Resource Management to Systems Navigation. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:17, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-162-9>
- McCormic, K. and Kåberger T. (2007). "Key barriers for bioenergy in Europe: Economic conditions, know-how and institutional capacity, and supply chain co-ordination." Biomass and Bioenergy 31: 443-452. <https://doi.org/10.1016/j.biombioe.2007.01.008>
- OEB Innovation Sandbox. https://www.oeb.ca/_html/sandbox/index.php
- Patton, M. Q. (2011). Developmental Evaluations. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. Guilford. New York
- Pawson, R., Tilley, N. (1997). Realistic Evaluation. Sage. Thousand Oaks, CA
- Peura P. (2013). From Malthus to Sustainable Energy – Theoretical orientations to reforming the energy sector." Renewable and Sustainable Energy Reviews 19 (C) 309-327. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2012.11.025>
- Peura, P., Haapanen, A., Reini, K. and Törmä, H. (2018). "Regional impacts of sustainable energy in Western Finland". Journal of Cleaner Production 187:85-97. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.03.194>
- Salminen ym. (2021). Valtionhallinnon tulosohejasmallin arviointi. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163096/VNTEAS_2021_33.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, Jean (2009). Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP).
- Strunz, S., Gawel, E., & Lehmann, P. (2015). Towards a general "Europeanization" of EU Member States' energy policies? Economics of Energy & Environmental Policy, 4(2), 143–160. <https://www.jstor.org/stable/26189385>
- Talus, K. P., & Aalto, P. (2017). Competences in EU energy policy. In R. Leal-Arcas, & J. Wouters (Eds.), Research Handbook on EU Energy Law and Policy (Research Handbooks in European Law series). Edward Elgar.
- TEM (2017). Taustaraportti kansalliselle energia- ja ilmastostrategialle vuoteen 2030
- TEM (2017). Valtioneuvoston selonteko kansallisesta ja energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030
- TEM (2018). Kestävän kasvun agenda.
- TEM (2019). Energiatyöryhmän raportti.
- TEM (2019). Finland's Integrated Energy and Climate Plan.

- TEM (2019). Työ- ja elinkeinoministeriön viestintästrategia.
- TEM (2020). Suomen pitkän aikavälin strategia kasvihuonekaasujen vähentämiseksi.
- TEM (2021). Integrated reporting on greenhouse gas policies and measures and on projections under article 18 of regulation (EU) No 2018/1999 and articles 36, 37 and 39 of commission implementing regulation (EU) No 2020/1208
- TEM (2021). Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuodelle 2021
- TEM (2021). Sektori-integraatioryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:47.
- Tews, K. (2015). Europeanization of Energy and Climate Policy. *The Journal of Environment & Development*, 24(3), 267–291. <https://doi.org/10.1177/1070496515591578>
- Tönurist and Hanson (2020). Anticipatory capacity is defined as a “broad-based capacity to actively explore possibilities, experiment, and continuously learn as part of a broader governance system.
- VM (2012). Tulosohjauskäsikirja.
- VM (2014). Keskushallinnon virastorakenneselvitys
- VM (2020). Digitalisaation edistämisen ohjelma 2020–2023
- VM (2021). Tutki budjettia. Saatavilla osoitteessa: <https://tutkibudjettia.fi/menolajittelu>. Haettu 31.10.2021.
- VNK (2017). Energia- ja ilmastostrategian vaikutusarviot: yhteenvetoraportti
- VNK (2017). Energia- ja ilmastostrategian ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ympäristövaikutusten arviointi
- VNK (2017). Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman vaikutusarviot
- VNK (2021). Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi.
- Wach, K., Głodowska, A., Maciejewski, M., & Sieja, M. (2021). Europeanization Processes of the EU Energy Policy in Visegrad Countries in the Years 2005–2018. *Energies*, 14(7), 1802. <https://doi.org/10.3390/en14071802>
- YM (2017). Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 – Kohti ilmastoviisasta arkea

Liite 1. Arvioinnin tutkimuskysymykset

Arvioinnin tueksi määriteltiin kolmeen osa-alueeseen kohdistuvat tutkimuskysymykset, jotka ovat ohjanneet arvioinnin toteutusta mutta joita on myös täydennetty/muokattu arvioinnin edistymisen myötä:

Arviointialue 1: Energiaviraston toiminnan organisointi ja johtaminen

- a. Onko Energiaviraston organisaatorakenne tarkoituksenmukainen säädettyjen lakisäätteisten tehtävien kannalta? Mitä siinä on hyvää, mitä kehitettävää?
- b. Kuinka Energiaviraston kaksoisrooli energia-alan säädösten valvojana ja alan aktiivisena kehittäjänä on järjestetty? Onko mahdolliset riskit tunnistettu ja kuinka niiden ehkäisemiseen on varauduttu?
- c. Onko Energiaviraston hallinto järjestetty tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti? Mitä siinä on hyvää, mitä kehitettävää?
- d. Onko Energiavirasto (ml. substanssiryhmät) onnistunut toimijana tehtäväalueellaan? Miksi? Miksi ei?
- e. Millainen on Energiaviraston toiminnan laatu säädettyjen lakisäätteisten tehtävien kannalta? Mikäli puutteita esiintyy, missä toiminnassa ja millaisia?
- f. Toimiiko Energiavirasto (ml. substanssiryhmät ja digitalisoinnin hyödyntäminen) laadukkaasti, tehokkaasti ja taloudellisesti ottaen huomioon valtiontalouden toiminnalle asettamat reunaehdot?
- g. Miten Energiavirastoa johdetaan ja millaisia johtamiskäytäntöjä virastossa noudatetaan? Onko johtaminen strategista? Mitä hyvää, mitä kehitettävää johtamisessa on?
- h. Millaisia ovat Energiaviraston toimintamallit ja -tavat? Mitä erityisen hyvää niissä on, missä löytyy kehitettävää?
- i. Millainen on Energiaviraston vaikuttavuus säädettyjen lakisäätteisten tehtävien kannalta? Mikäli puutteita esiintyy, millaisia?
- j. Kuinka hyvin Energiavirasto (ml. substanssiryhmät) on kyennyt suoriutumaan uusista sille osoitetuista tehtävistä ja millaiset valmiudet Energiavirastolla on sopeutua vastaavanlaisiin muutoksiin tulevaisuudessa?
- k. Kuinka toimintaympäristön muutokset, kuten EU-tasolta tulevat velvoitteet, lainsäädännön muutokset sekä valtioneuvoston linjaukset, ovat muuttaneet tai tulevat muuttamaan Energiaviraston rakennetta, roolia ja toimintaa?

Arviointialue 2: Energiaviraston suhde yhteiskuntaan

- a. Miten Energiavirasto on onnistunut yhteistyössä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa? Mitä hyvää, mitä kehitettävää?
- b. Miten Energiavirasto on onnistunut palveluntuottajana sidosryhmien näkökulmasta?
- c. Kuinka Energiavirasto viestii toiminnastaan sidosryhmille ja muulle yhteiskunnalle? Kuinka avointa, kohdentunutta, läpinäkyvää ja riittävää viestiminen on? Kuinka viestintää tulisi kehittää?
- d. Kuinka vuorovaikutuksellinen on Energiaviraston suhde sidosryhmiinsä nähden? Miten tätä tulisi kehittää?
- e. Millaiseksi toimijaksi Energiavirasto nähdään ja millaiseksi sen tulisi kehittyä sidosryhmien ja yhteiskunnan näkökulmasta? Millaisin toimenpitein muutosta voidaan edistää?

Arviointialue 3: Energiaviraston ja TEM:n tulosohejaussuhde sekä muu yhteistyö

- a. Toimiiko Energiaviraston ohjaus- ja johtamisjärjestelmä tarkoituksenmukaisesti?
- b. Toimivatko Energiaviraston johtamisen tukiprosessit asianmukaisesti?
- c. Toimiiko Energiaviraston tulos- ja informaatio-ohjaus tarkoituksenmukaisesti?
- d. Miten em. järjestelmiä ja prosesseja voitaisiin kehittää tai parantaa?
- e. Kuinka vuorovaikutuksellista Energiaviraston ja TEM:n välinen kommunikatio on?
- f. Mitä erityisiä onnistumisia yhteistyössä on ollut? Miten sitä voisi kehittää?
- g. Millainen roolijako vallitsee TEM:n ja Energiaviraston välillä? Miten sitä voisi kirkastaa?

Liite 2. Haastattelut ja järjestetyt tilaisuudet

Haastattelut ja muut tilaisuudet järjestettiin Microsoft Teamsissä tai puhelimitse 14.6.–4.11.2021 välisenä aikana.

Yksilöhaastattelut

Energiavirasto

Anu Becker, viestinnän asiantuntija

Henna Heimberg, henkilöstöasiantuntija

Suvi Hotti, johtava asiantuntija ja johtoryhmän jäsen

Nora Kankaanrinta, johtava juristi ja johtoryhmän jäsen

Tuulia Lepistö, johtaja (päästökauppa) ja johtoryhmän jäsen

Jukka Moisanen, hallintojohtaja ja johtoryhmän jäsen

Simo Nurmi, ylijohdaja

Antti Paananen, johtaja (sähkö- ja maakaasumarkkinat) ja johtoryhmän jäsen

Pekka Ripatti, johtaja (uusiutuva energia) ja johtoryhmän jäsen

Veli-Pekka Saajo, johtaja (sähkö- ja maakaasuverkot) ja johtoryhmän jäsen

Heikki Väisänen, johtaja (energiatehokkuus) ja johtoryhmän jäsen

Pernilla Wasström, talouspäällikkö (haastatteluajankohtana) ja johtoryhmän jäsen

Sidosryhmät ja tem

Juha Beurling-Pomoell, pääsihteeri, Kuluttajaliitto

Mikael Hildén, johtaja, Suomen ympäristökeskus

Toivo Hurme, toiminnanjohtaja, Paikallisvoima ry

Riku Huttunen, ylijohdaja, työ- ja elinkeinoministeriön energiaosasto

Kenneth Hänninen, johtaja (energiaverkot), Energiateollisuus ry

Markku Kinnunen, neuvotteleva virkamies (energiamarkkinat) ja Energiaviraston tulosohjaaja, työ- ja elinkeinoministeriö

Pasi Kuokkanen, toiminnanjohtaja, Suomen Sähkökäyttäjät ry

Päivi Laitila, johtaja (energiatehokkuus), Motiva Oy

Ulla-Maija Moisio, lakiasianjohtaja, Teollisuuden Voima Oyj

Mika Niemelä, johtaja, työ- ja elinkeinoministeriön ohjausyksikkö

Merja Paavola, johtaja (yhteiskuntasuhteet), Fortum Oyj

Kati Ruohomäki, johtava asiantuntija (energia- ja ilmastoasiat), Elinkeinoelämän keskusliitto

Päivi Seppälä, johtaja (kuluttajansuoja), Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Asta Sihvonen-Punkka, varatoimitusjohtaja, Fingrid Oyj

Ryhmähaastattelut ja muut tilaisuudet

Yhteistapaaminen Energiaviraston johtoryhmän kanssa 14.6.2021 klo 9–10

Energiaviraston arviointihankkeen ohjausryhmän ryhmähaastattelu 23.6.2021

Jaana Avolahti

Päivi Järvinieniemi

Markku Kinnunen

Mikko Koivumaa

Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen

Tulosohjaustyöpaja TEMin ja Energiaviraston edustajille 7.9.2021 klo 14–16

Arvioinnin tulosten validointiseminaari TEMin ja Energiaviraston edustajille 4.11.2021 klo 9–11

Liite 3. Keskeisimmät Energiaviraston toimintaa ohjaavat lait

Laki Energiavirastosta:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130870#a21.8.2020-634>

Valtioneuvoston asetus Energiavirastosta: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131097>

Hallintolaki: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Valtion virkamieslaki: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Sähkömarkkinalaki: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130588>

Energiatehokkuuslaki: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141429>

Maakaasumarkkinalaki: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170587>

Laki maakaasun siirtoverkonhaltijan eriyttämisestä:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170588>

Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130590>

Laki sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120950>

Laki sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20031129>

Laki sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110117>

Laki uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta:

<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101396>

Valmiuslaki: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Päästökauppalaki: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110311>

Laki lentoliikenteen päästökaupasta: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100034>

Laki vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään:
<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110121>

Laki hiilidioksidin talteen ottamisesta ja varastoinnista:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120416>

Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130393>

Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070446>

Laki tuulivoiman kompensatioalueista:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130490>

Laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140684>

Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190418>

Liite 4. Arvioinnin tekijät

VTT Petri Uusikylä toimii Frisky & Anjoy:n partnerina ja tutkimusjohtajana Vaasan yliopiston kompleksisuuden tutkimuksen ryhmässä. Uusikylä toimii Energiaviraston arvioinnin vastuullisena johtajana. Hänellä on yli 25 vuoden kokemus vaativien virastoarviointien (mm. Ulkomaalaisvirasto, Viestintävirasto, VTT, Sitra, Evira, Taike, Huoltovarmuuskeskus), policy-analyyysien ja yhteiskuntapoliittisten tutkimusten tekemisestä.

YTM Urho Lintinen työskentelee Frisky & Anjoy Oy:ssä arviointiasiantuntijana ja hän toimi tässä hankkeessa analyytikkona sekä eri työpakettien teknisen toteuttamisen **tokena**. Hänen erityisosaamiseensa lukeutuvat politiikan teoria ja laadullisten tutkimusmenetelmien tuntemus, joihin lukeutuvat mm. aineistonkeruu, toimintaympäristö- ja dokumenttianalyytit, kysely-, haastattelu- ja työpaja-aineiston dokumentointi ja analysointi sekä raportointi.

VTM, eMBA Hannu Pelttari toimi Huoltovarmuuskeskuksen Perustuotanto-osaston johtajana vuosina 2007–2014. Pelttari osallistui keskeisesti jatkuvuudenhallinnan systematisointiin huoltovarmuuskriittisissä yrityksissä. Energiaviraston arvioinnissa hän keskittyi viraston organisaatorakenteen ja johtamiskäytäntöjen arviointiin.

FT Harri Jalonen toimii professorina Vaasan yliopistossa. Jalonen on tutkinut muun muassa tiedolla johtamisen mahdollisuuksia ja kipupisteitä, palveluperustaista arvonluontia, kompleksisten systeemien muutosdynamikkaa sekä julkista päätöksentekoa. Energiaviraston arvioinnissa hän keskittyi viraston viestinnän ja sidosryhmäyhteistyön arviointiin.

FT Pekka Peura toimii tällä hetkellä Senior Adviser -nimikkeellä Vaasan yliopiston VEBIC (Vaasa Energy Business Innovation Center) tutkimusalustalla. Vuoden 2020 kesäkuuhun saakka hän oli Vaasan yliopiston Levón-instituutin johtaja runsaat viisi vuotta, ja sitä ennen kehittämisspäällikkönä Levón-instituutin eri yksiköissä. Energiaviraston arvioinnissa hän keskittyi energia-alan toimintaympäristömuutosten ja niiden virastolle aiheuttamien muutospainoiden arviointiin.

FM Aleksis Oreschnikoff työskentelee Frisky & Anjoy Oy:ssä analyytikkona ja toimi hankkeessa EU-tason politiikka- ja sääntelyasiantuntijana. Hänellä on usean vuoden kokemus vaativista EU:n ja kansallisen tason politiikka- ja vaikuttavuusarvioinneista.

Valt. tiet. yo:t Kaisla Huhta ja Suvi Jaakkola työskentelevät Frisky & Anjoy Oy:ssä hanke-assistentteina ja he avustivat arviointihankkeen teknisessä toteutuksessa.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-919-3

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi